

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JUNHO - ANO II - NÚMERO 6

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO
SENADO FEDERAL

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

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

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

Inelegibilidades no Direito brasileiro — (Senador Josephat Marinho)...	3
Imunidades parlamentares — (Senador Argemiro de Figueiredo).....	13
A representação proporcional — (Luiz Navarro de Brito).....	17
“Impeachment”: sua necessidade no regime presidencial — (Paulo de Figueiredo).....	31
O conceito de cargo público e o desvio de função no Serviço Público Civil — (Pedro Cavalcante).....	47

DOCUMENTAÇÃO

Estado de sítio (2ª parte: 1910—1922) — (Leda Maria Cardoso Neuf).....	61
Tentativas de intervenção nos Esta- dos-membros — (Humberto Hoedt de Souza Mello).....	89
Ato Institucional — Art. 4.º — Inapli- cabilidade aos Estados.....	127
A participação do Legislativo nos tra- tados internacionais.....	138

PESQUISA

Territórios Federais — (Sara Ramos de Figueiredo).....	150
Imunidades Parlamentares — (Rogério Costa Rodrigues).....	169
Direito Eleitoral no Japão.....	186

ARQUIVO

Térmo de posse e afirmação do primei- ro Presidente e do primeiro Vice- Presidente da República dos Es- tados Unidos do Brasil — (documento histórico).....	213
---	-----



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

ATUALIDADE DO
PROBLEMA

Estudando os eclipses e o renascimento das instituições no direito civil francês, *Jacques Léauté* (1) concluiu pela coexistência de importantes fatores, constantes uns, ocasionais outros, nas flutuações investigadas. Esse fenômeno cíclico se reproduz no direito público, revelando características peculiares à história de cada povo. Princípios e institutos firmam-se e se renovam, ou são desprezados, segundo as alternativas da vida política e a influência de certas idéias e forças preponderantes.

O problema das inelegibilidades e incompatibilidades, no direito nacional, refluíu e tomou relevo singular com a vitória do movimento militar de 1964, de que resultou a formação de novo governo. A proposta de emenda constitucional e o projeto de lei sobre a matéria, de iniciativa do Poder Executivo, proporcionaram discussão que situou o problema no quadro das preocupações essenciais da teoria e da ação política. A questão, que fora saliente em outra fase de exceção, em 1932, reviveu envolvida em intensas e estranhas discriminações políticas e ideológicas.

O valor conferido aos impedimentos propostos, os exageros e equívocos dos projetos discutidos, assim como as inovações consagradas, repercutirão, necessariamente, na doutrina constitucional.

Inelegibilidades no Direito Brasileiro

Josaphat Marinho

*Senador Federal - Prof.
da Faculdade de Direito
da Universidade da Bahia*

Atualidade do problema. A Constituição de 1946. Exegese da Constituição. A tradição do Direito brasileiro. Proposições inovadoras. Emenda n.º 9, de 1964. Emenda n.º 14, de 1965. A Lei n.º 4.738, de 1965. Confiança na educação e no povo.

largas divergências, inclusive ideológicas, entre as representações, e apesar da presença apaixonante de motivações recentes, como a substituição forçada do governo em 29 de outubro de 1945, a Assembléia Constituinte procedeu com sobriedade e coerência. Fiel ao princípio adotado do sufrágio universal, direto e secreto, reservou ao corpo eleitoral as grandes opções políticas, no julgamento dos candidatos.

A Constituição declarou inelegíveis, nas condições que estipulou:

- a) os inalistáveis e tôdas as praças de pré (art. 138);
- b) os titulares enumerados de cargos públicos, notadamente na esfera executiva, do Presidente da República ao Prefeito (art. 139);

O reexame sereno do tema servirá para provocar a decantação das idéias, só em parte realizada na elaboração legislativa, embora alterado profundamente o regime de inelegibilidades.

A CONSTITUIÇÃO DE 1946

O constituinte de 1946 foi moderado na fixação das inelegibilidades. A preocupação de restaurar o sistema democrático, depois de oito anos de poder ilimitado num quadro institucional indefinido, correu decisivamente para êsse comportamento. Não obstante

c) o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau, dos titulares impedidos, pelo exercício de funções relevantes, de concorrer a eleições (art. 140).

De modo geral, foi o cuidado de evitar pressão política, direta ou oblíqua, na conquista de mandato eletivo, que motivou as inelegibilidades enunciadas na Constituição. Mesmo a inclusão dos analfabetos e das praças de pré não ressalvadas no parágrafo único do art. 132 entre os inalistáveis e, em consequência, na categoria dos inelegíveis, obedeceu ao critério de só assegurar a ação política no pressuposto da garantia de ampla liberdade de decisão. Não houve propósito de discriminação odiosa, mas equívoco de perspectiva histórica e social, na configuração do impedimento.

Confirma essa apreciação do procedimento do legislador constituinte a circunstância de o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não haver criado inelegibilidades de emergência, estranhas à letra ou ao espírito das regras permanentes. Ao contrário. Estabeleceu que não haveria inelegibilidades na eleição indireta do Vice-Presidente da República, a ser feita pela Assembléia Constituinte, para o primeiro período constitucional (art. 1.º, § 1.º). Limitou as inelegibilidades comuns para as primeiras eleições diretas, após a vigência da Constituição, nos Estados e no Distrito Federal (art. 11, § 7.º).

O poder constituinte originário adotou, pois, o critério predominante, assim na doutrina como na legislação, segundo o qual, no regime representativo democrático, as inelegibilidades são exceção e a elegibilidade a regra. Buscou harmonizar a necessidade de disciplina da vida política e do processo eleitoral, com o princípio basilar de que todo o poder emana do povo, o que envolve o direito e a responsabilidade de livre escolha.

Ressalta, ainda, que o constituinte de 1946 não admitiu outras inelegibilidades senão as inscritas no texto. No capítulo da nacionalidade e da cidadania, entre os arts. 138 a 140, a Constituição esgotou a pauta

de casos impeditivos da capacidade passiva de ser eleito. Nenhum dispositivo permitiu que a lei, ou o intérprete pelo mecanismo dos poderes implícitos, criasse novos impedimentos.

EXEGESE DA CONSTITUIÇÃO

A interpretação e a prática da Constituição não se afastaram dessa diretriz liberal e prudente. Nas hipóteses que suscitaram controvérsia, o entendimento prevalente, na teoria e na jurisprudência, foi sempre no sentido de não ser acolhida inelegibilidade duvidosa, ou por extensão, ou resultante de norma, ainda que de natureza constitucional, estabelecida no direito dos Estados-membros.

Ao examinar preceitos da Constituição do Estado de São Paulo, que estabeleciam condições de elegibilidade para Governador e Vice-Governador, o Supremo Tribunal Federal fixou, com nitidez, o alcance das regras da Lei Maior. "A Constituição — proclamou o aresto — encerra num círculo de ferro toda a matéria eleitoral, que declara da competência privativa da União, compreendendo-se nessa matéria a organização do sufrágio, ativo e passivo, até as inelegibilidades, que não poderão ser outras senão as estatuídas" (2). Recentemente, em caso semelhante, relativo à Constituição do Estado da Guanabara, que previa também condições de elegibilidade, não variou a decisão. Assentando que a regra instituidora de condições de elegibilidade cria inelegibilidades, a Corte Suprema julgou ineficaz o artigo da Constituição local. "Ofende a forma republicana representativa — concluiu — a disposição que estabelece condições de inelegibilidade não previstas na Constituição Federal (arts. 138, 139 e 140)" (3).

Quando o engenheiro Leonel Brizola foi candidato a Governador do Rio Grande do Sul, em 1958, houve impugnação ao registro de seu nome, por se tratar de cunhado do Vice-Presidente da República. Decidiu o Tribunal Regional Eleitoral pela concessão do registro, por entender que não bastava "a simples circunstância de ser parente

a fim, até 2.º grau, do Vice-Presidente da República, para tornar o candidato incompatível". Segundo o sistema constitucional, seus dados históricos e a natureza do regime político, seria necessário que o Vice-Presidente houvesse assumido a Presidência da República no decurso de um ano antes da eleição — o que não ocorrera — para que se verificasse a inelegibilidade. Sem a assunção existem "os pressupostos previstos pelos arts. 139 e 140 da Constituição Federal" (4).

Na Bahia, foi impugnado diploma de Vereador por ser o eleito irmão de Prefeito que permaneceu no exercício do cargo. O Tribunal Regional Eleitoral firmou que a Carta Magna "se refere à inelegibilidade para o cargo de Prefeito, não se podendo, por outro lado, admitir, na matéria, interpretação extensiva" (5).

A uniformidade da jurisprudência, nessa orientação protetora dos direitos de cidadania, não se modificou, nem mesmo em relação aos comunistas, depois do cancelamento do registro do Partido. Em consulta do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral que, ressalvada a hipótese de fraude à lei ou burla ao julgado que cancelou o registro da agremiação, "não perde os seus direitos políticos, nem se torna inelegível, o cidadão que pertenceu ao Partido Comunista" (6). Mesmo sem ser mencionada sempre, não escapava à consciência jurídica a regra inscrita no art. 141, § 8.º, da Constituição: por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, ninguém será privado de nenhum de seus direitos.

A interpretação opinativa dos juristas não diverge da exegese das sentenças judiciais. Em regra, há coincidência na delimitação das interdições do direito político. **Guimarães Menegale** examinou dispositivo da Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, que estabelecia inelegibilidade para a função de Vereador à Câmara Municipal. Considerou-o inconstitucional porque "as exceções ao princípio geral da elegibilidade são de interpretação restritiva", e as normas

que as definem não autorizam a invocação de poderes implícitos (7).

Conclusões idênticas sustenta o Professor **Pinto Ferreira** no estudo das "normas exaustivas" da Constituição, em que situou fato particularizado da Paraíba. Fixando a posição do Vice-Governador, Dr. Pedro Gondim, esclareceu que se êle sucedesse ao Governador do Estado, por vaga, não poderia candidatar-se ao período governamental imediato, mesmo que exercesse as suas funções "por um só instante". Não ocorreria a impossibilidade no caso de substituição por impedimento — "que é diferente da sucessão pela vaga" — desde que não exercesse as funções de governador dentro dos seis meses anteriores ao pleito. "Resumindo — afirmou —, a sucessão pela vaga implica em inelegibilidade, mas não a substituição pelo impedimento, desde que não tenha sido feita nos seis meses previstos no texto constitucional." (8)

Cumpra observar, apenas, que nossa experiência política e constitucional recente vem demonstrando que há impedimento de que decorre vaga. De Prefeito, de Governador, de Presidente da República. Conquanto se trate de situações excepcionais, não podem ser ignoradas suas conseqüências jurídicas e políticas. E, assim, desde que o Vice-Governador assuma o cargo de Governador, por efeito de impedimento definitivo do titular, gerador de vaga, caracteriza-se a inelegibilidade.

Mesmo jurista de pensamento mais rígido, como **Carlos Medeiros Silva**, refletiu em termos incensuráveis o espírito da Constituição, analisando a elegibilidade do irmão do falecido Governador do Estado do Rio, **Roberto Silveira**. No parecer que emitiu, fixou algumas das principais teses concernentes ao mecanismo e ao funcionamento do regime representativo, em harmonia com o pensamento dominante. Da elegibilidade como regra, e a inelegibilidade exceção — destacando o "cunho taxativo" das exceções enumeradas no texto fundamental, mostrando que as restrições à capacidade,

nas constituições democráticas, têm o "propósito único" de "preservação do funcionamento normal das instituições", ponderando que "não é o parentesco em si, em abstrato, que cria a inelegibilidade, mas a possibilidade presumida de atuação de ocupante de função pública em favor do parentado", até concluir que, "cessada", por fato natural, imprevisto e involuntário, a causa da inelegibilidade (casamento ou parentesco), o seu efeito não deve perdurar —, desenvolveu uma série de afirmações elucidativas do problema, na linha do sistema constitucional (9).

A TRADIÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO

Mas essas diretrizes mestras da Constituição sobre inelegibilidades, se revelam tendências preponderantes na Assembléia, ou projeções da experiência adquirida, reproduzem também a tradição do direito republicano. Com peculiaridades de momentos históricos e culturais diversos, porém tôdas provenientes de movimentos liberais, as três Constituições, a de 1891, a de 1934 e a de 1946, guardam semelhança nos propósitos superiores a paixões com que foram definidas as inelegibilidades. Como a de 1946, a Constituição de 1891 (arts. 70 e 71) e a de 1934 (arts. 108 a 112) não contêm regras discriminatórias por motivos políticos circunstanciais. Encerram normas gerais, sendo a de 1934 e a de 1946 mais especificativas para disciplinar a situação dos titulares de funções importantes, em resguardo da inteireza das instituições.

A supressão de inelegibilidades, nas disposições transitórias, para facilitar a complementação das instituições, é fórmula que se adotou em 1946 (art. 1.º, § 1.º), repetindo critério de 1891 (art. 1.º, § 3.º) e de 1934 (art. 1.º, § 2.º e art. 3.º, § 7.º).

Harmonizaram-se ainda as três Constituições no sistema de não admitir outras inelegibilidades além das previstas em suas cláusulas. E' certo que êsse entendimento não prevaleceu quanto à Constituição de 1891. Confusão estabelecida entre inelegibilidades e incompatibilidades proporcio-

nou, inclusive ao legislador, soluções de interesse. Contudo, a Constituição era precisa, estipulando a inelegibilidade dos cidadãos não-alistáveis (art. 70, § 2.º) e enumerando condições de elegibilidade diferentes para o Congresso Nacional (arts. 26 e 30) e para a Presidência e a Vice-Presidência da República (art. 41, § 3.º), dentro do que Rui Barbosa chamou de "escala de progressão ascendente" (10). Ora, proclamando o texto constitucional a inelegibilidade absoluta dos inalistáveis e a inelegibilidade relativa dos que não satisfizessem, nas hipóteses configuradas, as condições prescritas, é evidente que esgotara a disciplina dos impedimentos. Outros não podia criar a lei comum. Os casos de incompatibilidade eleitoral, a serem declarados em lei especial, como previa o art. 27, não deviam, assim, abranger as inelegibilidades. E o regime da Constituição aconselhava a interpretação restritiva, pois "os direitos de cidadão brasileiro" só se suspendiam ou perdiam nos casos nela "particularizados" (art. 71). A contigüidade dos direitos políticos e dos direitos de cidadão reclamava igualdade de tratamento.

De qualquer sorte, é correto dizer-se que as três Constituições regularam as inelegibilidades sem regime de exceção. Foram "isentas de tôda intenção política", segundo princípio ainda há pouco recomendado em estudo comparativo da estrutura e do funcionamento das instituições representativas em 41 países, promovido pela União Interparlamentar (11).

Repudiou êsse modelo democrático o ato do Governo Provisório, traduzido no Decreto n.º 22.194, de 9 de dezembro de 1932, que suspendeu por três anos os direitos políticos de dezenas de cidadãos, em virtude dos acontecimentos que precederam a Revolução de 1930, ou dos que se relacionaram com a Revolução Paulista, ou Constitucionista, de 1932. Em consequência, foram excluídos do processo eleitoral os membros do Governo da União, deposto pela Revolução de 1930, os membros dos governos dos Estados que ficaram solidários com êle e

lhe prestaram auxílio material ou político, os membros do "Governo rebelde do Estado de São Paulo", ex-parlamentares e quantos, inclusive ausentes do País, o poder discricionário considerou comprometidos com a situação anterior ou com o movimento constitucionalista (arts. 1.º e 2.º).

Restaurada a ordem democrática, em 1934, e uma vez que não funcionou o regime representativo sob a Carta outorgada de 1937, só agora renasce a questão de inelegibilidades, em amplitude surpreendente, com a reforma da Constituição.

PROPOSIÇÕES INOVADORAS

Duas Emendas Constitucionais, a de n.º 9, em parte, e a de n.º 14, no seu conjunto, embora de características diferentes, modificaram, com o complemento da Lei n.º 4.738, de 15 de julho de 1965, o regime de inelegibilidades criado em 1946.

Essas proposições visaram, claramente, a dar conteúdo novo ao direito disciplinador das inelegibilidades, alterando-lhe o alcance e imprimindo-lhe flexibilidade e sentido político definido. A respeito, é de inegável limpidez a mensagem presidencial de 13 de maio de 1965 (12), que fundamentou a proposta de reforma da Constituição no capítulo das inelegibilidades. Considera inconveniente a redução das normas a "texto constitucional exaustivo, que dificulta a adaptação dos casos às imposições das necessidades e às exigências do tempo". Por isso mesmo, adverte que para "combater o êxito crescente da influência da função pública e do poder econômico no processo eleitoral", tanto quanto a "corrupção" e as "infiltrações subversivas da ordem democrática", assim como "a radicalização das posições políticas", "se torna aconselhável esteja o Poder Legislativo, em sua função ordinária e não apenas na de constituinte, em condições de praver aos casos que venham surgindo ao longo das experiências e das conveniências da vida pública".

Não se tratava só de ampliar o domínio das inelegibilidades, mas de partilhar a disciplina delas com a lei ordinária, para

que a eminência e o rigor da Constituição não fôsem obstáculos às decisões de ocasião.

EMENDA N.º 9, de 1964

É certo que a Emenda Constitucional n.º 9, de 1964 (13), anterior à mensagem citada, não configura nem impõe decisão política circunstancial, na parte modificativa dos arts. 132 e 138 do texto fundamental. No art. 3.º, apenas ampliou e fixou as condições de elegibilidade dos militares.

Mantendo a elegibilidade dos oficiais, estendeu essa aptidão aos aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. E regulou o afastamento do serviço ativo do militar que se candidatar a cargo eletivo ou for eleito. O que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao candidatar-se, excluído do serviço ativo. Será afastado temporariamente, como agregado, para tratar de interesse particular, o que contar cinco ou mais anos de serviço. "O militar não excluído, e que vier a ser eleito, será, no ato da diplomação, transferido para a reserva ou reformado, nos termos da lei, ressalvada a situação dos que presentemente estejam em exercício de mandato."

Estendendo e regulando a elegibilidade dos militares, essa emenda eliminou desigualdades e sanou dúvidas. Não se repetirá a controvérsia que marcou o registro dos candidatos-sargentos, a ponto de haver recurso até à instância mais alta. No caso, por exemplo, do sargento **Aymoré Zoch Cavalheiro**, candidato a deputado estadual no Rio Grande do Sul, a discussão do registro negado alcançou, mediante recurso eleitoral, o Supremo Tribunal Federal. Não conhecido o recurso, foi mantido, definitivamente, o indeferimento do registro, com sacrifício do mandato, pois já eleito o candidato (14).

A Emenda n.º 9, portanto, no particular de inelegibilidades, ajusta-se, com precisão, ao sistema da Constituição.

EMENDA N.º 14, DE 1965

A Emenda Constitucional n.º 14, de 1965 (15), não tem a mesma correção jurídica e política da de n.º 9. Se é certo que alterou a proposição originária, manteve, contudo, as linhas medulares da mensagem governamental, modificando, exageradamente, o regime de inelegibilidades.

Não só aumentou o rol das inelegibilidades enumeradas no art. 139 da Constituição (art. 1.º), como admitiu que lei especial estabelecesse novos impedimentos, fundados na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e proibidade administrativa, e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência de função pública (art. 2.º).

Na ampliação especificada dos casos de inelegibilidade previstos no art. 139 da Constituição, a emenda não contém excessos. Através de seu art. 1.º, incluiu entre os inelegíveis, para os cargos e nas condições que menciona, os presidentes, superintendentes e diretores dos bancos de cujo capital a União seja acionista majoritária; os comandantes de Exército e os presidentes e diretores das empresas de economia mista e das autarquias federais; os chefes dos gabinetes civil e militar da Presidência da República e os governadores de outros Estados; os prefeitos municipais, os presidentes, superintendentes e diretores de bancos do Estado, sociedades de economia mista e autarquias estaduais, assim como os dirigentes de órgãos e serviços da União e do Estado, qualquer que seja a natureza jurídica de sua organização, que executem obras ou apliquem recursos públicos; as autoridades militares com jurisdição no Município; os governadores dos Territórios. Dêsse modo, para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito, para a Câmara dos Deputados e Senado Federal, ou para as Assembléias Legislativas, são inelegíveis, também, em hipóteses diversificadas, os titulares dessas funções relevantes. E o legislador atendeu a imperiosas razões de

conveniência pública. Pelo menos enquanto não se apurar a educação política, e à maioria do corpo eleitoral não forem proporcionados seguros meios de independência econômica e de julgamento, essas limitações operarão como embaraços legais e legítimos a abusos e desvios de poder.

Inova, igualmente, o art. 1.º ao exigir como condição de elegibilidade o domicílio eleitoral: de quatro anos, no Estado, à data da eleição, para Governador e Vice-Governador, para a Câmara dos Deputados e Senado Federal, e para as Assembléias Legislativas; e de dois anos, no Município, para Prefeito e Vice-Prefeito. Essa é exigência suscetível de revisão, em fase de normalidade institucional.

Não a estabeleceram as Constituições de 1891 e de 1934, nem a de 1946.

A extensão de nosso território, as diversidades geográficas e econômicas das regiões e a gravidade dos problemas sociais aconselham, ou reclamam, que se evitem outras diferenças. O que convém, e daí a cautela do Constituinte em três momentos históricos, é a adoção, sempre, de medidas e fórmulas que concorram para consolidar, cada vez mais, a unidade nacional. E a ação política é fator relevante nesse processo de consolidação.

O requisito do domicílio eleitoral importa restrição ao princípio de elegibilidade, que é a regra, e cria diferenciação entre brasileiros, para a conquista de cargos eletivos. Por isso mesmo não pode ser interpretado ampliativamente. Como toda norma que limita direitos, há que ser entendido restritivamente.

E assim há de ser entendido sobretudo porque o sistema constitucional adotou como instrumentos de ação na vida pública partidos políticos de âmbito nacional. A institucionalização dos partidos em base nacional, e não regional ou estadual, implica um sentido global da organização e da atividade política inconciliável com discriminações rigorosas, como a do domicílio eleitoral. Aos partidos cabe a tarefa de vi-

gilância, para impedir a ação de aventureiros e estranhos.

O legislador da Emenda Constitucional, aliás, sentiu a delicadeza do problema. Tanto que estabeleceu que a exigência do domicílio não se fará "a quem haja desempenhado mandato eletivo do Estado ou no Município, bem assim para pleitos no Distrito Federal" (art. 1.º, § 2.º). Logo, o legislador reconheceu que o exercício de mandato eletivo cria a vinculação que dispensa o domicílio eleitoral.

É claro de ver, também, que a expressão "haja desempenhado mandato eletivo" fixa relação de anterioridade quanto à Emenda, e resguarda a situação dos atuais titulares de mandatos. Não pode significar apenas, nem principalmente, referência a mandato extinto. Se assim não se entender, chegar-se-á ao absurdo de considerar inelegível o representante — federal, estadual ou municipal — que está em pleno exercício de mandato, e elegível quem o ocupou no passado, mesmo que se tenha desligado da região, ou se tornado alheio a seu destino. Mas é regra elementar que não se interpreta a lei em contradição com sua finalidade, ou a conduzindo ao absurdo.

Parece fora de dúvida, por igual, que o titular de mandato de deputado federal ou de senador está amparado pela dispensa da exigência de domicílio eleitoral, para eleição a qualquer desses dois cargos, ou para Governador e Vice-Governador e Deputado Estadual. A Emenda, ao definir a ressalva, refere-se a "mandato eletivo do Estado ou no Município". Ora, o deputado federal e o senador exercem mandato "do Estado". Não exercem é mandato "no Estado", como o deputado à Assembléia Legislativa. Se o legislador quisesse restringir a dispensa aos que houvessem desempenhado cargo no Estado, ou seja, dentro do Estado, teria dito mandato estadual, ou usado a mesma linguagem "no Estado", que aplicou em várias outras passagens da Emenda, quando graduou os prazos estabelecidos para caracterização do domicílio eleitoral. Se o legislador variou de estilo na mesma lei, e ao

tratar do mesmo assunto, é porque pretendeu fixar norma ou situação diversa. Tanto que não o fez quanto ao mandato municipal. Como êste é sempre exercido no âmbito local, a Emenda, no mesmo § 2.º, alude a mandato "no Município" e não a mandato "do" Município.

Mas, se alguma dúvida subsistisse, caberia repetir-se que o princípio universal, e consagrado no Brasil, é o da elegibilidade, e não o da inelegibilidade. E, assim, a conclusão seria, de qualquer forma, pela garantia, e não pela vedação, do direito de elegibilidade do deputado federal e do senador, nos casos previstos no art. 1.º, II, IV e V.

O art. 2.º da Emenda, facultando que lei especial estabeleça "novas inelegibilidades", rompeu a unidade do sistema constitucional, que não admitia senão os impedimentos nêle enumerados. Pouco importa que tenha consignado os pressupostos das novas vedações: necessidade de preservação do regime democrático, da exação e probidade administrativa e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas. Esses pressupostos poderiam ter sido convertidos em normas constitucionais qualificadoras das novas inelegibilidades. A manutenção da unidade do sistema originário ofereceria dupla vantagem: de um lado, as novas inelegibilidades, contidas também na Constituição, teriam maior relevo e eficácia, e, de outro, não ficariam expostas às variações ocasionais e constantes da legislação ordinária.

Nem estaria isolado o Brasil, se assim permanecesse. Com o regime de reduzir as condições de elegibilidade às Constituições se conservam, prudentemente, a Argentina (arts. 40, 47, 76), o Chile (arts. 7.º, 27, 28, 61), os Estados Unidos (art 1.º, sec. 2 e art. 2.º, sec. 1), onde, segundo informam André e Suzanne Tunc, o fenômeno se observa na União como nos Estados-membros (16).

Dir-se-á que o projeto sobre inelegibilidades, para transformar-se em lei, depende

de aprovação por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Câmaras do Congresso Nacional — formalidade que dificulta a aceitação de excessos. Em verdade, o Congresso, modificando a proposta oficial, introduziu na emenda essa norma, como dispositivo de segurança (parágrafo único do art. 2.º).

Outras Constituições que permitem à lei dispor sobre inelegibilidades são mais rigorosas. A Constituição da França, que se refere, destacadamente, a condições de elegibilidade e a regime de inelegibilidades e de incompatibilidades, estabelece que a matéria seja regulada por lei orgânica (art. 25). Essa natureza da lei determina não só a necessidade de maioria absoluta para a votação, mas que a promulgação não se opere sem que o Conselho Constitucional declare a conformidade do texto com a Constituição (art. 46). Regime equivalente ao francês é o da República do Senegal, em sua Constituição de 1960 (arts. 32 e 44).

E tanto a imposição de maioria absoluta, pelo sistema nominal, não basta para coibir abusos, que o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, apesar de exorbitante, foi adotado, em sua quase totalidade, pelo Congresso Nacional.

Em suma, a fórmula ampla de permitir ao legislador comum estabelecer novas inelegibilidades, fundadas em pressupostos polêmicos, há de propiciar sempre demasias, sobretudo em período marcado, como o presente, por desconfiças e prevenções, rebeldes aos critérios normais de ética política e jurídica.

A LEI N.º 4.738, DE 1965

De fato, o projeto originário do Poder Executivo (17), que se converteu na Lei n.º 4.738, de 1965 (18), encerra, como esta, vários preceitos ilegítimos. São incompatíveis uns com as cláusulas constitucionais que deviam circunscrevê-los aos limites autorizados, outros divorciados de princípios gerais do direito público e de técnica legislativa.

Exorbitam das prescrições constitucionais os dispositivos da Lei n.º 4.738, no art. 1.º, I, que proclamam inelegíveis, para Presidente e Vice-Presidente da República:

“e) os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do art. 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos ou foram impedidos de exercê-los;

f) os Presidentes e Vice-Presidentes da República, os Governadores e Vice-Governadores, os Prefeitos e Vice-Prefeitos declarados impedidos para o exercício dos respectivos cargos, por deliberação do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais.”

Não há na Constituição, nos arts. 138 a 140, nem na Emenda Constitucional n.º 14, no art. 1.º ou no art. 2.º, qualquer norma que legitime essas inelegibilidades. Os que perderam seus mandatos, ou foram impedidos de exercê-los, nas condições expostas, sofreram uma punição do poder discricionário. Se a uns foi aplicada a medida de suspensão dos direitos políticos, prevista no art. 10 do Ato Institucional, e a outros não, é porque o poder discricionário os distinguuiu pelo grau de periculosidade política. Os que tiveram seus direitos políticos suspensos se tornaram inelegíveis na forma da Constituição (arts. 132 e 138). Os que não sofreram essa sanção, portanto, não podem ser declarados inelegíveis sem que regra constitucional expressa assim os considere. Não há essa regra, e a omissão do poder discricionário, quanto a eles, impede que se pretenda alcançá-los, agora, por interpretação extensiva da Emenda n.º 14. De resto, norma que restringe direito não pode ser interpretada ampliativamente.

São inconstitucionais, também, os preceitos, ainda do art. 1.º mas no inciso II, a, e no inciso III, b, que declaram inelegíveis para Governador e Vice-Governador e para Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente, os membros das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais que, “nos termos das Constituições estaduais”, no primeiro caso,

e "na conformidade da Constituição e das leis", no segundo, tenham perdido os mandatos.

Ora, como visto de princípio, a Constituição e as leis locais não podem criar condições de elegibilidade, nem, especificamente, inelegibilidades. O texto analisado, porém, extrai inelegibilidades de atos fundados na legislação estadual, o que implica reconhecer a esta uma autoridade que não lhe confere o sistema constitucional.

Nem é possível admitir-se que a referência a Constituição e leis, na alínea *a* do inciso III, compreende o direito federal. Não o é: primeiro, porque seria absurdo que aos deputadas às Assembléias Legislativas só se aplicassem as Constituições estaduais, como está na alínea *a* do inciso II, e aos vereadores se estendesse o direito da União; segundo, porque, nos termos da própria Lei n.º 4.738, apenas a perda de mandatos federais, com fundamento no art. 48, §§ 1.º e 2.º, gera a inelegibilidade dos membros do Congresso para Presidente e Vice-Presidente da República, "desde que o motivo que deu causa à punição os incompatibilize para o exercício de mandato eletivo, em face do disposto na Constituição, na Emenda Constitucional n.º 14 ou nesta Lei" (art. 1.º, I, g). E esse preceito, na sua amplitude, é de natureza polêmica.

Por fim, contrariam o sistema constitucional, assim como princípios gerais do direito público e a técnica legislativa, os arts. 5.º e 6.º da lei, reproduzidos do projeto governamental.

O art. 5.º torna inelegíveis, "até 31 de dezembro de 1965, os Ministros de Estado que serviram em qualquer período compreendido entre 23 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964". O parágrafo único excetua "os que estejam desempenhando mandato eletivo e os que hajam ocupado ministérios militares". Segundo o art. 6.º, "são inelegíveis até 31 de dezembro de 1966 os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado nos últimos 12 (doze) meses do exercício de Governadores suspensos ou im-

pedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa".

Note-se, em primeiro lugar, que a posição de Ministro ou de Secretário de Estado não é, por si só, qualquer que seja o período de ocupação do cargo, causa geradora de inelegibilidade, no direito brasileiro, ou no de qualquer povo. Fato grave, e comprovado, é que pode justificar a interdição do direito político. Em segundo lugar, observe-se que, no regime presidencial, os Ministros e Secretários de Estado não têm responsabilidade política, mas apenas responsabilidade penal, pelos atos que praticam, não sendo lícito, pois, declará-los inelegíveis sem condenação criminal, ou sem comprovação de outro fato definido como determinante de impedimento. Depois, o princípio de isonomia, que a Constituição consagra (art. 141, § 1.º), não permite exceções e tratamento diverso em situações idênticas, sem prova de circunstâncias especiais, admitidas pelo direito. Finalmente, repudiando a técnica legislativa as leis de caráter pessoal, não podiam ser adotados os arts. 5.º e 6.º, em que repontam os nomes atingidos, ou excluídos, pelas particularidades e datas mencionadas. Salientou o Ministro da Justiça, mesmo, em sua exposição de motivos ao Presidente da República, que uma lei desse gênero, embora prevendo "hipóteses que a emenda constitucional teve em mira", havia de ser "impessoal, como é da índole das leis" (19). E não foi.

Assim, a preocupação de proscrever certas pessoas dos quadros da vida pública diminuiu a perspectiva da lei naquelas regras gerais e saneadoras, de grande valia, que tornam inelegíveis vários titulares de funções importantes e visam a condenar o abuso do poder econômico no processo eleitoral (art. 1.º, I, I, o, p e q).

Resta confiar em que a Justiça Eleitoral, competente para o julgamento das arguições de inelegibilidades, e os partidos políticos e o Ministério Público, responsáveis pela iniciativa de suscitá-las (art. 7.º e § 1.º), superem as dificuldades presentes e

possam, progressivamente, dar ênfase às normas permanentes e de alcance reformador.

CONFIANÇA NA EDUCAÇÃO E NO POVO

Cumpra ver que a lei, por si mesma, não realiza o desenvolvimento necessário, em nenhuma comunidade. A lei, quando bem aplicada, inspira ou impulsiona a reforma de costumes e de práticas. Por isso mesmo, a exemplar execução das leis é fator altamente educativo e de influência marcante na formação da opinião pública, que a democracia pressupõe viva e militante.

As leis punitivas, ou restritivas de direito, sobretudo, precisam ser interpretadas com êsse objetivo de aperfeiçoamento social, para que não se reduzam a instrumentos de repressão odiosa. De modo especial, as leis restritivas de direitos políticos requerem êsse entendimento esclarecido, pois não conquistam plena eficácia sem o interesse e a compreensão do povo. Onde a maioria, ou uma parte ponderável dela, não fiscaliza o cumprimento das leis políticas, a injustiça

e os privilégios empolgam e deformam o regime.

Guglielmo Ferrero observa que o fruto mais precioso da unificação do poder e da oposição é a adesão das massas às instituições democráticas: adesão necessária para que a legitimidade democrática atinja a plenitude, e cujo vínculo mais forte é o respeito ⁽²⁰⁾.

No Brasil, em que a política tem tido sempre medo do povo, ou desconfia de sua capacidade, a crise geral vem perturbando a conquista do respeito coletivo pelas instituições.

A aplicação do direito positivo sobre ilegibilidades, por suas repercussões no pensamento geral, representa fonte de esperanças ou de desencantos, particularmente nesta fase de transição. Os erros da elaboração legislativa devem ser corrigidos, na medida possível, pela execução inteligente e austera dos preceitos excepcionais, a serviço do prestígio das instituições democráticas.

É preciso confiar mais na educação e no povo do que nas virtudes das leis punitivas.

REFERÊNCIAS

- (1) Jacques Léauté — *Les Eclipses et les Rénaissances d'Institutions en Droit Civil Français* — Ancne. Imprimerie de la Cour d'Appel, Paris, 1946 — págs. 28-36.
- (2) Acórdão do Sup. Trib. Fed., de 1957, na Rep. n.º 208 — *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 1 — pág. 884.
- (3) Acórdão do Sup. Trib. Fed., de 1965, na Rep. n.º 561.
- (4) Acórdão do Trib. Reg. Eleit. do Rio Grande do Sul, de 1958, no Proc. Cl. 4, n.º 116 — *Três Casos Constitucionais* — Ed. Rev. Jurídica, Porto Alegre — págs. 63-133.
- (5) Acórdão n.º 37/63, do Trib. Reg. Eleit. da Bahia, no Proc. n.º 19, Cl. F, de Caetité.
- (6) Res. n.º 2.382, de 1947, do Trib. Sup. Eleit., no Proc. n.º 1.528-A, de Sergipe — *D.J.* de 22-1-1948.
- (7) J. Guimarães Menegale — Parecer de 1950 — *Revista Forense*, vol. 138 — págs. 76-78.
- (8) Pinto Ferreira — *O Problema da Inelegibilidade* — *Revista Forense*, vol. 186 — págs. 20-28.
- (9) Carlos Medeiros Silva — Parecer de 1961 — *Revista Forense*, vol. 199 — págs. 77-79.
- (10) Rui Barbosa — *Comentários à Constituição Brasileira* — São Paulo, 1933, II vol., pág. 99.
- (11) *Parlements — Union Interparlementaire* — Presses Univ. de France, Paris, 1961 — pág. 37.
- (12) Mensagem do Presidente da República — *D.C.N.* de 14-5-1965.
- (13) Emenda Constitucional n.º 9, de 1964 — *D.C.N.* de 23-7-1964.
- (14) Acórdão do Sup. Trib. Fed., de 11-9-1963, no Rec. Eleit. n.º 367, do Rio Grande do Sul — *D.J. (Jurisp.)*, de 28-11-1963.
- (15) Emenda Constitucional n.º 14, de 1965 — *D.C.N.* de 4-6-1965.
- (16) André et Suzanne Tunc — *Le Système Const. des Etats-Unis d'Amérique* — Edits. Domat Montchrestien, Paris, 1953, T. II — págs. 41, 117 e 182.
- (17) Proj. n.º 2.956, de 1965 — *D.C.N.* de 23-6-1965.
- (18) Lei n.º 4.738, de 15-7-1965 — *D.O.* de 19-7-1965.
- (19) Exp. de motivos do Ministro da Justiça, Sen. Milton Campos — *D.C.N.* de 23-6-1965.
- (20) Guglielmo Ferrero — *O Poder* — Trad. de Carlos Domingues — Irmãos Pongetti, Rio, 1945 — pág. 165.

IMUNIDADES PARLAMENTARES

Rápido histórico - Licença
para o processo criminal -
Seqüestro de bens

Senador Argemiro de Figueiredo

O mandato parlamentar, em tôdas as democracias modernas, onde vigora o sistema representativo, tem hoje o seu livre exercício assegurado pelo instituto das imunidades parlamentares. Não nos iremos deter na busca de detalhes das origens históricas dessas garantias, sobretudo quando é certo, no entendimento da quase totalidade dos escritores, que o instituto emergiu do povo anglo-saxônico, onde, em primeiro lugar, se instituiu o govêrno representativo. Contudo, digamos de passagem, há os que lhe vão descobrir o nascedouro entre romanos e gregos. A coroa de mirtos, cingida à frente dos oradores, tornava-os invioláveis por suas palavras e votos...

Não há dúvida, porém, de que as imunidades parlamentares, longe de representarem uma conquista da ciência política, através da estruturação do direito, da doutrina que se foi sistematizando, apareceram no bôjo de crises políticas e de fatos imprevistos. Os mestres relatam êsses fatos — Thomas Shirley, membro da Câmara dos Comuns, em 1603, fôra encerrado numa prisão de Londres. A Câmara exigira do guardião a liberdade do deputado. Desatendida, expediu mandado de detenção contra o guardião e pôs em liberdade o parlamentar detido. Séculos anteriores (1397), já se defendia e respeitava, na Inglaterra, a liberdade de palavra do congressista. (Carlos Maximiano —

Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, pág. 46.)

Mesmo entre os inglêses, as imunidades parlamentares sofreram crises e eclipses. Mas, foi dessa velha e culta nação que elas se irradiaram para outros povos. Adotaram-nas, em seguida, os americanos do norte e, depois, os franceses, ao ensejo da grande Revolução.

CONCEITO E FUNDAMENTO DAS IMUNIDADES

Hoje as imunidades parlamentares, com maior ou menor extensão, são um atributo irrecusável ao livre funcionamento do Poder Legislativo, em todos os govêrnos democráticos do mundo. Não se desconhece, entretanto, que êsse instituto tem recebido vigorosa crítica de insignes mestres do Direito Público. Há os que só o justificam nos regimes em que o chefe do Executivo, dispondo de imenso poder, inspira medidas de amparo legal ao elemento democrático, através das imunidades. E consideram estranho que, numa república, se possa admitir a existência de *invioláveis* e *irresponsáveis* (Barbalho — *Comentários à Constituição Federal de 1891*, pág. 64). Realmente, o regime republicano tem os seus fundamentos apoiados nos grandes princípios da *igualdade* e da *responsabilidade*. Admitir privilégios de alguns, ou de classes, eximindo-os de sanções penais, a que todos estão sujeitos, ou lhes assegurando vantagens e direitos, recusados aos demais cidadãos, é, em princípio, negar a república.

Mas, assim, não é dado entender aos que vão encontrar os fundamentos do instituto das imunidades inerentes ao mandato parlamentar, emanado da soberania do povo. Uma assembléa de representação popular não vale apenas

pelos elementos individuais que a compõem, mas se sobrepõe a todos, como expressão de um Poder que exerce e encarna a própria soberania nacional. Uma delegação da soberania não pode sofrer restrições nem embaraços. Há de ser livre e independente. Os delegados do poder soberano, no exercício das funções, não se constituem privilegiados, porque o sejam individualmente, mas o são porque representam a coletividade, a nação inteira, em cujo nome agem e cujos interesses defendem.

O privilégio da imunidade representa, por essa forma, um atributo do Poder, e não uma prerrogativa individual.

Ampara o representante, pela função que ele exerce, ou seja, pertence ao Poder ou à Casa do Parlamento, de que faz parte o delegado da soberania nacional.

Privilegiada é a nação, é o povo, é a coletividade politicamente organizada de cada país. É a república que se pronuncia e exerce com isenção, liberdade e independência, através dos seus delegados ou representantes.

Os abusos do poder, as violências e perseguições políticas, não são ocorrências privativas dos regimes onde a maior soma de poder se ajuste na pessoa dos chefes do Executivo. Eles se verificam também, e com frequência, nos próprios regimes de democracia representativa. Daí porque, deixar os representantes do povo sujeitos ao direito comum, abandonados, entregues às injustiças e aos desvarios das paixões políticas, seria negar o próprio regime republicano e o sentido de soberania do mandato popular.

Não há uniformidade nas Constituições modernas, no tocante à extensão e conteúdo das imunidades parlamentares. Mas, a doutrina dominante é que o destinatário imediato do instituto é a própria Câmara interessada e não o seu membro, mero beneficiário; destinatário mediato. (Pinto Falcão — *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 25, pág. 271.)

RENÚNCIA DAS IMUNIDADES

Essa concepção de que o privilégio pertence à Câmara e não aos seus membros, considerados individualmente, gera, em boa lógica, o axioma de que não é admissível a renúncia à imunidade parlamentar. Não pode o parlamentar renunciar a um direito que não é seu, um direito de que não é titular. A imunidade é integrante do mandato legislativo. A renúncia à imunidade importaria na renúncia ao próprio mandato popular.

São raras as Constituições de povos que admitem a renúncia das imunidades parlamentares. Dentre elas, estão a do Panamá, de 1946, e a de 1947, da Venezuela.

A Constituição Brasileira de 1891, em seu art. 20, chegou a permitir a renúncia da imunidade, em certo caso. Assim, admitiu que, ao ensejo do exame da Câmara a pedido de licença para o processo criminal contra o deputado ou senador, pudesse o acusado optar pelo julgamento imediato. A verdade, porém, é que essas exceções maculam a pureza da doutrina tão brilhantemente sustentada por Jefferson, Cooley, Pontes de Miranda, Carlos Maximiliano, Silva Marques e outros eminentes constitucionais, nacionais e estrangeiros, no sentido de atribuir à Câmara e não ao parlamentar, individualmente, a prerrogativa da imunidade.

Esta atual doutrina, já aprimorada, como vimos, visa a assegurar às Câmaras o prestígio, a independência e o livre funcionamento.

CLASSIFICAÇÃO DAS IMUNIDADES

Diferem os autores no que se refere à nomenclatura das imunidades. Classificadas em duas espécies essenciais, entre nós é costume denominá-las *imunidade material e imunidade processual*. Já os franceses usam nomenclatura diferente: *irresponsabilidade parlamentar e inviolabilidade parlamentar*. Os ale-

mães, por sua vez, empregam a palavra *imunidade* para definir a intangibilidade pessoal do deputado ou senador, e *indenidade* para significar a imunidade *material*, em que se prescreve a irresponsabilidade criminal do parlamentar, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

A Constituição do Brasil trata da matéria nos seus artigos 44 e 45. No primeiro, estabelece a imunidade de direito constitucional *material*, prescrevendo a *inviolabilidade* dos deputados e senadores, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato; no segundo artigo, assegura a *imunidade processual* ou *formal*, em razão da qual os membros do Congresso Nacional, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

LICENÇA PARA O PROCESSO CRIMINAL

Fundamentado o instituto das imunidades no princípio de que elas se vinculam à independência e ao livre funcionamento do Legislativo, é corolário incontestável dessa concepção doutrinária a regra de que só as Câmaras poderão dispor da prerrogativa de admitir o processo criminal contra os membros do Congresso. E, por isso, a regra está expressamente consubstanciada em texto legal, ou seja, no art. 45 da Constituição da República.

FORMULAÇÃO DO PEDIDO DE LICENÇA

Tem-se discutido a quem cabe formular o pedido de licença para o processo. Em alguns países, o representante do Ministério Público é quem a solicita, por intermédio do Ministro da Justiça (Alcino Falcão), antes da propositura da ação. Entre nós nunca foi assim. E “não se deve pretender que tal licença a solicite o representante do Ministério Público, órgão de sua imediata confian-

ça, suspeito de agir por pressão governamental tornando-se preferível... como atribuição processual, a cargo do próprio juiz sumariante —” (Henrique Coelho, *O Poder Legislativo e o Poder Executivo*, São Paulo, 1905, pág. 77).

O juiz a que fôr distribuída a queixa, *antes de recebê-la*, diz Alcino Pinto Falcão (trabalho citado — inserto no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 25, pág. 280), e se não a indeferir liminarmente, solicitará a licença. Nada impede que o representante do Ministério Público formule a denúncia antes de concedida a licença. Mas o juiz sumariante *não pode recebê-la* antes da autorização, ou seja, da prévia licença da Câmara a que pertencer o parlamentar acusado. E deve solicitá-la com a mais completa documentação do processo, não bastando a remessa parcial de peças processuais. A Câmara, no exercício de sua soberania e no resguardo de suas prerrogativas constitucionais, não pode prescindir dessa remessa completa das peças de acusação, porquanto, além da livre apreciação do pedido de licença, sob todos os aspectos, moral, social e político, cabe-lhe o direito de examinar o mérito da denúncia, à vista dos elementos que a instruem.

SEQÜESTRO CRIMINAL

Pode o juiz, antes de concedida a autorização da Câmara para o processo, decretar o seqüestro criminal dos bens do parlamentar acusado? Não, não e não. E esse é o ponto que interessamos discutir, no presente trabalho.

Ninguém ignora que o instituto das imunidades parlamentares, cujo objetivo é assegurar a independência das Câmaras, não pode dilatar os seus efeitos e garantias além da *pessoa* dos membros que as compõem. Elas não se estendem aos fâmulos e familiares do parlamentar nem tutelam a propriedade do representante.

A imunidade formal é só quanto ao processo criminal. Quanto ao processo civil ou administrativo, não há a tutela das imunidades parlamentares. Seria o mais violento e imoral dos privilégios, atentatório dos princípios republicanos, da própria dignidade democrática, preservar o patrimônio do congressista devedor, em fraude aos credores.

Quando, porém, os tratadistas nacionais e estrangeiros se referem àquela restrição de garantias, têm em vista as obrigações de caráter civil ou administrativo. (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 247.)

Não poderiam ter em vista obrigações discutíveis em processo criminal. Assim, se o deputado ou senador é acionado pelos seus credores, no juízo civil, e se impõe contra ele a decretação de seqüestro em bens do seu patrimônio, como providência assecuratória do cumprimento da obrigação, não há dúvidas de que a medida será legítima, sem qualquer audiência da Câmara de que faz parte o devedor. Não há, no caso, processo criminal e nem ameaça de prisão contra a pessoa do congressista. Igual conclusão não é admissível, *data venia*, no tocante ao seqüestro criminal. Neste é imprescindível que haja a prévia autorização da Câmara. O seqüestro dessa natureza é, sem dúvida, um processo criminal, cuja procedência está a depender da prova do crime de que é acusado o parlamentar. Mesmo atuado em apartado, como determina a lei, não é possível dar ao seqüestro criminal o caráter de autonomia.

Está ele vinculado à ação principal, ou seja, ao processo criminal, que objetiva a prova do crime e a aplicação da pena aos responsáveis. Como processo acessório da ação penal, o seqüestro tem o mesmo destino daquela.

A Constituição é clara e expressa ao impedir que os deputados e senadores sejam processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara — art. 45.

Fôsse processo autônomo, ainda assim o seqüestro não perderia o seu caráter técnico de processo criminal, pois a sua procedência estaria condicionada à prova do crime. Então, violada estaria a Constituição, se a tal processo se procedesse sem prévia licença da Câmara. Sendo, porém, o seqüestro criminal um processo acessório da ação penal, há entre ambos irremovível vinculação, não se podendo cogitar da existência e processamento do primeiro sem a existência e processamento da ação. Daí porque, se a licença para ação criminal é necessária para que o processo se instaure, seria contra-senso prescindir-se da mesma para que se promovesse a processo criminal assecuratório, visceralmente ligado ao destino da ação. Além de a Constituição impedir contra o congressista qualquer processo criminal (em cujo ângulo creio que se deve incluir seqüestro criminal), sem prévia licença da Câmara, imagine-se a que absurdo iríamos chegar se a Câmara, negando a licença para o processo criminal, pudesse ver marchar contra um dos seus membros, sem prévia autorização sua, o processo de um seqüestro de bens, para cuja procedência são recrutadas, como se sabe, provas da existência do crime perpetrado pelo congressista! As garantias constitucionais das Câmaras ficariam por terra, e tôdas as portas estariam abertas às perseguições.

O alto objetivo das imunidades parlamentares, que é resguardar o decôro, a dignidade, a independência e o livre funcionamento das Câmaras, estaria frustrado, através de uma seqüência sem fim de processos criminais de seqüestro, inspirados pela paixão política.

Creio, assim, não poder o juiz cogitar de seqüestro criminal (processo acessório), sem estar habilitado com a licença da Câmara para instaurar a ação criminal (processo principal), contra o congressista, deputado ou senador. Salvo melhor juízo.

A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Luiz Navarro de Britto
(das Universidades da
Bahia e de Brasília).

O estudo dos sistemas eleitorais responde às perguntas de como serão computados os votos dos eleitores e como se distribuirão os cargos eletivos entre as facções políticas e candidatos. Em outras palavras, o sistema eleitoral ordena a forma de representação política.

Ora, desde que se preferiu o território como "unidade básica" de representação, dois são os grandes sistemas eleitorais: o majoritário e o de representação proporcional. Pelo primeiro, será eleito o candidato ou vencedora a lista de candidatos que obtiver maior número de votos, em determinada circunscrição territorial, geralmente pequena. Na representação proporcional, por sua vez, distribuem-se as cadeiras e mandatos proporcionalmente ao número de sufrágios obtidos por cada lista ou Partido político, dentro de certa área geográfica. O sistema majoritário em dois turnos é uma variante do primeiro e os chamados sistemas mistos originam-se hibridamente de ambos.

No Brasil, reinaugurou-se em 1945 a Representação Proporcional para a escolha de Deputados. Nos termos da emenda substitutiva do Deputado Raul Pila, este sistema seria o "único verdadeiramente democrático". O precedente de 32, que desejou sepultar as assembléias unânimes, e a queda da ditadura que manumitira tôda uma euforia político-eleitoral, consolidaram assim uma madura crença teórica. Além disso, a R.P. — como os técnicos costumam designar este sistema — ainda estava na moda. Até mesmo a França, tradicionalmente partidária do sistema majoritário em dois turnos, havia cedido, no ano anterior, aos encantos da Representação Proporcional.

Em 45 não dispúnhamos de uma experiência histórica que permitisse aferir a repercussão efetiva da R.P. sobre a vida política nacional. Hoje, no entanto, depois de 18 anos de existência ininterrupta, esta análise já se torna possível. E ela, parece, longe de encontrar o prometido "retrato da democracia", sonhado pelos constituintes, aponta, ao contrário, a R.P. como um instrumento conservador, comprometendo a dinâmica da vida política brasileira. É o que se pode comprovar, estudando o seu papel de ordenadora da representatividade política (I), bem como a sua incidência sobre a estrutura e atividade governamentais (II).

I — SISTEMA PROPORCIONAL E REPRESENTAÇÃO

Todo sistema eleitoral, já o disse, é uma forma de ordenar a representação política. A grande peculiaridade da R.P. reside no seu propósito de favorecer a presença de todas as tendências políticas do País nos seus órgãos eletivos. Ora, segundo a legislação brasileira, estas tendências somente podem participar diretamente na pugna eleitoral quando constituídas em Partidos; por outro lado, é também da natureza da R.P. que estas tendências sejam recrutadas, na medida de suas intensidades ou de suas forças, dentro no contexto da opinião pública. Vale dizer, o caráter de representatividade do mecanismo somente pode ser

avaliado em função dos Partidos políticos, enquanto sujeitos exclusivos do processo eleitoral, e da síntese da opinião pública forjada pelo sistema. Isto nos leva à reflexão de dois binômios: A) R.P. e Partidos políticos; B) R.P. e a opinião pública.

A) Representação Proporcional e partidos políticos

O sistema de Representação Proporcional é estimulante e garantia da multiplicidade de Partidos. As restrições de LAVAU⁽¹⁾ ou as críticas de TINGSTEN⁽²⁾ às "três leis sociológicas" de DUVERGER⁽³⁾, sobre a matéria, hoje parecem superadas. No Brasil, a despeito de suas peculiaridades, o fato dispensa provas. Mas, se a R.P. resguarda entre nós o pluripartidarismo, este não pode servir de índice catalisante e polarizador das múltiplas tendências do eleitorado nacional. Sim, porque o fracionamento dos Partidos brasileiros não revela qualquer superposição ou conflito programático definido. Todos êles, sem exceção, têm uma mesma infra-estrutura e, por isso, também operam sem qualquer originalidade ideológica. Conhecemos uma sorte de "po-

(1) *Partis politiques et réalités sociales* — Librairie A. Colin — Paris, 1953.

(2) In Maurice Duverger, *Les Partis Politiques* — Librairie A. Colin — Paris, 1958 — Págs. 275-6.

(3) Ver *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique* — Librairie A. Colin — Paris, 1950.

lipartidarismo burguês”, oriundo do caráter profundamente individualista das “elites dirigentes”, bem como dos conflitos internos que entre elas se desenvolvem. Ainda que estruturados alguns dêles como “Partidos de massa”, todos se comportam tal como os seus antecedentes liberais da Europa do século passado. As diferenças são de conjuntura e as contradições operacionais. Sendo assim, a diversidade de siglas corresponde, ideologicamente, a uma espécie de regime unipartidário.

Esta ilação nos é sugerida através das imagens plasmadas pelos candidatos, pe-

somente de legendas durante o período do pleito. O Professor Orlando de Carvalho observou, no Estado de Minas, “116 Municípios, com 125 casos de trocas de legendas entre várias categorias de eleições — federais, estaduais e municipais”. Além disso, em 8 Municípios unipartidários que eram da UDN em 1947-49, “7 dêles foram para o PSD e 1 para o PR, em 1949-52” (4).

Os eleitores, ainda que por vezes lhes sugira uma “party image”, como no caso do PTB, votam de fato em nomes e pessoas, como podem atestar as leituras estatísticas comparadas.

QUADRO N.º 1

(% Votantes)

ANO	GOVERNADOR	Nominal	LEGENDAS		PARTIDOS
			Federal	Estadual	
1954	Jânio Quadros	34,47	14,23	14,25	PSB e PTN
1958	Juracy Magalhães	48,71	25,23	23,33	UDN, PST e PSB
1962	Petrônio P. Nunes	48,76	58,66	49,76	PSD, UDN e PDC

los sufragantes e pela própria vida partidária.

Os primeiros omitem, freqüentemente, a sua filiação nas chapas e propoganda em geral. Segundo contingências estratégico-operacionais, comerciam “dobradinhas”, transferem-se de Partidos e, às vezes, até,

Finalmente, os próprios Partidos alimentam, progressivamente, tôdas as variedades possíveis de coligações ou alianças (ver Quadro n.º 2) e não escondem as suas próprias divisões internas.

(4) “Ensaio de Sociologia Eleitoral” — R.B.E.P. — Rio, 1958 — FIs. 61-2 e 63-4.

QUADRO N.º 2

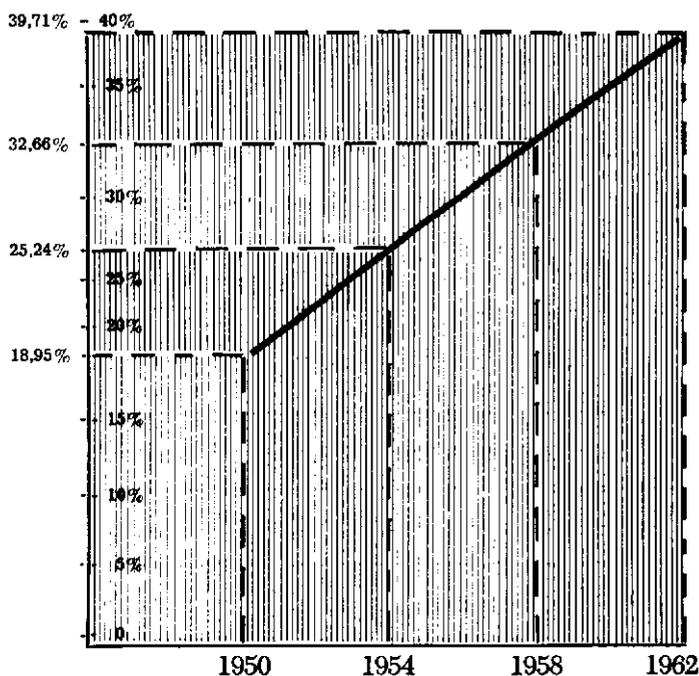
FÔRÇA ELEITORAL DAS COLIGAÇÕES E ALIANÇAS

Ora, tudo isto revela de um lado a ausência de "unidades partidárias" e de outro o complexo unitário de nosso sistema de Partidos. Estes dois fenômenos, aparentemente contraditórios, enformam o polipartidarismo burguês, incapaz de refletir as diferentes tendências do eleitorado nacional. Ao contrário. Dispersando candidatos e eleitores entre siglas desvitalizadas, esta multiplicidade resiste a que se processe, dentro dos Partidos, a aglutinação ideológica inevitável em um País que já superou a fase de uma participação política unilateral. Então, ao invés de estimular e

garantir a representatividade das diversas tendências, o nosso sistema eleitoral a estorva, quando dificulta a organização partidária das "novas forças" políticas do País.

B) Representação Proporcional e opinião

Por outro lado, todo sistema eleitoral é um meio de como exprimir a opinião ou a



vontade popular, acentua GUNNAR HECKSCHER (5). No caso brasileiro, porém, independentemente da R.P., trata-se da expressão limitada de uma parte apenas da opinião nacional, porque limitado é o direito de voto. Em 1962, o número de eleitores inscritos correspondia a 24,6% da população brasi-

(5) The study of comparative government and politics — The Macmillan Company — New York, 1957 — Pág. 144.

leira. Se estimarmos em 36 milhões a parcela em idade eleitoral, aquêlê índice sòmente alcançará 51%. Para nomear um exemplo mais concreto, basta que se recorde que só 1/3 dos brasileiros maiores de 18 anos manifestou a sua vontade no último pleito para escolha do Presidente da República. Sendo assim, é óbvio que se forjou um engôdo ao prometer-se o "retrato da democracia" com a simples adoção do sistema proporcional.

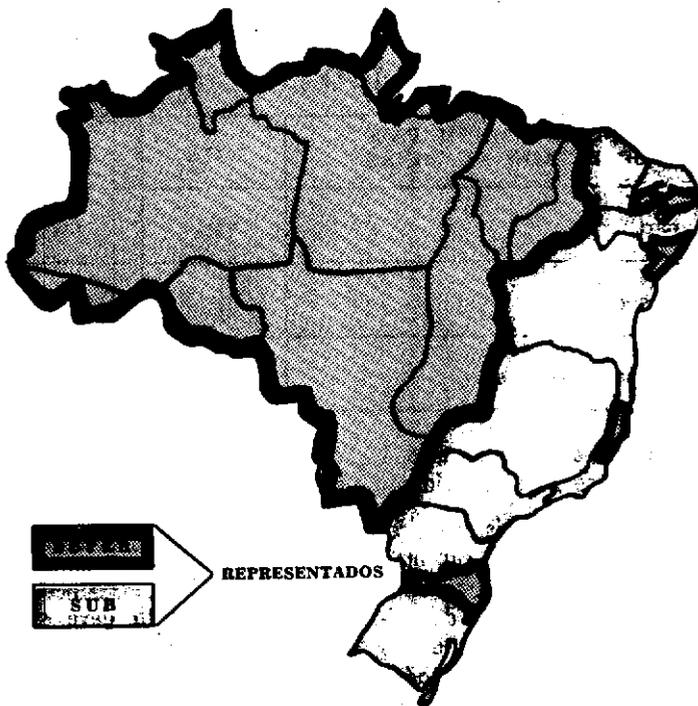
Mas, a disciplina da R.P. também concorre para distorcer esta opinião de minorias. Segundo a leitura do art. 58 da

em 7 o número mínimo de Deputados para cada Estado e Distrito Federal.

Dessa maneira, procede-se a "uma gritante desigualdade entre os cidadãos pertencentes aos grandes e pequenos Estados", como já ressaltaram SAMPAIO DOREA (6) e MIGUEL REALE (7).

Se fôsse tomada para o cálculo do número de Deputados sempre a mesma base numérica de 150.000 habitantes, então, em 1959, São Paulo deveria fazer mais 22 Deputados do que o permitido pela Constituição; Minas, mais 15; a Bahia, mais 7;

QUADRO N.º 3



Constituição da República, o "número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além dêsse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes". O seu parágrafo 1.º, por sua vez, estabelece

Rio Grande do Sul, mais 5; Pernambuco, mais 3; Paraná e Ceará, mais 1 cada. Porém, como em 59 já se encontravam obs-

(6) Direito Constitucional — 3.ª edição, São Paulo, 1953 — Tomo II — Pág. 29.

(7) "O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro", in Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.º 7 — 1959 — Págs. 27 a 29.

letas as estimativas demográficas para o último cálculo que fixara o número de Deputados para aqueles Estados, mesmo diante da disposição constitucional discriminatória, São Paulo estava sub-representado com 11 Deputados a menos na Câmara Federal, o Paraná com 7, Minas, Bahia e Rio Grande do Sul com 4, Distrito Federal e Ceará com 3. Certo, a distância entre os Estados tende a diminuir na medida em que o crescimento demográfico proporcione a cada um deles uma bancada superior a 20 representantes. Ainda assim, em 1962, 1 voto no Estado do Acre tinha o mesmo valor eleitoral que o de 25 paulistas, porque enquanto o quociente eleitoral em São Paulo foi da ordem de 53.544 votos, no Acre êle alcançara apenas 2.077. Da mesma forma, um voto alagoano equi-

mais intensa, portanto, as escolhas expressas nos seus pleitos se aproximam mais da "vontade geral" do que nas outras unidades federadas. De sorte que, em nosso sistema de R.P., o grau de representatividade varia na razão inversa da dinâmica de legitimação democrática.

Por outro lado, a estrutura e comportamento do multipartidarismo impõem à opinião nacional uma imagem esclerosada do processo político. As representações nas Assembléias e Câmaras dos Vereadores cada dia mais se fragmentam. Se, na 1.^a Legislatura, depois de 46, houve oito Estados "em cujas Assembléias Legislativas existia um Partido com maioria absoluta", na segunda e terceira apenas o Maranhão e, na quarta, o "Maranhão e Goiás foram

QUADRO N.º 4

CAMARAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE MINAS	1947/9	1954
1 partido	13%	8%
2 legendas	71%	50%
3 ou mais legendas	16%	39%

valia na época a perto de 3 cariocas e 1 voto amazonense a quase 2 votos baianos.

Ora, assim regulamentado, o sistema proporcional nega a sua própria essência, uma vez que, por seu intermédio, se constrói uma síntese inexistente e desconforme da opinião nacional. Acrescente-se ainda que as circunscrições eleitorais sub-representadas correspondem, em geral, aos Estados mais desenvolvidos e industrializados do País. **A contrario sensu**, as zonas mais atrasadas e, por igual, politicamente mais sujeitas ao jugo do coronelismo acham-se super-representadas em relação às primeiras.

Além do mais, também nos Estados sub-representados a participação eleitoral é

os únicos do rol" (8). No âmbito municipal, há muito o professor Orlando de Carvalho observa o declínio de sua "lei da concentração de legendas", com o aumento progressivo das Câmaras multipartidárias (9).

Certo, êste fato deve ser interpretado como a decadência "da fôrça do coronel e a derrocada do seu prestígio" (10). Mas, esta "libertação" também se acomoda

(8) Ver Nelson Sampaio in *Comportamento Eleitoral no Brasil* — Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1964 — Pág. 46.

(9) Ver Barbosa Lima Sobrinho in *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos* — Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1956 — Págs. 34 e 35.

(10) Waldemar Ladosky — "Evolução das Instituições Políticas em Minas Gerais", in R.B.E.P., n.º 14 — Julho, 1962 — Pág. 103.

a um modelo de superposições repetidas, imposto pela R.P., a multiplicidade preexistente de organismos, na vida nacional; dilui as oposições locais, ao tempo em que as disciplina e esgota em esquemas exclusivos de divergências pessoais. Mas, é possível que, a longo termo, esta mesma opinião elaborada pelo "polipartidarismo burguês" reaja sobre êle. O desenvolvimento econômico do País criará condições para tanto. Neste caso, a R.P. concorrerá, de modo decisivo, para a radicalização da opinião nacional. Porque, na medida em que as massas se conscientizem, todo o Partido também buscará definir os seus interesses e crenças. Em outras palavras, a sua ideologia. Porém, como êles são muitos, cada um somente poderá fortalecer a sua dimensão parlamentar às custas de um outro, ou de outros Partidos, "seus vizinhos imediatos" de clientela eleitoral. Então, para atrair e conservar êstes votos, cada um dêles sentirá necessidade de ressaltar e insistir sobre detalhes que o distanciem do seu concorrente mais próximo. E o "resultado — continua o Professor DUVERGER — será o agravamento das divisões políticas e a ampliação das oposições", que parecem coincidir "com uma **extremização** global da opinião" (11). Êste fenômeno já começou a se esboçar no último pleito da Guanabara, o Estado mais politizado da Federação (12). E, no âmbito parlamentar, êle vem sendo extrapolado com o aparecimento de organismos superpartidários, do tipo A.D.P. e F.N.P. Estaremos assim assistindo, no Brasil, já ao início de uma "radicalização das atitudes medidas" (13).

Em resumo, o mecanismo da R.P., na medida em que preserva o multipartidarismo uniforme, nêle articula a opinião nacional

e também permite a super-representação dos núcleos estruturalmente menos desenvolvidos do País. Por isso mesmo, parece lícito concluir que o sistema eleitoral vigente, longe de ensejar a representação proporcional de tendências e interesses, na verdade obstaculiza o processo de democratização do poder.

Êste mesmo fenômeno pode ser apurado na incidência da R.P. sobre a vida governamental.

II — REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E GOVERNO

O grande pressuposto teórico do sistema proporcional — já o dissemos — é o de que o Governo, através dos poderes Legislativo e Executivo, retrata a síntese de tôdas as correntes de opinião. No Brasil, dir-se-ia que a aplicação dêste princípio se encontra limitada pela existência do regime presidencialista conjugado às eleições majoritárias do Poder Executivo e Senado.

Mas, a multiplicidade uniforme dos Partidos, bem assim a distorção da opinião pública, ambas forçadas pela R.P., também refluem sobre o mecanismo eleitoral. E, em verdade, é êste refluxo que ordena não só a composição e atitude dos órgãos de Governo, como as relações entre o Executivo e o Congresso.

A) R.P. e os órgãos governamentais

Por fôrça do art. 56 de nossa Lei Maior, a representação proporcional comanda, de

(11) *Les Partis Politiques* — Op. cit. — Pág. 426.

(12) Ver José Arthur Rios, in *Comportamento Eleitoral no Brasil* — Op. cit. — Págs. 123 e 168.

(13) Jean Meyneud e Alain Lancelot — *Les Attitudes Politiques* — Presses Universitaires de France — Paris, 1962 — Pág. 68.

modo exclusivo, a composição da Câmara dos Deputados.

Ocorre, porém, que os efeitos da sua inserção na vida nacional repercutem, imediatamente, na estrutura interna de ambos os poderes.

a) R.P. e o Poder Executivo

O Presidente da República é um só e, portanto, majoritário é o seu sistema de eleição. Mas, desde a sua "nomination", a unidade do Executivo está comprometida. A multiplicidade partidária advinda com a R.P. transforma as candidaturas em polas de concessões. As plataformas de Governo acomodam interesses barganhados, inclusive o da indicação do Vice-Presidente. Este mesmo fato se repete na órbita dos Estados, onde o Vice-Governador pertence, em geral, a Partido distinto do do seu companheiro de chapa.

De tudo isto resulta também uma composição heterogênea do Ministério e até mesmo das diversas chefias administrativas de cada Pasta.

Esta ausência de homogeneidade, por sua vez, coage estruturalmente o Governo a uma dinâmica policêntrica e muitas vezes contraditória. Ministérios, diretorias e departamentos exercitam mandatos partidários diferentes, segundo a programação e interesses de seus titulares. Aí se perde o exemplo norte-americano, descrito por H. Laski, onde o Ministério "lives and moves and has his being in the context of presidential thought" (14).

Em outras palavras, a presença da R.P. na vida política do País condiciona a existência de um Executivo organicamente em condomínio e funcionalmente multilateral. Daí emerge o descompasso, o desgaste de forças e, por fim, a veleidade programática dos governos.

Por outro lado, esta composição e comportamento do Poder Executivo, orientados pela R.P. multipartidarista, configuram uma burla à eleição direta do Presidente da República. Sim, porque o voto, seja êle partidário ou personalista, concorre na prática para a formação de um Governo de coalizões e compromissos, sobre os quais o eleitor não manifestou a sua vontade e muito menos o seu consentimento. Em resumo, o Poder Executivo peca por falta de legitimidade. Não é o corpo eleitoral quem escolhe o seu "Governo".

b) R.P. e Poder Legislativo

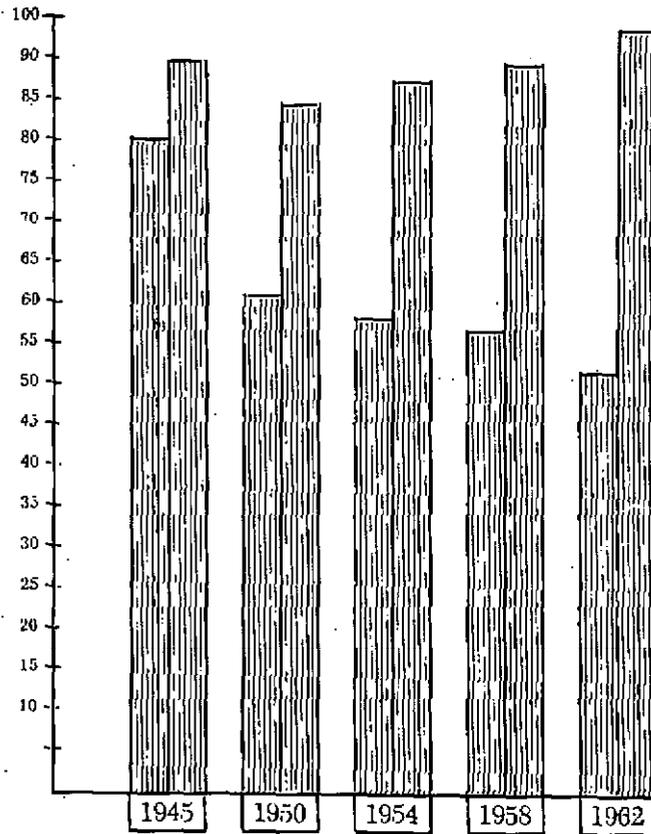
Não existe, de fato, representação proporcional de forças no Congresso.

Ao contrário, o sistema da R.P., que comanda o recrutamento da Câmara dos Deputados, subestima certas correntes partidárias, ao tempo em que consolida grupos e lideranças tradicionais.

A prática do seu mecanismo favorece, desde 45, os três maiores Partidos nacionais: o PSD, a UDN e o PTB. Da observação estatística das três últimas legislaturas chega-se mesmo a concluir que o número de suas cadeiras na Câmara cresce na razão inversa dos seus eleitorados.

(14) *The american presidency* — G. Allen & Unwin Ltd. — London, 1952 — Pág. 80.

QUADRO N.º 5



U. D. N.

P. S. D.

P. T. B.

 ELEITORES DOS PARTIDOS

 REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

Além das circunscrições estaduais, duas outras ordens de fatores provocam esta distorção representativa.

A primeira é o cálculo dos votos restantes, isto é, o critério para distribuição dos "lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários" (art. 59 do Código Eleitoral). Se, antes de 1950, privile-

giou-se o PSD com o regime de sobras, a partir da Lei n.º 1.064, o regime da média mais forte protege os grandes Partidos. Este, aliás, é um mal crônico da R.P. Há pouco mais de um ano, um professor de Limoges, J. M. A. Paroutand, demonstrou matematicamente que até mesmo a conhecida "representação proporcional integral"

seria mais bem qualificada se tomasse o nome de "representação proporcional muito aproximada" (15).

Ainda mais, como o seu sufrágio é necessariamente por lista, muitos candidatos são eleitos com um número de votos preferenciais sensivelmente inferior a outros a quem a R.P. impôs a derrota.

Enquanto "partidos de elites", o seu caráter individualista facilita e estimula a mobilidade de adesões. Faz parte de sua estrutura a indisciplina partidária. Um candidato hoje participante de uma chapa, amanhã, sem qualquer constrangimento, é inscrito entre os indicados em lista adversária. As pequenas legendas costumam

QUADRO N.º 6

DEPUTADOS FEDERAIS				
ESTADOS	ELEITOS	N.º VOTOS	NÃO ELEITOS	N.º VOTOS
Amazonas	Djalma Vieira Passos	3.306	José Bernardino Lidoso	5.407
Guanabara	Benedito Cerqueira .	3.527	Mendes de Moraes ..	7.525
Paraíba	Bivar O. de Melo ...	5.834	Jacob G. Frantz	10.127
Rio	Roberto Saturnino Braga	7.709	Cesar Guinle	16.363
Sta. Catarina	Paulo Maculan	12.579	Osmar Cunha	22.389

Ora, como o voto no Brasil é confessadamente personalista, então o nosso Código Eleitoral, além de beneficiar os grandes partidos, viola a vontade nacional deformando sua imagem representativa.

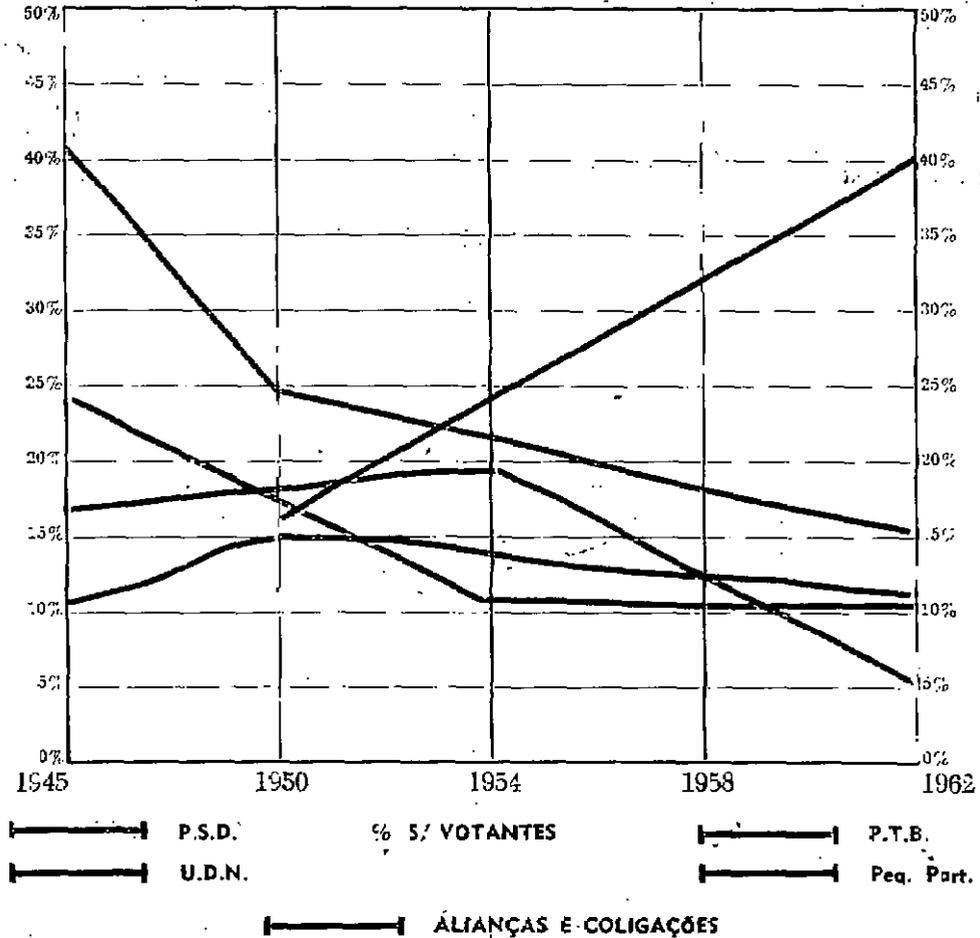
A segunda ordem de fatores distorcivos resulta da estrutura de nossos Partidos políticos. Ao contrário do que se tem observado nos outros países, a implantação da R.P. não provocou entre nós a rigidez partidária. Isto se explica pela natureza das agremiações, tôdas elas de fato "partidos de elites" ou "partidos de opinião", como prefere Georges Burdeau. Por sua vez, esta mesma índole gesta a maleabilidade de suas armaduras e reage, negativamente, sobre a representação proporcional na Câmara dos Deputados.

mesmo seduzir, freqüentemente, filiados de grandes partidos, sobretudo no âmbito estadual. De seu turno, também não é raro que, após as eleições, os filhos pródigos voltem à casa paterna. Ou ainda que, por motivos às vêzes até irrelevantes, um deputado mude de bancada no curso da legislatura. O ano de 1963, por exemplo, assistiu ao fortalecimento excepcional do P.T.B. na Câmara dos Deputados. Por isso, mais o sistema de circunscrições estaduais, pode inclusive ocorrer que um partido nacionalmente bem votado não consiga fazer ao menos um deputado federal, enquanto outro, com menor número de votos, chegue a cons-

(15) J. M. A. Paroutand — "Quelques considerations théoriques sur la Répresentation proportionnelle", in *Revue Française de Science Politique*, n.º 3 — 1963 — Págs. 645 a 665.

QUADRO N.º 7

FÔRÇA ELEITORAL



tituir forte bancada. Na Assembléa da Bahia, por duas vêzes, o P.S.D. e P.T.N. possuíram representante, embora no pleito não tivessem alcançado sequer o quociente eleitoral (16).

Por outro lado, a existência de alianças e coligações, ao tempo em que reafirmam o nosso "polipartidarismo burguês", também contribui para a negação da R.P. As combinações aparentemente as mais esdrúxulas, variando no tempo-espaço, desafiam

qualquer esforço imaginativo. Ainda mais, à mercê do sufrágio por lista, o voto preferencial dado a um candidato do P.S.B. pode concorrer para a eleição do seu companheiro de legenda, do Partido de Representação Popular.

Sendo assim, a representação parlamentar não traduz correntes de idéias e a sua

(16) Ver Nelson Sampaio — "Diálogo Democrático na Bahia" — Edição Rev. Brasileira de Estudos Políticos — Rio, 1960 — Págs. 71 e 72.

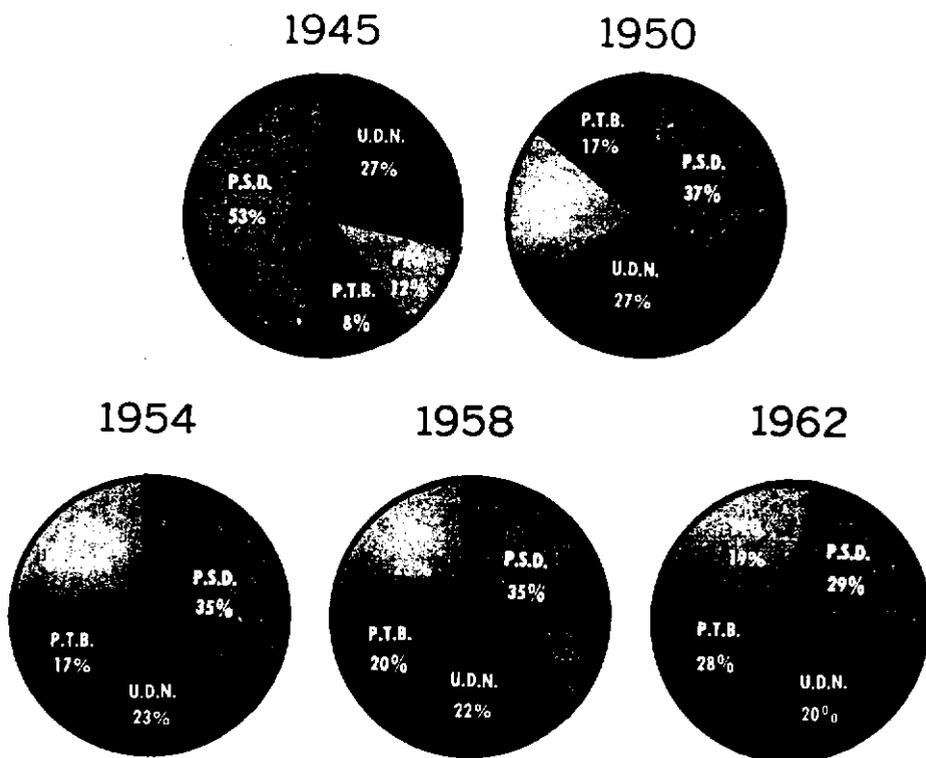
dimensão também não corresponde, proporcionalmente, à força eleitoral dos Partidos.

A comparação de figuras estatísticas revela, de modo brutal, este contraste de forças eleitorais com as dimensões parlamentares.

A simples leitura das primeiras constata uma diminuição generalizada de votos aos

Mas, a figura das dimensões parlamentares, na Câmara, apresenta um outro quadro de forças. O PSD é sempre o Partido mais forte, embora em 62, com um número de legendas superior a 450 mil, a sua bancada tenha apenas mais dois Deputados do que a do Partido Trabalhista Brasileiro. A UDN, de seu turno, resguarda o seu 2.º lugar até 1958, quando desde 1954, vitimada talvez pelo crescimento do eleitorado

QUADRO N.º 8



Partidos e um eleitorado crescente das alianças e coligações. Entre os grandes Partidos, o PSD é ainda o mais prestigiado em 1962. Porém a UDN perde em 1954 o 2.º lugar para o PTB, e os pequenos Partidos, em ascensão até 54, depauperam-se de modo contundente em 58 e 62.

urbano (17), sua força partidária era menor do que a do PTB.

Por fim, os pequenos Partidos minguam progressivamente a partir de 54.

(17) Ver Orlando de Carvalho — Os partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958 — Faculdade de Direito de Pelotas — 1959 — Págs. 19 e 20.

Em suma, as circunscrições eleitorais, aliadas à natureza dos Partidos políticos e ao regime da média mais forte, fazem do R.P. um instrumento de distorção representativa, manietado pelas velhas lideranças. Os grandes Partidos, de 1954 a 1962, perdem — inclusive para as alianças — 24% de sua força eleitoral, enquanto o número de seus parlamentares cresce em cerca de 4%. Este saldo é debitado aos pequenos Partidos, embora tivessem aumentado em número e deslocado mais de 70% de suas forças eleitorais para as coligações e alianças. Em outras palavras, a experiência do R.P. no Brasil, ao tempo em que patrocina a fragmentação da vida partidária, também fortalece, progressivamente, as bancadas dos grandes Partidos na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, este mesmo fenômeno se repete. O sistema majoritário, não há dúvida, é o catalisador decisivo das grandes agremiações. Mas, o caráter desagregativo do R.P. também influencia a composição da Câmara Alta. A "nominatation" ao Senado acha-se condicionada, sempre e sempre, aos conchavos multipartidários. Nas últimas eleições, por exemplo, das 24 alianças que concorreram ao pleito, 6 delas elegeram membros de pequenos Partidos. Por isso mesmo, embora o PSD, PTB e UDN usufruam de cômoda e gritante maioria, o número de pequenos Partidos no Senado tem-se multiplicado. Eles eram seis em 45, oito em 54 e dez em 62 (1 sem Partido).

Aí está, em resumo, a projeção do R.P. sobre os órgãos governamentais. Resta,

agora, avaliar o grau de sua interferência nas relações entre os poderes.

c) R.P. e relações entre os Poderes

Tôda a história da Constituição de 46 testemunha duas constantes nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo: instabilidade político-administrativa e inadequação institucional. São fenômenos complementares.

A primeira emerge da ausência de maiorias disciplinadas do Executivo no Congresso Nacional. Certo, o pluripartidarismo ocasiona maior número de manipulações possíveis pelo Chefe do Estado e a similitude programático-idealógica dos Partidos outorga uma grande autonomia ao Presidente para a composição do seu Governo. Mas, a variedade e fluidez dos Partidos também ensejam um caráter essencialmente vulnerável aos grupos e alianças parlamentares. De sorte que os acôrdos e apoios ao Executivo se desfazem com a mesma sem-cerimônia com que foram proclamados. E como as indicações para os Ministérios, superintendências e diretorias constituem cláusulas de sobrevivência destes acôrdos, então a continuidade político-administrativa se interrompe cada vez que o Chefe de Estado necessita reaver a sua maioria no Congresso. Para que se tenha uma ligeira idéia do grau de instabilidade, basta lembrar que, em 3 anos, o Ministério das Minas e Energia conheceu 9 titulares. De 1946 a 61 tivemos 18 Ministros da Educação, e de 1957 a 1960 foram sete os Secretários de Estado para as Relações Exteriores.

A segunda constante provém da mesma origem. Distribuídos setores e chefias da administração entre os diferentes Partidos que asseguram maioria parlamentar ao Chefe do Estado, a heterogeneidade do Executivo se autoneutraliza. Seu comportamento disperso impossibilita a coordenação planejada das diversas pastas e serviços, o que importa em esclerosar o Governo e a sua possível política. Este fenômeno se avulta ainda sob o mecanismo do sistema presidencial, que, nascido da crença liberal-burguesa do Estado abstencionista, disciplina toda uma ação de Governo dificultosa e cheia de embaraços. Sem qualquer domínio sobre o Congresso, o Executivo brasileiro se transformou em cúmplice de sua letargia. E, assim, a ineficácia administrativa, ajustada ao imobilismo legislativo, impediu a reformulação ou substituição dos velhos cânones em vigor. Indiferentes às mudanças sócio-econômicas processadas no País, a natureza de relações entre os dois poderes garantiu, historicamente, uma inadequação institucional, geradora de crises e inseguranças.

Ora, imediatamente gestados pelo multipartidarismo, é possível concluir-se que a instabilidade político-administrativa, bem assim a inadequação institucional são constantes asseguradas pelo sistema da R.P.

Por outro lado, como em várias ocasiões, a maioria parlamentar depende do apoio de pequenos Partidos, suas exigências e caprichos podem impor um governo de minorias. Árbitros da vontade legislativa e senhores de grande parte das decisões do Executivo, a "ditadura" dos pequenos Partidos for-

caria a grande contradição do nosso sistema eleitoral. Sim, porque embora se nomeando guardião da representação equânime de todas as crenças e idéias, a R.P. constrói um mecanismo de estrangulamento das correntes de opinião majoritária. Em outras palavras, nega operacionalmente a própria democracia.

CONCLUSÃO

A análise da dinâmica do sistema eleitoral brasileiro, aqui procedida, parece sugerir duas conclusões.

De um lado, é a negativa da representação proporcional, provocada pela multiplicidade uniforme de nossos Partidos. Na medida em que eles não se identificam a ideais, a R.P. se transforma em mero instrumento de conservação das lideranças políticas existentes.

De outro lado, através do art. 58 da Lei Magna, do sufrágio por lista, da estrutura partidária e sistema de alianças, bem assim do regime mais forte, o mecanismo eleitoral desconhece a proporcionalidade de representação. Os grandes Partidos são favorecidos e o comportamento do Poder não reflete uma vontade nacional majoritária.

Estas contradições entre o art. 56 da Lei Magna e a vida política do País conduzem, por sua vez, a uma ilação maior. Elaborando e distorcendo a opinião nacional, a R.P. dificulta o processo democrático. E o que é mais, a estratégia conservantista de fragmentar as forças políticas poderá redundar no suicídio da democracia, pela radicalização de atitudes.

Os estudiosos da ciência política divergem fundamentalmente, no tocante ao problema do **impeachment**. Não tanto no que diz respeito à natureza do instituto, às suas características e finalidades, porém no que tange à sua necessidade e, sobretudo, aplicabilidade, nos tempos modernos.

Ao lado dos teóricos que insistem em advoogar a adoção do **impeachment** na legislação, como arma de defesa do povo contra os desmandos de maus governantes, situam-se publicistas que, descrentes da utilidade da medida, pelas dificuldades que o seu exercício tem apresentado, consideram-na obsoleta e querem-na proscrita das Constituições.

O assunto, complexo, difícil e delicado, merece a atenção dos teóricos, dos legisladores e dos políticos, principalmente no Brasil atual, onde se anunciam profundas modificações em sua estrutura jurídica fundamental, com vistas a uma organização que melhor se ajuste às suas realidades.

Evidentemente, a matéria crescerá ou crescerá em importância e oportunidade de acordo com os rumos que forem dados ao nosso regime político, pois, das tendências que predominarem, muito dependerá a posição a assumir frente a essa relevante questão. De qualquer modo, achamos que, especialmente nós, os latino-americanos, dada a nossa imaturidade política, devemos encarar com isenção e seriedade esse problema, pois no seu bom encaminhamento talvez venhamos a encontrar remédios para crises que se renovam a cada instante e a cada instante se resolvem em termos desfavoráveis à consolidação, no continente, de uma exata consciência democrática.

IMPEACHMENT

SUA NECESSIDADE NO REGIME PRESIDENCIAL

Paulo de Figueiredo

*Assessor Legislativo do
Senado Federal*

O reconhecimento da vontade popular, expressa nas urnas, é elemento essencial na configuração de qualquer sistema democrático de governo, e o **impeachment** destina-se a, de um lado, neutralizar os desvios dos governantes, e, de outro, evitar que a vontade do povo seja substituída pela vontade dos fatos salvadores da pátria, pois a verdade é que, ve-

rificando-se a crise, e não se aplicando esse remédio jurídico, acontecem os "golpes", que tanto degradam a história política das nações latino-americanas:

O assunto é, a nosso ver, daqueles que devem ser convenientemente debatidos nesta hora, uma vez que sentimos a necessidade de substituir uma estrutura constitucional arcaica por outra, mas sem fugir aos imperativos de nossa vocação democrática.

Realmente, onde não houver o **impeachment**, ou medida semelhante, não haverá apenas a consagração da irresponsabilidade governamental: existirá, também, a possibilidade de "golpes", pois, sem um esboço legal, as crises se encaminharão para as soluções de força.

A exposição deste ponto de vista revela, de pronto, uma tomada de posição: somos favoráveis à permanência do instituto em nosso direito político, pelo menos enquanto vigorar o regime presidencialista.

Para, no entanto, justificarmos essa posição, julgamos interessante fazer um exame mais pormenorizado do **impeachment**, no tempo e no espaço, bem como configurá-lo em seus elementos constitutivos e em sua destinação, única maneira de podermos

concluir pela necessidade ou não de sua sobrevivência.

Lembrando as origens, a natureza e os objetivos do **impeachment** e, sobretudo, como tem sido considerado e utilizado nos países politicamente mais evoluídos, teremos condições para melhor situar o instituto nos quadros jurídicos contemporâneos, e, assim, fazer uma opção consciente.

CONCEITO

A palavra **impeachment** deriva do latim **impedicare**: "in", em; "pedica", cadeia; "pes, pedis", pés. Significa "pôr cadeia nos pés", ou seja, em linguagem política, obstar a marcha de determinados governantes, evitando possam os mesmos continuar seguindo um caminho errado, com prejuízos para a coletividade.

Seu fim exclusivo (Viveiros de Castro) é "afastar o mau funcionário do exercício do seu cargo, desvesti-lo da autoridade governamental, vinculá-lo com outros cidadãos"; "é (João Barbalho) impedir que o Presidente continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país"; é (Von Holst) "a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou o mal resultante do abuso do poder oficial, negligência do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo"; é (Paulo Lacerda) "remédio para pôr termo ao estado de impossibilidade daquela harmonia e cooperação, que a Constituição deseja e preceitua, entre os Podêres".

A presunção democrática é que o povo escolhe os melhores, não só para o Parlamento como para a chefia do Executivo. Representando o povo no Poder Legislativo ou no Poder Executivo, os eleitos não de, assim, agir como se fôsem, de fato, os melhores. Terão de, em sua conduta, atos e palavras, refletir os interesses, as reivindicações e os ideais do eleitor.

Dessarte, aquêle que, no Congresso, ou à testa do Govêrno, fugir aos sagrados imperativos do mandato que recebeu, há de ser devidamente responsabilizado. E no re-

gime presidencial, onde não há Ministério responsável, o remédio, no que toca ao Presidente da República e outras autoridades, é o **impeachment**, réplica, no setor executivo, da cassação dos mandatos, prevista, na esfera legislativa, para os parlamentares que se revelarem indignos de suas funções.

O **impeachment** foi criado, portanto, para impedir que o povo fôsse esbulhado em seus direitos, violado em sua vontade, ofendido em sua dignidade, que a tanto equivaleria a continuação, à frente de seus destinos, de um governante que, não correspondendo à sua confiança, transformasse o poder público em instrumento de satisfação de interesses outros que não os da nação.

"Pôr cadeia nos pés" dessas autoridades transviadas foi o recurso que os teóricos do direito político descobriram para obstar que elas prosseguissem em sua marcha pelos caminhos escuros.

HISTÓRIA

O **impeachment**, como processo de responsabilização e de afastamento do poder das autoridades indignas, existe desde longínquos tempos: "Desde remotas eras, divulga Rosah Russomano, os povos têm entendido que certos delitos, de gravidade e ressonâncias excepcionais, deveriam ser alvo do julgamento especial"; e o professor Sá Filho recorda que, já "na Grécia antiga, os titulares de cargos públicos podiam, pela sua conduta, ser acusados ante as assembleias políticas".

Aliás, os homens são os mesmos, em todas as épocas e latitudes, sendo admissível que, em qualquer sociedade, os homens, ao aceitarem restrições a seus direitos e à sua liberdade, em favor de uma ordem comum de existência, tenham exigido, de parte dos responsáveis por essa ordem, o cumprimento de certas normas e o respeito a determinados preceitos, sob pena de sua substituição. Os chefes, mesmo os mais po-

derosos, e ainda os dos agrupamentos mais primitivos, nunca chegaram a ficar totalmente a cavaleiro do contrôle e julgamento dos seus súditos.

Entretanto, o **impeachment**, como instituto jurídico, é criação histórica relativamente recente, sendo originário da Inglaterra. Paulo Lacerda assim fala do seu aparecimento:

“O **impeachment** é instituto originário do direito público inglês.

Em face da irresponsabilidade do Rei, consoante o expressivo brocardo **the king can do not wrong**, fazia-se sentir fortemente a necessidade de achar o modo de tornar responsáveis os grandes oficiais da Coroa, notadamente os Ministros, contra os quais os meios comuns eram insuficientes e os magistrados ordinários não tinham força e autoridade para processar e sentenciar. Isto conseguiu-se afinal, mediante a adaptação, muito própria do caráter tradicionalista inglês, de antigos institutos às novas necessidades.

De fato, segundo o direito comum, ao júri, que periodicamente se reunia em cada Condado, pertencia o recebimento da acusação criminal, e como a Câmara dos Comuns se compunha exatamente dos representantes dos Condados, ela foi considerada o grande júri da Inglaterra e, assim, com o direito de acusação contra os altos funcionários da Coroa. De outro lado, a Câmara dos Lords tinha atribuições judiciárias, conservadas desde os tempos em que era o Magnum Consilium, e por cuja virtude tradicionalmente se produziam perante ela as acusações intentadas contra os altos funcionários do Estado.

Veio a atribuir-se, dessa maneira, à Câmara dos Comuns a acusação contra os Ministros e demais grandes oficiais da Coroa, e à Câmara dos Lords o processo e o julgamento.”

NA INGLATERRA

Instituição inglesa, foi na Inglaterra que o **impeachment** foi aplicado pela primeira vez, em 1376, ao tempo do rei Eduardo III. Com o correr dos tempos, aumentando os abusos das autoridades, o heróico remédio passou a ser usado mais amiudadamente, para, com o aperfeiçoamento dos costumes políticos, tornar-se, nos últimos tempos, de aplicação mais espaçada. É, ainda, Paulo Lacerda quem assim sintetiza a história do instituto nas Ilhas Britânicas:

“O primeiro **impeachment** ocorreu nos últimos tempos do reinado de Eduardo III, no ano de 1376. Em seguida, os casos tornaram-se frequentes, salvo no período que vai desde o caso do duque de Suffolk, em 1449, até o proposto contra Gilos Nompsson, em 1621, época essa durante a qual houve somente o caso de Londres, em 1534, que, aliás, o historiador Pike qualificou de duvidoso. No século XVIII houve apenas doze casos, e no século XIX, um só.”

O caso de Lord Melville (1805-1806) foi o último em que se empregou o **impeachment**, pelo que Lauro Nogueira, adversário da medida, assim a aprecia, em tese de concurso:

“De sorte que proscrito, há mais de um século, o **impeachment** na pátria do bravo Churchill, já sobre êle se pode passar certidão de óbito.”

Observemos, de passagem, que o instituto não foi **proscrito** da Inglaterra e nada impede possa ser aplicado a qualquer momento, bastando que seu uso se faça necessário, conquanto o sistema parlamentar encontre em seu mecanismo outros recursos para alcançar os objetivos do **impeachment**.

NOS ESTADOS UNIDOS

A Constituição dos Estados Unidos adotou o instituto, após longos e veementes deba-

tes, em que figuras eminentes da grande nação puseram-se em campos antagônicos.

Nesse país, estão sujeitos à medida todos os "civil officers", ou, como ensina Rawle, "todos os funcionários civis nomeados pelo governo nacional, quer suas funções sejam executivas, quer judiciais, nos mais altos e nos mais baixos departamentos do Governo".

Embora utilizável, porque inscrito na Constituição, o **impeachment** não teve uso muito amplo e freqüente, o que, de um lado, fala das cautelas com que deve ser exercitado, e, de outro, naturalmente, presume um bom desempenho de suas funções públicas, por parte dos "civil officers."

Dez casos federais de **impeachment**, unicamente, são registrados na vida política americana, salienta Lauro Nogueira, sendo que William A. Mowry e Ogg and Ray, por êle citados, enumeram apenas os nove seguintes :

- 1 — de William Blount, Senador (1799) — absolvido
- 2 — de John Pickering, juiz (1803) — condenado
- 3 — de Samuel Chase, juiz (1804) — absolvido
- 4 — de James H. Peck, juiz (1830) — absolvido
- 5 — de West H. Humphreys, juiz (1862) — condenado
- 6 — de Andrew Johnson, Presidente da República (1868) — absolvido
- 7 — de W. W. Belknap — Secretaria da Guerra — (1876) — absolvido
- 8 — de Charles Swayne — juiz, (1904) — absolvido
- 9 — de Robert W. Adibald, juiz (. . . . 1912-1913) — condenado.

Foram, ainda, remetidos ao processo de **impeachment**, os seguintes governadores, anotados por Sá Filho: William Suger, de N. York, em 1913, por motivo de corrupção eleitoral; Ferguson, de Texas, em 1917;

Walton e Johnson, de Oklahoma, em 1923 e 1929.

NA FRANÇA

Na França, o assunto teve o seguinte tratamento, nas diversas constituições do país :

A Constituição de 4-11-1848 dispunha :

"Le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. Le Président de la République n'est justiciable que de la Haute Cour de Justice et ne peut-être grâcie que par l'Assemblée Nationale. Le fait de porter atteint à l'activité de cette assemblée est un crime de haute trahison."

Como se vê, não só o Presidente da República e os Ministros, mas todos os agentes e depositários de autoridade pública, eram responsáveis, cada qual em seu setor, pelos atos de governo e de administração, respondendo, por êstes, perante o tribunal competente.

Consoante as leis constitucionais de . . . 1875, competia ao Senado, privativamente, julgar o Presidente da República, Ministros e os particulares por atentos à segurança do Estado; os Ministros, por crimes cometidos no exercício do cargo; quanto ao Presidente, só era responsabilizado nos casos de alta traição: "Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Il ne peut-être mis en accusation que par la chambre des députés et ne peut-être jugé que par le Sénat."

A Constituição de 1946 repete, em parte, o preceito citado: restringe a responsabilidade do Presidente aos crimes de alta traição. Mas o seu julgamento sai da alçada do Senado: "Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Il est alors mis en accusation par l'Assemblée Nationale, est renvoyé devant la Haute Cour de Justice élue par l'Assemblée Nationale."

Finalmente, a Constituição em vigor, de 1958, adotou um sistema que é como uma fusão dos sistemas anteriores: instituiu uma Alta Corte de Justiça, eleita pela Assembleia-Geral e pelo Senado, para julgar o Presidente da República nos casos de alta traição e os membros do Governo nos crimes praticados na forma da legislação em vigor: "Il (o Presidente) n'est responsable que dans le cas de haute trahison devant la Haute Cour de Justice dont membres sont élus en nombre égal par l'Assemblée et le Sénat."

Entre os casos de **impeachment** ocorridos na França, podemos evocar dois, ambos de resultados positivos, citados por Sá Filho: o ex-Ministro do Interior, Nolvy, foi acusado por León Daudet de haver tido entendimentos com o inimigo. A Câmara dos Deputados submeteu-o ao competente processo de acusação, que foi aceita, e encaminhou o processo ao Senado, que o condenou (1917). O outro caso foi o do ex-Ministro Caillaux que, por motivos análogos, foi (1920) condenado a três anos de prisão, cinco de exílio e dez de perda de direitos políticos.

NO BRASIL

Passando ao Brasil, e apreciando as nossas Constituições republicanas, vemos que todas adotaram o **impeachment**, com algumas modificações.

A Constituição de 1891 conferiu à Câmara dos Deputados competência para declarar ou não procedente a acusação contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns e ao Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, processar e julgar o Presidente da República e demais funcionários designados pela Constituição (arts. 29, 33, 53 e 57).

Ao contrário da Constituição norte-americana, em que se inspirou, a nossa primei-

ra Constituição republicana limitou a aplicação do **impeachment**, que só poderia ser exercitado contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade; contra os Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, e contra os ministros do Supremo Tribunal Federal, também nos crimes de responsabilidade.

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve a competência do Supremo Tribunal Federal, mas criou, para o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os do Presidente, e os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, um Tribunal Especial, composto de três membros da Corte Suprema, três do Senado e três da Câmara dos Deputados (art. 58).

Essa inovação da Carta de 34 não prevaleceu, não sendo repetida nas Constituições posteriores, que retomaram o critério tradicional. Destarte, a Carta de 1937 devolveu ao Senado, então denominado Conselho Federal, e com dez membros nomeados pelo Presidente da República, a antiga competência (arts. 86-89-100).

Finalmente, a Constituição de 18 de setembro de 1946 (arts. 59, 62, 88, 89, 92, 93 e 100) restabeleceu o antigo sistema: a Câmara dos Deputados declara a procedência da acusação, sendo o Presidente submetido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e perante o Senado, nos crimes de responsabilidade.

Além do Presidente da República, estão sujeitos ao **impeachment** os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

No tocante aos Ministros de Estado, é também a Câmara que examina a acusação contra eles, nos crimes conexos com os do Presidente da República, incumbindo ao Senado julgá-los. Entretanto, nos casos de crimes comuns e de responsabilidade, compete ao Supremo Tribunal Federal processá-los e julgá-los.

Relativamente aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, são, nos crimes de responsabilidade, processados e julgados perante o Senado Federal.

Para ilustração da matéria, relacionemos, agora, alguns casos de **impeachment**, tentados no Brasil contra Presidentes da República :

I — Em 1893 — Denúncia do deputado J.J. Seabra e outros contra o Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República no exercício da Presidência, acusando-o de diversos fatos delituosos. A Câmara dos Deputados decidiu não ser a denúncia objeto de deliberação.

II — 1901 — Denúncia do contra-almirante Custódio de Melo, contra o Presidente Campos Sales, por haver usado de violência contra o denunciante. O parecer aprovado pela Câmara não recebeu a denúncia "por inepta e serem injurídicos os seus fundamentos." Nova denúncia foi feita, nos mesmos termos da anterior, mas o Presidente da Câmara não a aceitou, visto tratar-se de caso julgado.

III — 1902 — Denúncia do deputado Fausto Cardoso contra Campos Sales. Decisão da Câmara : "a denúncia, além de injurídica e inoportuna, seria ineficaz se aprovada pela Câmara".

IV — 1912 — Denúncia de Coelho Lisboa, ex-senador federal, contra Hermes da Fonseca. A denúncia não foi considerada, pela Câmara, objeto de deliberação.

PONTOS DE CONTROVÉRSIA

Definido o **impeachment** e feito um esboço histórico do instituto, em seu país de origem, nos Estados Unidos, na França e no Brasil, procuraremos, agora, surpreender-lhe os traços característicos, para sua perfeita configuração, *conditio sine qua non* para a fixação de uma atitude racional frente ao problema.

Esmeraldino Bandeira, no prefácio ao livro "Da Responsabilidade do Presidente da República", de Mário Lessa, assim focalizou esse aspecto da questão :

"Pontos principais de controvérsias e debate no assunto são os que dizem respeito: 1.º, à natureza do **impeachment**, se exclusivamente política ou administrativa, se de direito constitucional ou penal; 2.º, à unidade ou qualidade da pena — destituição do cargo e incapacidade para exercer qualquer outro — a aplicar ao culpado como sanção do dito instituto; 3.º, à extinção ou cessação do processo nas hipóteses de o Presidente renunciar ao cargo ou de deixá-lo por conclusão do respectivo período; 4.º, à função da Câmara e à do Senado no dito processo."

Abordaremos isoladamente cada um desses aspectos.

NATUREZA : O IMPEACHMENT É UM PROCESSO MISTO, E NÃO EXCLUSIVAMENTE POLÍTICO.

É o **impeachment** um processo político? Será criminal? É um processo misto? Pune o crime cometido pela autoridade ou visa apenas ao afastamento do cargo? O afastamento do cargo é pena criminal ou medida administrativa? Que são crimes de responsabilidade?

Epitácio Pessoa, com a sua indiscutível autoridade, respondendo a essas indagações, situa o **impeachment** como um processo genuinamente político : "... o **impeachment**, como um processo criminal, é um processo de natureza política, que visa não à punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa política, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos

préviamente especificados, que previstos ou não, na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu Governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo."

Em que pêsse ao prestígio do grande brasileiro, sua opinião, hoje, é quase singular, pois a maioria dos publicistas considera o **impeachment**, aliás com razão, um instituto "sui generis" de natureza política e jurídica ao mesmo tempo.

Evidentemente, o objetivo primacial da medida é livrar a administração de um mau servidor, pelo seu afastamento do cargo, mas a verdade é que a destituição do cargo constitui uma pena, e uma pena, inclusive, capitulada no Código Penal, cujo artigo 67 reza :

"São penas acessórias :

I — a perda da função pública, eletiva ou de nomeação."

E o artigo 69 :

"São interdições de direitos :

I — A incapacidade temporária para investidura em função pública."

Além disso, a Constituição é clara e peremptória quando determina, no artigo 62, § 3.º :

"Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária."

Razões sobejam, por conseguinte, a Lauro Nogueira, ao afirmar que o **impeachment** "é um processo misto : político e criminal", explicando : "é político, porque visa especialmente a despejar do poder um mau funcionário; porque não tem como escopo primordial uma punição; porque não impõe uma pena propriamente dita; porque não traz como consequência, na sua aplicabilidade, a perda da liberdade ou condenação

pecuniária; porque exercitado por dois corpos políticos. . .

É criminal, porque, afinal, queira-se ou não se queira, aplica uma pena."

É esta, também, a opinião de Sá Filho: "o processo de **impeachment** é considerado de natureza mista, tanto política, como criminal".

Do mesmo modo pensa Carlos Maximiliano :

"Embora na hipótese do **impeachment** não se esteja obrigado à técnica rigorosa do Juízo Criminal, todavia se observam os postulados tradicionais sobre aplicação de lei penal, prova e independência dos Podêres. Um escritor norte-americano lembra que se trata de um quase-criminal processo.

No Brasil, sempre houve duas fases no **impeachment**: a primeira, concluindo por uma decisão da Câmara, semelhante a pronúncia usada no juízo criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Em um e outro caso, se exige prova, audiência do acusado e plena defesa."

Aí, talvez, os motivos por que Barbalho escreveu, com certa veemência :

"... não só os princípios fundamentais de nosso sistema constitucional, como altas razões de conveniência, repelem a idéia de fazer-se simplesmente político e discricionário o recebimento da queixa ou denúncia contra o Presidente da República."

Pelo mesmo diapasão afina o pensamento de Paulo Lacerda :

"... o **impeachment** é processo político-criminal, deve ser conduzido segundo os princípios gerais do procedimento perante os tribunais de justiça; mas tem por escopo principal, não tanto a punição do acusado, senão primeiramente a tutela das coisas públicas, mediante a remoção do mau

ocupante do ofício, que o exerce em prejuízo da nação."

Rosah Russomano segue igual doutrina :

"O **impeachment**, pois, processo predominantemente político, mas com nuance de processo criminal..."

E Mário Lessa :

"O **impeachment** é realmente uma medida política, mas tem todos os característicos de um julgamento que termina pela absolvição do indiciado ou pela sua condenação a uma pena expressamente determinada pela Lei Constitucional."

Outro não é o ponto de vista do eminente Pontes de Miranda :

"... os princípios que regem a responsabilidade do Presidente da República (e dos governadores estaduais e dos prefeitos) são princípios de direito constitucional e princípios de direito processual."

Nossa jurisprudência se orienta no mesmo sentido. Decidiu a Suprema Corte de Justiça :

"O **impeachment**, na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro qualquer."

Clareia, dessa maneira, através da lição dos mestres, a natureza do instituto, que, assim, caracteriza-se perfeitamente como processo misto, a um só tempo político e criminal.

DA PENA

Consideremos, agora, o segundo ponto de controvérsia, relativo à pena.

A Constituição, no citado artigo 62, § 3.º, já deu a palavra definitiva sobre a matéria.

A pena de perda do cargo pode ser acompanhada da de inabilitação para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária.

Temos, por conseguinte, de reconhecer a dualidade da pena : esta pode consistir unicamente na destituição da autoridade que ocupa o cargo, ou na perda do cargo e na incapacidade, para a autoridade dêle demitida, de exercer outro, por um prazo determinado, isto sem se falar na possibilidade de aplicação, ao acusado, de outra pena, pela justiça ordinária.

SÔBRE O PROCESSO

O terceiro ponto provocador de debates diz respeito à questão da extinção ou cessação do processo, na hipótese de o Presidente renunciar ao cargo, ou dêle se afastar naturalmente, por conclusão de mandato.

O fim do **impeachment** é, como vimos, demitir de suas funções a autoridade que não as exerça com dignidade. Medida política, aplicada à semelhança de um corretivo penal, ela se esgota, todavia, com o simples fato de livrar a administração de um mau servidor, tanto mais que não impede seja movido contra êste, na justiça ordinária, outro processo. Por isso mesmo, se deixa o cargo, em caráter definitivo, o individuo se põe a salvo do julgamento político, embora não fique fora da mira da legislação criminal, pois, se assim não fôra, bastaria à autoridade renunciar ao cargo para escapar a qualquer responsabilidade pelos seus crimes.

Mário Lessa enquadró o tema em seus devidos contornos, ao escrever :

"... não deve responder a **impeachment** o Presidente que renuncia o cargo, e a razão é evidente; cessa por êsse fato o perigo dos abusos que poderia cometer, e se cometeu crimes

quando exercia o poder, aí estão para puni-lo os tribunais ordinários, de cuja jurisdição não lhe é lícito declinar, alegando uma qualidade de que voluntariamente se despojou."

E se não houver renúncia, mas simples licenciamento, ou seja, um afastamento temporário do cargo? Nesta hipótese, continuando a autoridade (no caso o Presidente) titular do cargo, que pode reassumir a qualquer instante, o processo segue seu curso normal, como se o acusado estivesse no exercício de suas funções. É o que ensina Carlos Maximiliano :

Portanto, não se instaura processo político, nem se prossegue o que foi iniciado, se o culpado abandona a posição oficial. Ao contrário, se o afastamento não é definitivo, se o Presidente licenciado comete crime, responde por ele no fóro que seria competente se o acusado se achasse no exercício do cargo. Justifica-se o processo, para impedir que o mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprouver."

DOS TRIBUNAIS

Três são os sistemas para julgamento dos implicados em processo de **impeachment**: o Sistema Cameral, o Sistema Judicial e o Sistema Misto.

Pelo primeiro sistema, o órgão competente para o processo e o julgamento é o Poder Legislativo. À Câmara Baixa, que representa mais diretamente a vontade do povo, compete a acusação, e, à Câmara Alta (Senado), o julgamento. É o sistema clássico, oriundo da Inglaterra, adotado nos Estados Unidos e vigente no Brasil.

Pelo segundo, cabe ao mais alto Tribunal ordinário o julgamento de personalidades categorizadas, seja nos crimes comuns, seja nos de responsabilidade. Prevalece na Bélgica, Holanda e Suíça.

Pelo terceiro, institui-se um Tribunal híbrido, especial, composta, em geral, de

membros do Legislativo e do Judiciário. Existiu, entre outros países, na França, antes de 1875, e no Brasil, durante a vigência da Constituição de 1934.

Dos três sistemas, o mais universal é o primeiro, incorporado, com ligeiras variações, nas Constituições da maioria dos países democráticos, mas, apesar disto, grandes vozes se têm erguido contra esse critério de se atribuir a uma corte política o direito de julgar o Presidente da República, Ministros de Estado e outras autoridades.

Sá Filho, por exemplo, é franco em sua manifestação :

"... atribuir a uma assembléa política o poder de julgar crimes políticos ou infrações funcionais, é correr o risco de decisões parciais e apaixonadas."

E Duguit, com todo o peso de sua consagrada autoridade, é ainda mais veemente em sua crítica :

"... a instituição do Senado como Alta Corte de Justiça constitui uma verdadeira mancha em uma Constituição republicana, porquanto se atribui competência judiciária à assembléa política, viola-se o princípio da igualdade de todos perante a lei, estabelece-se uma jurisdição extraordinária com o pensamento reservado de que ela será menos imparcial do que os Tribunais de direito comum."

Em que pese ao respeito que merecem nomes do quilate dos acima citados, e outros de igual categoria, que seguem idéntica orientação, cremos que o sistema aceito pela nossa Constituição é o mais aconselhável.

O risco de "decisões parciais e apaixonadas" tanto existe no julgamento do Senado como no do Tribunal Comum, muitas vezes integrada, éste, por juizes nomeados pelo acusado e dele amigos.

Quanto a se atribuir competência judiciária à assembléa política, faz, isto, parte da tradição do direito público constitucio-

nal, constituindo um dos elementos em que se firma e atua o princípio de delegação de poderes, reconhecido, hoje, pela quase totalidade das Constituições modernas, e segundo o qual o Poder Legislativo exerce certas atribuições judiciárias e executivas do mesmo modo que o Executivo tem determinada competência em setores legislativo e judiciário e até o Judiciário atua, por vezes, em esferas pertencentes aos outros dois poderes.

Basta considerar, por exemplo, que, inclusive no Brasil, cuja Constituição proíbe a delegação de poderes, as áreas jurisdicionais da *Executivo, da Legislativo e do Judiciário*, nem sempre são perfeitamente delimitadas. Assim, pode o Legislativo, além das judiciais (julgamento do Presidente, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo e do Procurador-Geral da República), exercer funções executivas, tais como criar Comissões Parlamentares de Inquérito, aprovar Tratados, aprovar (Senado) escolhas de Embaixadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Economia, Prefeito do Distrito Federal, etc; o Executivo, à sua vez, tem a iniciativa de leis, o poder da sanção e do veto, o poder regulamentar, bem como atribuições judiciárias, com a justiça administrativa, o contencioso administrativo, o poder de indulto; o Judiciário, finalmente, age não só dentro da esfera legislativa, quando controla a constitucionalidade das leis ou as interpreta, como na órbita executiva, com as Justiças Especializadas.

Não convencem, conseqüentemente, as razões dos que recusam ao Congresso, na espécie, o papel de Tribunal.

Ao contrário, parece-nos que os fatos estão a aconselhar que, em processo dessa natureza, o órgão mais indicado a bem avaliar as coisas seria, justamente, o Congresso Nacional, pois nenhum poderia, com maiores fundamentos, dispor de tamanha soma de elementos de convicção.

Sendo o **impeachment** um processo político, que se completa com o afastamento

do implicado de seu pôsto na administração pública, não indo a pena além disto, cremos que nenhum Tribunal estaria em melhores condições para aplicá-lo do que o Parlamento, a entidade política por excelência. Crimes políticos por políticos devem ser julgados.

Hamilton foi ao âmago do problema quando argumentou :

“Qual será, pergunta-se, o verdadeiro espírito da própria instituição? Não será uma forma de **inquérito nacional** sôbre a conduta dos homens públicos? Se fôr êste o seu fim, quem poderia dirigir melhor êsse inquérito, por conta da Nação, do que os seus próprios representantes? E onde achar, a não ser no Senado, um Tribunal bastante elevado em dignidade ou suficientemente independente?”

Com todo acatamento devido aos membros da Magistratura, é preciso não esquecer, de um lado, que a nomeação e o acesso dos juizes depende do Chefe do Executivo, e, por outro, que, devido à sua própria composição e formação de seus membros, os Tribunais não estão habilitados convenientemente a apreciações de atos que, embora constituindo crimes, revestem-se de caráter predominantemente político. Rodrigo Otávio penetrou fundo o assunto ao dizer :

“O Presidente da República, chefe maior da administração do país, não poderia ser submetido a processo e julgamento perante tribunais cujos membros dependessem, por nomeação ou acesso, de sua autoridade, além de que razão de ordem política da maior relevância impõe que a acusação feita ao Presidente da República seja apreciada e recebida, para ter ingresso judicial, por uma corporação política, que bem aquilate não só do seu fundamento, mas sobretudo das conseqüências e da conveniência dela.”

Os crimes políticos de um Presidente da República devem ser da alçada de julga-

mento da povo, e é o povo que, no processo do *impeachment*, aprecia, pelo Congresso, os atos presidenciais. Mais do que em qualquer outro, o Congresso deve ser, no caso, o órgão encarregado do processo-acusação e julgamento do Presidente, pois, como proclama o Senador Afonso Arinos, "não existe outra instituição em que se possa aferir a maioria representativa do povo senão o Congresso. Não há de ser fora do Congresso que nós vamos saber como está pensando o povo".

Justifica-se, portanto, o sistema aceito pela constituinte brasileira, dando ao Congresso, e não ao Tribunal Comum, a competência para processar e julgar o Presidente da República e outras autoridades.

Evidentemente, explica-se a função acusadora da Câmara dos Deputados: é nela que se congregam os representantes diretos do povo em geral. Estando nela representada a própria nação, nenhum outro órgão a sobrelevaria, em autoridade, para submeter o Presidente da República ao conveniente libelo.

Contudo, seria inadmissível aceitar-se a Câmara como promotor e juiz a um só tempo, razão por que o papel de julgador foi cometido ao Senado, órgão que, no dizer de Aristides Nilton, sendo composto "**dos Embaixadores dos Estados**, está suficientemente prestigiado para resolver com proveito e critério tão melindrosa questão".

REGIMES POLITICOS

Chegamos, agora, a um ponto relevante *no exame da matéria: o da relação do impeachment com o regime político.*

Tôdas as razões, pró ou contra a adoção do instituto, crescem ou diminuem em importância, conforme se tenha de encará-lo dentro do sistema parlamentar ou do sistema presidencial de governo.

Divergindo, fundamentalmente, em suas estruturas políticas, o regime parlamentarista e o regime presidencialista devem mo-

ver-se através de instituições apropriadas à natureza de cada um.

São profundas, às vèzes, as diferenças entre os dois regimes, e não raro, para o seu perfeito funcionamento, o que satisfaz, em um, pode ser prejudicial, no outro.

Lógicamente, se, no presidencialismo, o *Chefe do Executivo*, eleito diretamente pelo povo, tem responsabilidade definida, individual, que não alcança seus auxiliares diretos, e se, no parlamentarismo, a responsabilidade presidencial é transferida ao Conselho de Ministros, de confiança da Câmara dos Deputados, já aí, nesta primeira e marcante diferença entre os dois sistemas, ressalta, à evidência, que a validade dos argumentos, em favor ou contra o *impeachment*, não pode ser a mesma, nos dois regimes.

Se o objetivo do *impeachment* é o afastamento da autoridade responsável do posto que ocupa, e se uma simples manifestação da Câmara basta, no regime parlamentar, *para derrubar um Ministério*, logo se vê que a medida, nesse regime, sendo o Presidente irresponsável, não tem maior interesse, embora possa ser válido para outras autoridades, como os magistrados.

Pode-se até mesmo dizer, forçando um pouco, que o voto de desconfiança seria como que a réplica do *impeachment*, pois, como doutrina Duguit, "la responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner, qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parlement."

É verdade que, por detrás da responsabilidade política, pode estar uma responsabilidade penal, e que esta, e só esta, provoque um propósito de impedimento da autoridade.

Ainda aqui, tratando-se de Ministros, o voto de desconfiança bastaria, pelo seu afastamento das Pastas, para atingir os objetivos do *impeachment*, ficando a apreciação dos crimes por conta do tribunal de direito comum.

Por tudo isso, observa Sá Filho, o **impeachment** "tornou-se, virtualmente, imprescindível no regime parlamentar, de latente responsabilidade ministerial".

Foi, entretanto, num país de tradições parlamentaristas que nasceu e evoluiu o instituto, e ainda hoje lá existe, como existe na França e em outras nações igualmente parlamentaristas.

É que não apenas o Presidente e os Ministros estão sujeitos à medida, mas também outros servidores de categoria.

A Constituição Imperial brasileira, de 25 de março de 1824, por exemplo, em seu artigo 133, tornava responsáveis os Ministros de Estado, aos quais não salvava da responsabilidade (art. 134) nem mesmo "a ordem do Imperador, vocal ou por escrito".

Em tese, porém, o instituto é dispensável no sistema parlamentar, no qual se encontram elementos capazes de proporcionar uma efetiva harmonia dos poderes, de modo que, sem quebra do equilíbrio político, sejam, agentes do Executivo e Parlamentares, compelidos a uma conduta funcional de plena responsabilidade.

Não acontecem, por falta de condições, no regime parlamentar, aquelas situações que só encontrariam saída no **impeachment** ou no "golpe", pois o seu mecanismo é de tal natureza que os órgãos básicos do Estado se entrosam perfeitamente, adquirindo, assim, nêle, tonalidades diversas, a questão de responsabilidade dos mandatários do povo, ocupantes de cargos executivos ou de postos eletivos.

Reconhecemos, assim, com Sampaio Dória, que, "com a queda dos gabinetes perante o parlamento, e com a dissolução do parlamento, para que as urnas patenteiem qual a vontade atual dos governados, a res-

ponsabilidade política do executivo e do legislativo é, na medida do exequível, efetiva no sistema parlamentar".

Já no regime presidencialista não existe essa válvula de escape para as tensões provenientes de choques entre os poderes, a qual vale, inclusive, como processo de responsabilização política, capaz de livrar a administração de figuras indesejáveis.

É o Presidente quem realmente governa e os Ministros são de sua exclusiva confiança.

Um mau ministro não é obrigado a demitir-se, só porque não possui o apoio do Parlamento, nem, por isto, o Presidente da República é obrigado a livrar-se dêle.

A responsabilidade é exclusiva do Presidente da República, cuja força, maior, reclama, é claro, em contrapartida, um bloqueio parlamentar mais efetivo.

Assim, se, para corrigir maus parlamentares, existe o remédio da cassação de mandatos, para a punição de maus presidentes criou-se o **instituto do impeachment**, que se faz, assim, perfeitamente cabível no regime. Duguit viu claro o problema :

"Cette procédure de impeachment, même aux États Unis, est très rare. Cependant elle y a sa raison d'être bien plus qu'en Angleterre, puisque les Américains n'admettent pas la responsabilité ministérielle politique telle que nous la comprenons en Europe. D'autre part, l'impeachment est la contrepartie très légitime des pouvoirs très étendus qui appartiennent au président de la République américaine."

No sistema parlamentar são os Secretários de Estado que exercem o poder executivo, e, dependendo êles da Câmara, esta pode, quando necessário, destitui-los do

poder, cuja dignidade fica, assim, a salvo de maus servidores, mas, no regime presidencial, o responsável é o Chefe de Estado, que tem absoluta liberdade na escolha de seus auxiliares, os quais estão fora da alça de mira do Parlamento.

Prevalecendo, no sistema presidencialista, mais nítida separação dos órgãos fundamentais do Estado, cujos contornos costumam ser bem delineados, e tendo-se em conta a soma enorme de poderes conferida ao titular do Executivo, urge, necessariamente, estabelecer-se um freio a essa autoridade, e o instrumento mais apropriado para corrigir possíveis excessos é, sem dúvida, o *impeachment*, "arma indispensável, embora difícil de manejar", na expressão de Carlos Maximiliano.

É este, também, o entendimento de Aníbal Freire, que assim justifica o instituto no regime presidencial :

"Regime de poderes limitados e definidos, o sistema presidencial precisa de um contrapêso, que até certo ponto possa, em dados momentos, neutralizar a ação do titular do executivo. Não era curial estabelecer a independência deste e enfeixar nas suas mãos tão grande soma de poderes, sem cogitar ao mesmo tempo de lhe refrear a inclinação para o abuso com a medida capaz de fixar a sua obediência aos preceitos constitucionais e induzi-los a uma gestão moralizada e prudente."

CONCLUSÃO

Vimos o que é *impeachment*, suas origens, sua natureza, seus traços característicos, seus fins, como e quando tem cabimento, contra quem se aplica e quem deve aplicá-lo e como se situa nos regimes parlamentar e presidencial.

No desdobramento dos fatos, deixamos claro que somos pela adoção do instituto no sistema presidencialista de governo.

É preciso reconhecer, todavia, que são tremendas as dificuldades para o perfeito funcionamento do *impeachment*, pois o presidencialismo favorece a hipertrofia do poder executivo, tornando penoso o seu controle pelo Parlamento, sobretudo em países subdesenvolvidos e de cultura política precária, onde a atração do poder, cegando a razão, agrava, ainda mais, essas dificuldades.

Mesmo, porém, onde a democracia se desenvolve normalmente, através de um perfeito equilíbrio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sempre se ergueram, e se erguem ainda, vultos prestigiosos para combater o *impeachment*.

O grande Jefferson, por exemplo, considerava-o "antes uma arma das paixões do que um instrumento da justiça", e, entre nós, o professor Sá Filho é de opinião que êle "desmoraliza o poder público e desacredita o país que o pratica, tornando-o um mal maior do que o remédio."

Por maior que seja a nossa admiração e o nosso respeito por vultos dessa categoria, forçoso é divergir de seus pontos de vista.

É claro que, em qualquer julgamento, haverá sempre possibilidades de erros, pois os juizes não são diferentes dos outros homens, têm virtudes e defeitos, simpatias e repulsas, serenidade e paixões.

Mas um processo de *impeachment* não se realiza ao arbítrio de Deputados e de Senadores, firma-se em fatos positivos e desenvolve-se de acôrdo com provas.

Por outro lado, não vemos como possa desmoralizar o poder público o afastamento, da Presidência da República, do Ministério ou de outro cargo relevante, de indivíduos que, agindo inescrupulosamente, degradam suas funções. Cremos, ao contrário, que o Poder só se desmoraliza se nêles permanecerem servidores indignos, o que, isto sim, desacreditaria a administração e desonoraria o país.

Ora, tal ocorrendo, e como, no regime presidencial, o Parlamento não tem responsabilidade no Poder, não vemos outra maneira de restaurar a dignidade governamental e o equilíbrio político senão dando ao povo, na pessoa de seus representantes, meios capazes de livrar a administração dos maus elementos.

Não se adotando o **impeachment**, no sistema presidencial, que fazer contra os governantes corruptos? Deixá-los terminar mansamente seus mandatos? Derrubá-los mediante "golpes"? Ora, não se podendo admitir a convivência com autoridades relapsas, restaria a segunda alternativa, profundamente lamentável, pois um "golpe", por mais justo e necessário que seja, é, sempre, um passo atrás no processo de aperfeiçoamento político das sociedades e tem, sempre, impactos profundos e desfavoráveis na convivência democrática dos povos. Dêsse modo, achamos, com Gabriel Luiz Ferreira, que "é intuitiva a necessidade de uma sanção compulsiva contra os que abusam dos poderes que lhes são confiados, pondo-os em antagonismo com os supremos intuitos de toda organização política."

Por isso, certamente, é que, em todas as épocas e em todas as partes, os povos, ao se organizarem politicamente, sempre procuram um meio de assegurar uma boa gestão da coisa pública e de se garantir contra

os excessos dos chefes escolhidos para dirigi-los.

Exceção dos déspotas, e os déspotas não duram muito, todos os governantes sempre foram responsáveis, perante os seus governados, pelos atos de sua administração, o que está dentro da lógica da natureza da sociedade, integrada de homens. Estes, ao organizarem a sua vida em comum, restringem, automaticamente, muitos de seus direitos, mas o fazem em benefício do bem-estar coletivo. Ora, se as autoridades, a quem está afeta a boa ordenação da existência coletiva, usam o poder, não em benefício geral, mas em proveito próprio, então os homens todos — o povo — têm o direito de promover-lhes a responsabilidade, direito que, numa sociedade política amadurecida, não deve ser traduzido em termos de "golpes", e sim de um processo político-jurídico adequado: o **impeachment**.

A verdade, salienta Pontes de Miranda, é que "o **impeachment** é tão velho quanto as organizações sociais", pois "não se podia compreender, salvo nas formas políticas primitivas ou regressivas do despotismo irresponsável, em que o **Pater** põe e dispõe, que os chefes não fôsem julgados por seus pares, ou pelos superiores a êles, ou pela Assembléia Popular, nas democracias".

Não é crível, portanto, se permita aos que ocupem postos de relêvo no Estado agirem acima dos princípios e das leis, como verdadeiros árbitros dos destinos da coisa pública, sem a obrigação de responder por suas falhas e erros.

Aceitar um regime em que as autoridades mais altas fôsem, assim, irresponsáveis, seria humilhar e ofender, em sua condição humana, os povos que ficassem sujeitos a tal situação.

É certo, como adverte Félix Moreau, que "le jugement d'un ministre est un scandale; le jugement du Chef de l'État serait une révolution". Mas isto é certo, apenas, na medida em que um povo não esteja possuído de uma exata consciência democrática. Entre povos de cultura sedimentada, o julgamento de um Presidente ou de um Ministro é um julgamento como outro qualquer. O Presidente, os Ministros e as altas autoridades não são considerados diferentes dos outros homens. Terão, isto sim, maiores responsabilidades, e, talvez por isto mesmo, deverão ser julgados com mais severidade. Mas a condenação de qualquer deles não produzirá, nas diversas classes da sociedade, outros efeitos senão o de alívio, por livrar-se o povo de indivíduos que desonraram seus mandatos, seus cargos, seu país.

O mal é que, talvez por força de revivências atávicas, vindas das profundezas dos tempos, a figura do Chefe de Estado reveste-se, às vezes, de um caráter de verdadeiro tabu, colocado como ser-todo-poderoso, acima do bem e do mal, e não como um simples agente do poder, escolhido pelo povo, à base de uma ideologia e de um programa, para executar determinada tarefa, dentro dos limites traçados pelo Constituinte, à qual todos devem obediência.

É difícil, realmente, o exercício da democracia: "La Démocratie n'est jamais une solution de facilité", adverte, com senso realista, Jean Lapière. Mas é a única solução digna dos homens livres. Fora da democracia existirá sempre, de um modo ou de outro, formas de escravidão. Só nela o homem encontrará um meio natural à sua floração, como pessoa humana. Vale, assim, qualquer sacrifício, pois sua preservação significa o resguardo de valores eternos.

Cumpre-nos, destarte, procurar todos os meios para fortalecer a democracia, dande o nosso ponto de vista, favorável ao **impeachment**, visto que uma das condições de efetiva realização democrática de um sistema de governo está no reconhecimento e na promoção da responsabilidade dos governantes. Sampaio Dória fixou, com muita acuidade, essa verdade política fundamental, nesse trecho pleno de sabedoria:

"Nas democracias, porém, parlamentar ou presidencial, a responsabilidade política dos governantes, no tribunal da opinião pública, é uma das bases sem a qual as instituições democráticas não se poderiam sustentar.

Não obstante as divergências laterais, a democracia é, em essência, o consentimento dos cidadãos ativos na investidura do poder, e a prestação de contas, nas urnas, dos governantes aos governados, pelo que tenham feito, ou deixado de fazer. Mas esse duplo consentimento, ou assentimento contínuo dos governados nos governos que tenham, compreende três instituições irredutíveis.

Primeira, a eleição dos governantes pelos governados.

Segunda, as instruções do povo aos dirigentes, principalmente pelo debate público.

E, terceira, a responsabilização do poder perante a nação.

Sem esta última providência, a eleição e as instruções populares redundariam em burla. Só a combinação das três dá o resultado de não perder o povo, com o governo que organize, a soberania de seus destinos."

Ora, o processo de responsabilização dos dirigentes, nos países onde se adota o regime presidencial, é o **impeachment**.

Tem-se dito, e se continuará a dizer, que a medida é inócua, pois sem condições, em geral, de efetivação.

Em verdade, repetamos, não será fácil, máxime num país politicamente subdesenvolvido, a prática desse processo, pelas razões já expostas. Mas é preciso que todos lutem no sentido de um amadurecimento político que nos leve à exata compreensão do **impeachment** como instrumento normal de valorização democrática, pela dignificação do poder. Sem que tenhamos alcançado esse grau de conscientização política, as coisas serão mais difíceis, pois, como sa-

lienta Paulo Lacerda, se "numa nação falta firmeza e orientação à opinião pública, ou se mesmo esta não existe livre e desassomburada, nunca será o **impeachment** que a virá suprir, e por outro lado o Congresso não poderá lutar com o Presidente da República; assim, o instituto ficará reduzido a mero ornamento da constituição, para curiosidade de pesquisadores de coisas bonitas e interessantes."

Admitir, porém, esse estado de coisas, seria aceitar aquilo que Fernando Lassale qualificou como "comédia do constitucionalismo de mentiras", "muito mais funesto do que o absolutismo sem máscara nem disfarce, pois extravia a inteligência popular e a deprava, como deprava, todo sistema de governo baseado na mentira, a moral do povo".



LIVROS CONSULTADOS

- 1) Rosah Russomano de Mendonça — "O Poder Legislativo na República" — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1960.
- 2) Mário Lessa — "Da Responsabilidade do Presidente da República" — Tip. da "Revista do Supremo Tribunal Federal" — 1925.
- 3) Paulo M. Lacerda — "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro" — Livraria Azevedo — Editora Erbas de Almeida & Cia. — Rio — 1929.
- 4) Francisco Sá Filho — "Relações entre os Poderes do Estado" — Editor Borsol — Rio — 1959.
- 5) Lauro Nogueira — "O impeachment, especialmente no direito brasileiro" — Tese de concurso — 1947.
- 6) Organisation Administrative et Sociale de la France — Sélection de 40 notices publiées dans les cahiers français de janvier 1959 à décembre 1961 — La documentation française.
- 7) J. Barbalho — "Constituição Federal Brasileira — Comentários" — Rio — Tip. da Companhia Lito-Tipografia, em Sapopemba — 1902.
- 8) Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira de 1946" — Livraria Freitas Bastos — 1954 — Rio.
- 9) Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" — Max Limonad Editor — São Paulo — 1953.
- 10) Léon Duguit — "Traité de Droit Constitutionnel" — Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs — Paris — 1924.
- 11) Rodrigo Otávio e Paulo Viana — "Elemento de Direito Público Constitucional Brasileiro" — F. Briguet e Cia. — Rio — 1930.
- 12) Afonso Arinos Melo Franco — Entrevista publicada no "O Globo", de 10-3-65.
- 13) "Constituições do Brasil" — Editora Saraiva — São Paulo — 1963.
- 14) Sampaio Dória — "Direito Constitucional" — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1953.
- 15) Jean William Lapterre — "Le Pouvoir Politique" — Presses Universitaires de France — Paris — 1953.
- 16) Fernando Lassale — "Que es una constitución?" — Colección Panorama — Buenos Aires — Versão espanhola do alemão por W. Roces — Ediciones Siglo Veinte — 1937.

O CONCEITO DE CARGO PÚBLICO E O DESVIO DE FUNÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

Pedro Cavalcante
Assessor Legislativo

Ao discorrer sobre a classificação de cargos, Pinto Pessoa salienta que, no Brasil, até 1936, não existia em termos de sistema organizado, sendo muito comum mesmo — porque cada repartição possuía seu quadro próprio de pessoal, com denominação e características próprias, relativas a vencimento, direitos, deveres etc. — encontrar-se cargos, da mesma denominação, com atribuições diversas, de deveres idênticos, com vencimentos desiguais. Além disso, no que tange aos processos de investidura e de promoções, o que se verificava era a adoção de critérios absolutamente díspares, admitindo-se, desordenadamente, a coexistência de institutos totalmente diversificados. Nesse passo, repartições havia que agasalhavam — no que concerne a promoções, por exemplo — umas, o critério exclusivo de antiguidade; outras, o de merecimento; e quando um terceiro grupo variava para o ecletismo, adotando ambos os

critérios, ainda aí a proporcionalidade não era a mesma. A respeito da investidura, a situação era semelhante: abroquelada em sistemas divergentes de livre nomeação e de ingresso mediante concurso.

2. Esse estado caótico, que começou a sofrer reparo com o advento da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, perdeu substância com a edição do Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939 (antigo "Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União"), vindo quase a desaparecer, por força das prescrições inseridas nas Leis n.ºs 1.711, de 1952 (Estatuto vigente), e 3.780, de 1960 (Lei de Classificação de Cargos do Serviço Público Civil do Poder Executivo).

3. É de notar-se, porém, que tais modificações, embora visando ao estabelecimento de um regime jurídico uniforme para o funcionalismo público civil, não lograram alcançar a plenitude de seus desígnios; isto porque, limitado o seu campo jurisdicional à tutela de agentes do Poder Executivo, numerosas classes de servidores, dos Poderes Legislativo e Judiciário, ficaram à margem de sua influência.

Nas Casas do Congresso Nacional e nos Tribunais, só muito recentemente tomaram-se iniciativas no sentido de racionalizar e sistematizar normas relativas à administração de pessoal, criando-se um corpo jurídico uniforme, de inteligência e conteúdo semelhantes aos admitidos para o Poder Executivo.

Longe, todavia, de alcançar o estágio implantado pela Lei de Classificação de Cargos, ficaram os órgãos das Secretarias dos demais Poderes naquela faixa embrionária de aglutinação apenas de regras disciplinadoras do regime jurídico de seu pessoal, sem, contudo, penetrar os meandros dos problemas vinculados à organização de suas estruturas administrativas, para, também, situá-las em padrões elevados, consoante a moderna técnica administrativa.

4. Não vai nisso qualquer adjutório à proclamada paridade de direitos, deveres e responsabilidades, esposada em certos meios governamentais, uma vez que o vislumbrado em tal propósito deixa claro um nítido objetivo financeiro, estribado em evidente política de redução de gastos. Esse, porém, não é ponto que deva ser considerado no presente trabalho, por revestir, sobretudo, características políticas de interesse evidentemente transitório.

5. A noção doutrinária de cargo público, legalmente prefixado por imperativo da Lei n.º 3.780, de 1960, situa, com marcante clareza, o problema do desvio de função no serviço público, como o mais grave e importante dentre os que, no presente, asoberbam a quantos têm, na administração pública, a missão de dirigir.

Antes do advento da Lei de Classificação de Cargos, ou seja: nos períodos em que vigoraram, no particular, o Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939, e a Lei n.º 1.711, de 1952, o conceito legal de cargo público deixava muito a desejar, seja no que tange à falta de definição precisa, senão, também, no que respeita a confusões geradas pela preceituação legal, a qual, no caso vertente, ao pretender o estabelecimento de bases para o entendimento de cargo público, nada mais fazia do que traçar normas relativas à configuração de sua existência, quando atendidos determinados requisitos.

Destarte, a criação por lei, com denominação própria, em número certo e pagamento pelos cofres da União, eram, na definição estatutária, os únicos elementos conceituais de cargo público (art. 3.º do Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939, e 2.º da Lei n.º 1.711, de 1952). Daí — à falta de uma conceituação exata sobre o que se concebe como cargo público — surgirem freqüentes irregularidades, praticadas por força de dúvida ou de errôneo entendimento.

É bem verdade que, na definição do Estatuto, se faz a necessária ressalva sobre o

conceito ali expresso, o qual permaneceria adstrito apenas aos efeitos estatutários. Tal restrição, porém, não elidiria a lacuna existente, uma vez que o verdadeiro entendimento de cargo público, na conformação prática com que se apresenta em matéria de classificação, permaneceria, por consequência de omissão legal, em plano inacessível ao amplo conhecimento.

6. Esse estado de coisas mereceu de *Themistocles Brandão Cavalcanti* a seguinte observação: "Cargo público, por conseguinte, é aquilo que a lei considera como tal, porquanto o Estatuto não limita a natureza da função nem torna explícito o caráter específico, peculiar, que integra a função pública na definição de Cargo." ("Curso de Direito Administrativo", pág. 387.)

7. Do mesmo diapasão é a nota de Paulo Poppe de Figueiredo, editada em comentário ao artigo 2.º do Estatuto, quando diz: "Em Classificação de Cargos, outrossim, cargo não se entende de maneira estatutária porque consiste em conjunto de deveres e responsabilidades atribuídas ou delegadas a uma pessoa, pela autoridade competente, em regime de tempo parcial ou integral." ("Estatuto dos Funcionários Públicos Civis — Estudo Comparativo", pág. 6.)

8. Não seria demais, nem poderia ser acoimado de vocação polêmica, o adentrar no exame dos aspectos ligados à conceituação de cargo público, quando o assunto, motivo do presente trabalho, diz respeito ao desvio de função no serviço público civil, já que, para compreensão do tema fundamental, imprescindível se torna o acolhimento de roteiro esclarecedor.

Desta sorte, embora a conceituação de cargo público se apresente imprecisa e controvertida no campo doutrinário, pode dizer-se que, em linhas gerais, os comentaristas, tanto nacionais como estrangeiros, concordam em que: cargo público, na prática, não é mais que um conjunto de atribuições.

Dessa ordem de idéias participa A. A. Contreiras de Carvalho, ao assinalar:

“A tendência, porém, na que diz respeito à conceituação de cargo público, vem sendo a de defini-lo a lei como o conjunto de atribuições e responsabilidades cometido a um funcionário, levando-se, ainda, em consideração os elementos conceituais da definição do Estatuto. Varia, assim, o conceito legal de cargo público, embora este continue a admitir, na doutrina, uma conceituação bem mais ampla.”

A confirmação da opinião de Contreiras de Carvalho sobre a amplitude, no campo doutrinário, do conceito de cargo público, pode ser encontrada em pronunciamentos vários, os quais, embora, à primeira vista, se apresentem contraditórios, marcam linhas comuns de entendimento, procurando associar os elementos do problema, para efeito de obtenção de uma conceituação que, tanto quanto possível, se aproxime da realidade técnico-jurídica.

Exemplo de conceituação ampla é o que dá, a respeito de cargo público, a definição esposada pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil — citada por Themistocles Brandão Cavalcanti, em “O Funcionário e o seu Regime Jurídico”, pág. 130 — “Cargo Público é o que como tal é criado por lei, com indicações de número certo, caracterização profissional, e vencimentos divididos em ordenado e gratificação, correndo a despesa relativa ao ordenado à conta da parte fixa da verba — Pessoal — do orçamento da despesa.”

José Cretella Júnior, por sua vez, arrolando opiniões de vários autores, ilustra o estudo da matéria relativa à conceituação de cargo público, com as seguintes citações:

“Massimo Giriordi conceitua o cargo público (ufficio publico) como um complexo ideal de atribuições com os po-

dêres correspondentes, definindo-o, logo a seguir, como uma instituição mercê da qual as atividades individuais vêm desempenhadas de maneira estável a serviço do Estado para fins de interesse geral e com determinadas atribuições, cujos limites são fixados objetivamente, quer pela extensão territorial, quer pela natureza dos casos.”

“Francesco D’Alessio escreve que pode ser definido o cargo (ufficio) como um serviço público desempenhado por uma ou mais pessoas.”

“Marcello Coetano define, deixando bem patente a sinonímia, o cargo ou officio, como sendo o lugar a desempenhar por um agente, isto é, pelo indivíduo ao serviço de uma pessoa coletiva de direito público que não é titular do órgão.”

“Tito Prates da Fonseca esclarece, em duas de suas apreciadas obras, que cargo público é um complexo autônomo de atribuições e, de modo mais completo, que é um complexo ou conjunto autônomo de atribuições — atribuições enfeixadas e entregues à atividade do agente público.”

“O autor americano Frank J. Goodnow define o office como um direito ou um dever, conferido ou imposto pela lei a uma ou várias pessoas, de agir a fim de assegurar a execução e aplicação da lei.”

“Mattos de Vasconcellos: Cargo público é o criado por ato do Poder Legislativo, com vencimentos fixados por lei, nomeação, em regra, do Presidente da República, salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis, quanto ao provimento dos cargos pertinentes às Secretarias dos Tribunais, Câmara e Senado.”

“Mário Massagão prelecionou que Cargo público é um conjunto de atribuições individuais, que devem ser confiadas a uma pessoa física.”

Rematando suas apreciações sobre o conceito de cargo público, José Cretella Júnior assim manifesta seu pensamento sobre o assunto: "Cargo público", diz ele, "é, a nosso ver, o lugar e o conjunto de atribuições a ele inerentes, confiado pelo Estado a uma pessoa física que, agindo em nome deste, desenvolve atividades de interesse coletivo".

Como se observa, diante de tão diversificadas opiniões, seria mesmo fazer obra temerária, pretender sintetizar o conceito de cargo público, por via de aglutinação da doutrina.

9. O fato, porém, é que o nosso Direito Administrativo Positivo, hoje enriquecido pela edição da Lei de Classificação de Cargos, cristaliza o conceito de cargo público como "o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres da União".

Procurou-se, como se vê, em tal conceito, combinar, com os elementos integrantes do preceito jurídico-estatutário, os princípios fundamentais apontados pela doutrina moderna.

Na definição legal, pois, para a existência de um cargo público, impõe-se o conagraamento dos seguintes requisitos: a) conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário; b) criação por lei; c) denominação própria; d) número certo; e, e) pagamento pelos cofres da União.

Do binômio — conjunto de atribuições e responsabilidades, e cometimento a um funcionário — infere-se o desajustamento que, na prática, tem causado o desvio de função no serviço público.

De fato, para que exista o funcionário, mister se torna que, antes, seja criado o cargo, ou seja: o conjunto de atribuições e responsabilidades que lhe serão cometidas.

Está, assim, o cargo público, na sua aceção real, indissolúvelmente ligado à figura do funcionário, que só é considerado como tal por força da investidura que o vincula, em termos de obrigação profissional, ao exercício de determinado conjunto de atribuições. Nessa ordem de considerações, desviar o funcionário de sua obrigação precípua, considerada como tal a defluente de sua investidura, corresponderia, de um lado — embora de modo irregular —, à criação de um novo cargo, ou seja: à instauração de um novo conjunto de tarefas; e, de outro — ainda de maneira ilegítima —, à anulação do cargo anteriormente criado, por descaracterização de seus elementos conceituais.

Sem qualquer atenção ao entendimento jurídico, ou simplesmente técnico, é comum ver-se, no serviço público, na área dos três Podêres, iterativamente adotada, a prática do desvio de função, embora, evidentemente, por motivos diferentes.

O que avulta, porém, na espécie, é que a compreensão sobre o conceito de cargo público, nas várias áreas administrativas, é a mesma, incorporada, expressamente: através de leis, no âmbito dos Podêres Executivo e Judiciário; e, por via de resoluções, nas esferas das Casas Legislativas. No particular, contudo, não há discrepância no julgar o cargo público, como um conjunto de atribuições e responsabilidades, legalmente especificadas, cometidas a uma pessoa física, atendidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo, e pagamento pelos cofres públicos.

10. Diante desse elenco de requisitos, o desvio de atribuições e responsabilidades, seja qual for o motivo ou propósito que o determine, corresponderá, sempre, a um comportamento ilegal e, portanto, contrário à ordem jurídica.

O tema, dentro dos vários ângulos em que se apresenta, oferece cambiantes dignas de exame, para efeito de indagação

sobre os motivos que determinam a utilização de processo tão irregular e ruinoso para a Administração Pública.

11. Para tanto, encontram-se numerosas explicações, umas, até, de certo modo, passíveis de acolhimento. Simplesmente, tais explicações podem ser equacionadas em três grupos:

- I — por necessidade de serviço;
- II — por redução da capacidade laboral; e
- III — por protecionismo.

Como espécie do primeiro grupo, poderiam ser arroladas as seguintes razões:

- a) má distribuição na lotação;
- b) aumento de volume de tarefas; e
- c) surgimento de novas áreas de trabalho.

É simples, pois, chegar-se a conclusões aproximadas da verdade, no que concerne ao desvio de função no serviço público, atentando-se a que as suas determinantes, em grande número, decorrem de situações de fato, existentes na administração.

Se a lotação do órgão é feita em escala insuficiente ao atendimento de suas necessidades; se não se procede ao preenchimento de vagas na lotação; e se a lotação se faz em condições plétóricas, tudo isso, como não poderia deixar de ser, traz, como resultado, a implantação do processo do desvio de função, como remédio para males tidos como maiores.

Nestas condições, o que comanda o comportamento do dirigente é o desejo de atender às necessidades do serviço que lhe está afeto, o qual, em consequência das deficiências apontadas, só poderia funcionar a contento, mediante a tomada de medidas nem sempre regulares.

Porque há excesso de servente em determinado órgão, por exemplo, e há carência de escriturário, desloca-se o primeiro para

exercitar atribuições do segundo, em atenção às necessidades do órgão, no momento. O que ocorre, no caso, porém, é que tais desvios, embora processados em caráter transitório, para suprir deficiência momentânea, perpetuam-se, criando desajustamentos de vária ordem.

Destarte, o servidor que se vê deslocado para a desincumbência de atribuições diversas de seu cargo — geralmente de grau superior às suas — não compreende, nem se conforma, em não ter a sua retribuição também alterada, para, pelo menos, alcançar o índice de vencimento compatível com as suas novas atribuições.

Aliás, corroborando com o que dizemos, já o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na Exposição de Motivos que acompanhou o Substitutivo ao Plano de Classificação de Cargos, salientava:

“Com efeito, leis de exceção têm conturbado a administração de pessoal no serviço público. Esse estado de coisas poderá ser alterado benéficamente, mediante a aprovação do plano de classificação de cargos. Além disso, definindo as tarefas e responsabilidades dos cargos, a mesma medida, entre muitas outras vantagens, proporcionará:

- fixar lotação para repartições, que atenda, de fato, às necessidades reais da administração, evitando as insuficiências e excessos, numéricos e qualitativos, tão prejudiciais à boa marcha dos serviços e muitas vezes custosas ao erário;
- exigir dos funcionários desempenho conforme com suas atribuições, pagando a cada um o correspondente ao trabalho executado.” (Parecer da CSPC do Senado, publicado em separata.)

12. Em outros casos, ainda, o desvio de função se efetiva, sem que o interesse da

administração prepondera como fator primordial. Na hipótese, pode ser citado o desvio de função declarado em consequência de redução da capacidade de trabalho do servidor (física ou mental). É verdade que, para tais casos, a lei aponta solução pré-determinada, efetuando-se o reajustamento do servidor, por meio de transferência (arts. 70 e 71 da Lei n.º 1.711, de 1952).

Ora, é precisamente porque se exige, para a concretização da medida, a adoção do processo de transferência, que se instaura, com maior amplitude, a prática do desvio de função, pois o remédio, pelos trâmites legais, acarreta demora e processamento complexo, dadas as exigências que são feitas, no particular.

A redução de capacidade laborativa — porque poderá apresentar-se em caráter transitório — deveria merecer tratamento especial, através de soluções práticas e de processamento sumário, conforme requer a espécie. De outro modo, teremos, sempre, em tais situações, a repetição do que vem ocorrendo no serviço público, onde a solução acolhida é a do desvio de função, por forma indiscriminada.

13. No âmbito do protecionismo, vale ser assinalado o exclusivo interesse do servidor, à revelia da conveniência da administração. Não admitindo mais a legislação estatutária a readaptação vocacional — consagrada no Estatuto anterior (Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939) — valem-se os interessados, para alcançar os seus desígnios, do recurso do paternalismo, para lograr a inação ou para terem reduzidas as suas obrigações a limites ínfimos.

14. Equacionando os fatores determinantes do desvio de função, a Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, na ocasião em que examinava o Projeto de Lei n.º 1.853, de 1956 — Classificação

de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo — teve a oportunidade de ressaltar:

“O desvio de função é proveniente, em suma, das seguintes causas:

a) interesse da administração:

- I — falta de cargos ou funções na respectiva lotação;
- II — falta de ocupantes para os cargos e funções existentes;
- III — adaptação ou aproveitamento do servidor em função mais compatível com as suas qualificações;
- IV — coação sobre o servidor;

b) interesse do servidor:

- I — exercício de funções melhor compatíveis com as suas qualificações;
- II — exercício de funções que exigem menos esforço de trabalho: (“DCN, S-1”, n.º 36, de 11 de abril de 1958).”

Em comentário sobre o assunto, o ilustre Deputado Elias Adaime, relator da matéria, assim se expressou:

“Deve ser ressaltado que, em todos os casos, a Administração é a única responsável pela irregularidade, por tê-la permitido, sugerido, incentivado, criado ou praticado.

Na solução do caso, pois, não pode, em princípio, ser responsabilizado o funcionário, fazendo-se recair sobre os seus ombros o ônus que advier dessa solução.

Ora, o DASP, tentando resolver o assunto, ficou no meio do caminho, não encarando os reais aspectos do problema, primeiro, porque se baseia

mais no princípio da volta do servidor à situação anterior; segundo, porque faz uma série de exigências para que o servidor que exerce realmente a função seja nela enquadrado, inclusive exigindo-lhe prestação de concurso, enquanto, contraditariamente, obriga seja seu cargo transformado se ficar constatada a necessidade de serviço (é a modificação, desaconselhável, porque ilegal, de situação jurídica perfeitamente definida). É o caso — muito comum nos estabelecimentos militares, onde, por vêzes, predomina um rígido sistema de coação sôbre humildes servidores civis — de um Artífice, embora qualificado, com cursos e títulos especializados, exercendo, sob coação, há mais de três anos, as funções de servente. A transformação do seu cargo será, evidentemente, uma violação da sua situação jurídica, uma diminuição das funções para as quais foi admitido e qualificado.

Portanto, achamos irrefutavelmente melhor a solução apresentada pelos servidores: baseia-se ela no princípio de respeitar a situação existente — tanto do serviço, quanto dos servidores — colocando êstes nos cargos ou funções que venham exercendo realmente, há mais de três anos, dando-lhes, porém, o direito de opção (para evitar recursos ao Judiciário)."

15. Quem se propõe examinar as implicações derivadas da questão, desvio de função no serviço público, ao primeiro lance de vista, observa que a maior soma de culpa cabe precisamente à Administração, representada pelos seus órgãos dirigentes. Se existe uma legislação falha, inadequada, obsoleta ou contraditória, a maior parcela de responsabilidade deve ser levada menos à conta do legislador do que dos departamentos administrativos encarregados do acompanhamento e estudo das matérias de interesse da administração.

16. No caso em foco, por exemplo, é verdadeiramente estorpecedor o verificar-se o descaso a que foi relegado o instituto da readaptação, quando da elaboração legislativa de que resultou a Lei n.º 1.711, de 1952 — nôvo "Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União". Instituto relativamente nôvo, mas de perspectivas altamente promissoras no campo de nosso Direito Administrativo, teve a readaptação vida efêmera, pois, instituída pelo Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939 — Antigo Estatuto — só teve regulamentação 12 anos depois — Decreto n.º 29.642 de 6 de junho de 1951 — para ser praticamente elidida no ano seguinte, por força da edição do nôvo Estatuto, de 1952.

Estava, assim, fechada, à solução de graves problemas administrativos, a única válvula de escape existente e que constituía uma oferta jurídico-administrativa de alcance incomensurável. Apresenta-se incompreensível mesmo a restrição imposta pela lei ao instituto da readaptação, o qual, ao contrário das características com que inicialmente se afirmava, veio a converter-se em verdadeiro natimorto, tal a ordem de empecilhos à sua frente erigidos.

17. Mandando aplicar à readaptação o processo de transferência (art. 71 da Lei 1.711, de 1952), a lei tornou inoperante aquêle instituto, observada a exigência de concurso que se inscreve no parágrafo 2.º do art. 53 da Lei n.º 1.711, de 1952.

Assinalam-se, nesse passo, manifestações dignas de atenção, porque manifestadas por estudiosos pesquisadores do assunto.

A.A. Contreiras de Carvalho, entre outras considerações, aduz:

"Na Exposição de Motivos que acompanhou o Anteprojeto de Estatuto de que resultou o Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, o Sr. Luiz Simões Lopes, então presidente do DASP, aludindo ao instituto da readaptação, declarou que o mesmo repousa

em fundamentos científicos de "psicotécnica" e traz, em seu arcabouço, uma soma razoável de possibilidades para os servidores públicos.

Tais possibilidades, a nosso ver, desapareceram em face da exigência, no texto vigente, de só se fazer a readaptação mediante transferência (art. 71, *in fine*). Ora, esta, como determina o art. 53, § 2.º, item II, isto é, quando de uma para outra carreira de denominação diversa — tal será a modalidade, no caso de readaptação —, está condicionada à habilitação em concurso na forma do art. 18. O concurso é, em nosso entender, contra-indicado para os casos de readaptação, que deve processar-se, em regra, *ex officio*.

Não nos parece lícito à administração exigir do servidor que goza de estabilidade, pressuposto da readaptação, que se submeta a concurso, pois tal exigência se tornará inoperante, visto que pode o funcionário, protegido por aquela garantia, limitar-se apenas a assinar a prova, sem atender à sua finalidade.

Embora instituída no Estatuto de 28-10-39, somente em 1951 foi a readaptação regulamentada pelo Decreto n.º 29.642, de 6 de junho desse ano. Em face, porém, de haver o novo texto estabelecido, como foi dito, que a readaptação só se fará por transferência e de ser o concurso condição para que, no caso, esta se processe, a simples regulamentação não basta, uma vez que por via de tal regulamento não pode a lei ser modificada.

Cumprе, ainda, acrescentar que o texto vigente eliminou a modalidade de readaptação por vocação, estabelecendo como fundamento para a sua promoção a incapacidade física ou intelectual. Foi, como se vê, um erro do legislador o de haver imposto a condição de só se fazer a readaptação

mediante transferência, sem estabelecer a ressalva de que ficaria o servidor, neste caso, dispensado da exigência do concurso. Determina, por fim, o artigo que a readaptação dependerá sempre de inspeção médica, certamente para que possa examinar a administração as contra-indicações para o novo cargo." ("Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado", pág. 273.)

18. No mesmo sentido afina José Cretella Júnior, ao comentar:

"Amplamente contemplada no antigo Estatuto, a readaptação que, bem compreendida e regulamentada, poderia ser um dos mais prestigiados e avançados institutos do moderno Direito Administrativo do Brasil, foi minguardamente considerada pelo atual Estatuto, que não lhe dedicou a devida atenção, além de desvirtuar-lhe a essência.

Com efeito, o legislador estatutário de 1939, inspirando-se na experiência norte-americana e descortinando "horizontes de possibilidades" para os nossos funcionários, contemplou-os com o instituto da readaptação, justa esperança para os desambientados num dado setor da Administração, possivelmente ajustáveis a novas funções, compatíveis com as habilidades psico-orgânicas do readaptado.

Baseado nas modernas conquistas da psicotécnica, visou o novo instituto considerar o funcionário público não como simples peça impessoal da máquina administrativa, mas como ser humano, com tendências psicológicas que devem ser levadas em conta, com traços de ordem pessoal que precisam ser apreciados no exercício do cargo e que escaparam no período das provas de seleção.

Corolário da estabilidade, que assegura ao funcionário a prestação de serviço público, aparecia a readaptação como possibilitadora da permanência nos quadros e da continuidade dos esforços daqueles que, inadaptados num cargo por motivos psíquicos ou orgânicos, tinham a oportunidade, quando transferidos, de desempenhar atividades positivas, eficientes.

Dêse modo, "o funcionário, às vezes, considerado inútil em certa carreira ou em dado cargo, poderá ter o seu moral levantado e tornar-se eficiente por meio da aplicação dêse novo instituto", que "atende mais ao drama moral e social, que se desenrola no indivíduo bem formado, em condições de trabalhar, e obrigado a aceitar a aposentadoria".

Infelizmente, tendo sido instituída em 1939 e só regulamentada 12 anos após, sofreu a readaptação um golpe frontal em sua estrutura porque, **devendo processar-se mediante transferência** e exigindo esta a prestação de concurso, levantou o legislador estatutário de 1952 uma barreira inesperada dentro do próprio serviço público, impedindo assim o desenvolvimento de um instituto que poderia ter tido em nosso direito a mais extraordinária vitalidade". ("Direito Administrativo do Brasil — Regime Jurídico do Funcionário Público", pág. 334.)

Opinião abalizada, também, é a de J. Guimarães Menegale, que assim conclui:

"Não é aí, porém, que a incompatibilidade se declara. Estadeia-se o descabimento da transferência como processo de reversão, quando consideramos que a transferência impõe ao funcionário ônus e formalidades a que já atendera com o concurso inicial e não mais legalmente exigíveis quando transposto o estágio probatório, ou seja, consumada a estabilidade. De tal

sorte, a readaptação não significa tão-só, como a define o art. 70, a investidura em outra função, mas, de verdade, o provimento em outro cargo.

Não se afigura justo nem legal impor ao funcionário novo processo de admissão a pretexto de lhe minguarem os atributos e a capacidade, demonstrados em provas oficiais, cuja repetição se lhe exige, até com acréscimos, em descrédito das primeiras." ("O Estatuto dos Funcionários", pág. 260.)

Declara-se, portanto, o instituto da readaptação, nos termos em que está vazado, na legislação vigente, não pròpriamente como causa do desvio de função, mas como elemento de encorajamento a essa prática, já que não oferece condições acessíveis à solução de tão importante problema.

19. Até o presente momento, não foi dado à publicidade qualquer levantamento estatístico capaz de fornecer elementos precisos sôbre o número de servidores deslocados de suas atribuições, apesar de decorridos cinco anos da instalação da Comissão de Classificação de Cargos, criada pela Lei n.º 3.780, de 1960. Das entrevistas que realizamos, quando assessorávamos a Comissão de Serviço Público Civil do Senado, no trabalho legislativo de que resultou a Lei de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, pudemos aquilatar do alto índice de desajustamento então existente no serviço público, onde se contava aos milhares, o número daqueles que, nomeados para determinado cargo, se encontravam no exercício de atividade absolutamente estranha à sua investidura original.

20. Sentindo a situação, na importância com que aqui se apresentava, o Governo Federal abalançou-se a recomendar providência que, sem conflitar com as disposições insertas no regime jurídico do funcionário público, servisse aos fins colimados, pondo paradeiro ao desvio de função. Para tanto, lançou mão de expediente refratário à ordem jurídica, sugerindo, para a espécie,

o processo de transformação do cargo ocupado pelo servidor, por ato de competência exclusiva do Poder Executivo. Destarte, verificado o desvio de função, consoante o implemento de certos requisitos, estaria o Governo Federal autorizado, por meio de decreto, a realizar a transformação do cargo ocupado pelo servidor, para efeito de situá-lo em posição condizente com as atribuições realmente desempenhadas. No campo da inteligência jurídica, tal outorga de poder constitui verdadeira delegação, constitucionalmente proibida, uma vez que a referida transformação, a rigor, corresponde à criação de novo cargo, por meio de instrumento ilegítimo para fazê-lo.

Afirma-se inconstitucional, pois, à vista do preceituado nos arts. 36, § 2.º, e 67, § 2.º, da Constituição Federal, o dispositivo da Lei de Classificação de Cargos que autoriza o Poder Executivo a transformar cargo público, por ato exclusivo do seu poder regulamentar, mudando-lhe a natureza e, por conseguinte, alterando as determinações da lei que o criou, com características próprias e definidas. Não se comenta que estaria compreendida no **poder regulamentar** a faculdade de transformação deferida pela lei, uma vez que a esta falece autoridade jurídica para transferir poder, considerado indelegável pela Constituição Federal. Há, entretanto, na providência legal, ora julgada ilegítima, a configuração de um **remédio heróico**. É que se o Poder Público, diante do descalabro em que se encontrava a administração, tivesse de valer-se apenas das autorizações compreendidas nos cânones de nossa doutrina ou nas linhas de nosso direito positivo, teríamos, então, perpetuado problema que requeria pronta e cogente solução.

Sensibilizado pelos aspectos sociais que, à época, informavam o quadro atinente ao desvio de função, o ilustre Senador Jarbas

Maranhão, relator do Projeto de Classificação de Cargos, na Comissão de Serviço Público Civil do Senado, houve por bem acolher, com algumas modificações, a proposta do Executivo, embora, como sabemos, não lhe passassem despercebidos os vícios jurídicos que a proposição encerrava. Fê-lo no propósito, é certo, de ver, de uma vez por tôdas, erradicada experiência tão nociva à administração. Daí ter o ilustre homem público acolhido, em seu trabalho, providência proibitiva do desvio de função, penalizando, com a demissão ou destituição de função, a quantos violassem a preceituação legal.

21. Vê-se, portanto, no espírito que instrui a readaptação prevista na Lei de Classificação de Cargos, objetivo nitidamente transitório e supletivo em face das disposições permanentes compreendidas na Lei Estatutária. Servem ambos os institutos a fins específicos, diversificados quanto aos objetivos, mas coerentes no que tange a normas fundamentais de atendimento a importantes reclamos da administração.

Não há, pois, nos fundamentos da readaptação instituída pela Lei n.º 3.780, de 1960, qualquer antinomia com o capítulo no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, mesmo porque, conforme já salientamos, não se comportaria, em matéria de classificação de cargos, qualquer interferência no regime jurídico do funcionário.

Do exposto, porém, ressumbra a necessidade de revisão dos critérios legais inerentes à readaptação, para torná-la operante e racionalmente exequível, em face das exigências dinâmicas da administração. Se o sistema esposado pelo Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939, aglutinava normas demasiadamente liberais; se tais regras, por isso, causavam transtornos à administração; então que se estabelecessem medidas,

mais restritas, porém de conteúdo capaz de permitir a execução do instituto, em termos razoáveis e justos — *in medio virtus*.

O que não encontra justificativa, todavia, é manter-se, como corretos, princípios desajustados da realidade prática da administração, como sói acontecer com os da readaptação capitulada na Lei n.º 1.711, de 1952.

Aliás, na hipótese, já o Consultor Jurídico do DASP, ao verificar, em certos casos, a ineficácia do instituto da readaptação, alertava:

“É certo que, dêse modo, ficará substancialmente limitada a eficácia do instituto da readaptação, como instrumento de recuperação profissional, e de reajustamento vocacional.

Não pertence, no entanto, ao intérprete, o poder de alterar a lei, a pretexto de sua inconveniência. A corrigendo, se necessária, reclama ato legislativo, exercitado pelos trâmites constitucionais.” (Parecer da C. J. do DASP — D. O. de 24-12-52.)

Themístocles Brandão Cavalcanti, por seu turno, verificando as lacunas existentes, no que concerne à exeqüibilidade da readaptação, nas condições vigentes, chamava a atenção, dizendo:

“O problema de readaptação funcional é, sem dúvida, um dos capítulos mais sugestivos da reforma que ora se realiza em nosso serviço público, mas depende de uma regulamentação que torne exeqüível e proveitosa a medida.” (O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico, pág. 358.)

22. Fato, porém, que tem causado generalizado espanto e instilado incredulidade nos espíritos daqueles que se voltam para pesquisas em demanda de soluções para o problema do desvio de função no serviço público, é o que se apresenta através de comportamento adotado pelo Poder Público — Legislativo e Executivo — posteriormente à Lei n.º 3.780, de 1960. De uma solução drástica, radical e, até certo ponto, violenta, que visava, sobretudo, ao restabelecimento da ordem administrativa (embora, como vimos, fôssem admitidos certos arranhões de natureza jurídica) — qual seja: a acolhida pela Lei de Classificação de Cargos — deriva-se, agora, por intermédio de proteção legislativa, acolhida pelo Executivo, para o regime do favoritismo, abrindo-se precedente perigoso ao equilíbrio das medidas anteriormente tomadas como salvadoras.

Tal comentário encontra como arrimo fundamental o preceituado no art. 2.º, § único, da Lei n.º 4.203, de 7 de fevereiro de 1963, que dispõe:

“**Parágrafo único** — Se houver funcionários beneficiados pela execução contida neste artigo que, antes ou depois do advento da Lei n.º 3.780, de 1960, tenham sido deslocados por absoluta necessidade dos serviços, para o exercício de atribuições diversas das pertinentes à Série de Classes de Operador Postal, no caso de o deslocamento contar, nesta data, pelo menos, dois anos ininterruptos, a êle ficará assegurado o direito de optar pelo ingresso na classe inicial da Série de Classes a cujas tarefas típicas corresponder o trabalho que êsses funcionários venham executando.”

Passando por alto sobre a crítica a que faz jus o dispositivo, no tocante à técnica legislativa, não há como deixar de julgá-lo prejudicial à justiça administrativa, não só porque apregoa injustificável casuística, senão, também, porque acolhe, em face da lei vigente, manifesto paradoxo, ao coonestar a prática de um delito administrativo, legalmente configurado. É a lei julgando legítima a transgressão a outra lei, no caso, a de n.º 3.780, de 1960, que, como já vimos, prescreve punição, com as penas de demissão ou de destituição de função, para aqueles que, após a implantação da classificação de cargos, desviarem funcionários do exercício das atribuições de seu cargo. Essa anistia intertemporal, como se vê, servirá para invocações de toda ordem, inclusive para aquelas que se estribam no campo da equidade.

23. A fim de que se não colham interpretações divorciadas da realidade, entendendo-se que o desvio de função estaria limitado à área de influência do Poder Executivo, vale serem feitas algumas apreciações sobre o assunto, tomando-se como campo de observação as jurisdições administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Seria realizar obra exaustiva e demasiado ampla, incompatível com os objetivos do presente trabalho, o expressar detalhes do problema: desvio de função no serviço público, tendo em foco o *status* dos órgãos administrativos das Secretarias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

As razões que, em tese, consubstanciam a matéria, no âmbito das administrações direta e indireta do Poder Executivo, são idênticas às que interferem nas áreas dos demais Poderes, variando, apenas,

quanto ao grau de prevalência. Assim, enquanto, no Poder Executivo, a tônica do desvio de função resulta de imperativo do próprio serviço, nos demais Poderes — principalmente no Legislativo — as soluções políticas absorvem, quase que totalmente, as componentes do problema.

É verdade que a mudança da Capital Federal para Brasília veio carrear novas dificuldades para as Administrações das Casas Legislativas e dos Tribunais, as quais se viram forçadas a adotar, em matéria de administração de pessoal, critérios bem mais amplos e elásticos do que os usuais. Assoberbadas pela adjudicação de novos encargos e só contando com um número limitado de servidores, foram as Administrações desses Poderes compelidas a tomar medidas urgentes, visando, fundamentalmente, ao reaparelhamento de seus órgãos, seja no que tange à aquisição de material, seja no que respeita ao recrutamento de pessoal. Dado o natural açodamento com que se processaram tais medidas, não se atentou para métodos de seleção de pessoal, procedendo-se as admissões à revelia de qualquer preocupação sobre qualidade e fracionamento de atribuições.

Resultou daí, por exemplo, que a maioria de servidores, admitidos para funções compreendidas no código "Limpeza", fôsse desviada para o exercício de outras tarefas, de conteúdo ocupacional inteiramente diferente.

Esse estágio, porém, que correspondeu a um período relativamente curto, não infirma a tese — reforçada pela diuturna observação — que vincula o desvio de função, dentro das áreas administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, a critérios de ordem política.

24. O problema, todavia, não é novo. Lançado em tópico à apreciação da Comissão Diretora do Senado Federal, já em 1954, o Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência, em judicioso trabalho preliminar sobre a estrutura dos serviços auxiliares do Senado, alertava:

“Uma providência, porém, deve ser tomada: a de não desviarem êsses funcionários para outros serviços.

Não se compreende, aliás, que sendo servidores especializados, admitidos para uma tarefa cuja instituição obedeceu a necessidades dos serviços, sejam retirados para outras ocupações, como para as funções de Gabinete.” (Relatório e Anteprojeto de Resolução sobre os Serviços Auxiliares desta Casa do Congresso, apresentados à Comissão Diretora em 26 de fevereiro de 1954.)

Tomando-se como paradigma a administração da Secretaria do Senado Federal, convém salientar o que dispõe a Resolução n.º 6, de 1960, no que se refere à readaptação.

Prescreve:

“**Art. 134** — Readaptação é a investidura em função mais compatível com a capacidade do funcionário e dependerá, sempre, de inspeção médica.

Parágrafo único — A readaptação não acarretará decesso nem aumento de vencimentos ou remuneração e será feita mediante redução das atribuições inerentes ao cargo em que o funcionário estiver investido ou através de transferência.”

Apesar de ter sido editada em data posterior à vigência da Lei n.º 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), a Resolução n.º 6, de 1960, do Senado Federal, não acolheu as determinações restritivas inseridas no capítulo da readaptação do citado diploma legal, preferindo manter o sistema de redução de atribuições, a par do de transferência.

Mais tarde, com o advento da Resolução n.º 38, de 1963, o instituto da readaptação dos funcionários do Senado Federal foi alterado, sentindo-se, agora, em suas linhas, a influência da Lei de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo (Lei n.º 3.780, de 1960). Ficou estabelecido que: a readaptação seria feita, uma vez verificada a incapacidade definitiva para o exercício do cargo, desde que o laudo médico não concluísse, desde logo, pela necessidade de aposentadoria; seria proposta por uma Comissão, denominada Comissão de Classificação de Cargos; seria feita, por ato da Comissão Diretora, em cargo de padrão equivalente ao ocupado pelo servidor; e que poderia, também, ser efetivada em caráter vocacional *ex officio* ou a requerimento do interessado. (Art. 20, §§ 1.º, 2.º, 5.º e 7.º da Resolução n.º 38, de 1963.)

Com tais prescrições, a administração do Senado, premunindo-se contra os azares do desvio de função, procurou conjugar, em valioso acervo legal, tanto os elementos que constituíram as primícias do problema, como os que informaram modificações legais posteriores. Dessa simbiose de conceitos, porém, resultou um instrumento falho, inexecutável, por isso que não associou devidamente as parcelas úteis que a doutrina oferecia. A prova disso é que, até hoje,

não foram resolvidos os casos de desvio de função, na administração do Senado, salvo algumas soluções isoladas e de juridicidade duvidosa.

25. No que respeita ao regime jurídico dos servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados, a matéria está inscrita na Seção III do Capítulo III da Resolução n.º 67, de 1962.

Depois de definir a readaptação como investidura em cargo mais compatível com a capacidade do funcionário, a citada lei interna da Câmara dos Deputados estabelece as seguintes limitações à sua execução: a) que dependerá, sempre, de inspeção médica; b) que não acarretará decesso de vencimento e será feita mediante apostila do título primitivo; e c) que só fará jus à mesma, quando se tratar de readaptação em cargo de carreira, o funcionário que tenha ingressado mediante concurso e seja portador de diploma de curso superior (art. 131, §§ 1.º e 2.º, da Resolução n.º 67, de 1962). Do exposto, infere-se a preocupação que dominou o espírito do legislador — embora, apenas, em relação aos problemas de administração de sua Casa — de situar a matéria em termos de consonância com as prescrições constitucionais, que exigem a prestação de concurso para ingresso em cargo de carreira (art. 186 da Constituição Federal). Mesmo aí, porém, não se justifica o adjutório relativo à exigência de diploma de curso superior, por ser medida demasiadamente restritiva e, portanto, desfiguradora do próprio instituto.

26. Rematando as considerações que cabiam ser feitas sobre o problema do desvio de função no serviço público civil, necessário se torna dizer que, para obtenção de re-

sultados positivos, no sentido de elidir a prática dessa irregularidade, não basta a reforma legal, mas, também, a tomada de providências esclarecedoras, em caráter educativo, sobre os malefícios dela defluentes.

Seria aconselhável mesmo, que, a par das medidas penais existentes, se estabelecessem tais como:

- a) criação de cursos preparatórios para o exercício de Chefia;
- b) exigência de habilitação, no Curso de Chefia, para o desempenho de função gratificada de direção; e
- c) inclusão, no Curso de Chefia, de cadeira específica sobre problemas práticos da administração.

Assim, atravessado esse estágio preparatório, estaria a capacidade de comando administrativo suficientemente integrada de elementos úteis, tendo em vista a responsabilidade e o valor da missão de Chefia, que é, segundo declara Wagner Estelita Campos, "a de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar". Sem tais atributos, aduz, ainda, o citado comentarista: "qualquer titular de um posto de direção será apenas o seu ocupante nominal, alguém que foi nomeado ou escolhido, tomou posse, expede ordens (quando o faz) e recebe vencimentos; mas não será um chefe". ("Chefia e Administração", pág. 86.)

Está, pois, em grande parte, na falta de planejamento adequado, a explicação para a maioria das irregularidades que são praticadas na administração pública, as quais, à semelhança da relativa ao desvio de função, poderiam ser anuladas, pela tomada de medidas preventivas, de fácil execução, mas de resultados altamente promissores para o serviço público brasileiro.

ESTADO DE SÍTIO

(2.^a parte: 1910—1922)

Leda Maria Cardoso Naud

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

Em 15 de novembro de 1910 subiu ao poder o Mal. HERMES DA FONSECA.

Contam-se 268 dias de estado de sítio em seu governo, que, inicialmente, resistiu ao motim dos marinheiros chefiados por **João Cândido**.

Em 10 de dezembro chegava ao conhecimento do Congresso Nacional a seguinte Mensagem Presidencial, referente aos acontecimentos:

MENSAGEM

"Srs. Membros do Congresso Nacional:

Cumpre-me levar ao vosso conhecimento que à noite passada, às 11 horas, mais ou menos, manifestou-se a bordo do **scout Rio Grande do Sul** e no **Batalhão Naval**, aquartelado na ilha das Cobras, um movimento subversivo de marinheiros e de praças daquele batalhão.

Devido ao grande valor e decidida e abnegada energia da oficialidade daquele navio de guerra, a rebelião que a seu bordo irrompeu pôde ser inteiramente dominada com o sacrifício da vida do heróico capitão-tenente **Carneiro da Cunha**.

Outro tanto não aconteceu com o **Batalhão Naval**, cuja oficialidade, não obstante a sua heróica bravura, não conseguiu reprimir o movimento de indisciplina que, do grande número de praças, se estendeu aos presos que na ilha existem. O Governo tomou as mais enérgicas e prontas medidas para sufocar a insubordinação, que, felizmente, está circunscrita à ilha das Cobras, mantendo-se fiéis todos os mais navios da esquadra.

Não é possível, entretanto, esconder que este fato, seguindo-se tão de perto aos acontecimentos do dia 22 de novembro, é o resultado de um trabalho constante e impatriótico que tem lançado a anarquia e a indisciplina nos espíritos, especialmente, dos menos cultos e, por isso, mais suscetíveis de fáceis sugestões.

Esta é a grave situação que o Governo cumpre o dever de levar ao conhecimento do Congresso Nacional, à fim de que este adote as medidas que o seu patriotismo aconselhar.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1910.
— **Hermes Rodrigues da Fonseca**. — À
Comissão de Constituição."

Tomando conhecimento da Mensagem do Presidente da República que pedia a decretação do estado de sítio, a Comissão de Constituição e Diplomacia do Senado Federal emitiu o seguinte parecer:

"A Comissão de Constituição e Diplomacia, tomando conhecimento da mensagem do Sr. Presidente da República, dando conta ao Congresso Nacional dos graves sucessos que ocorrem nesta Capital, esperando do patriotismo do mesmo Congresso as medidas que em sua sabe-

doria julgar acertadas para a manutenção da ordem pública, é de parecer que sejam concedidas ao Governo as providências de repressão necessárias para assegurar a tranqüilidade pública, pelo que propõe que nos termos do art. 34, § 21, da Constituição Federal se decrete o estado de sítio nesta Capital e no Estado do Rio de Janeiro pelo espaço de 30 dias, convencida como está de que o Governo se utilizará desse recurso nos restritos termos da Constituição da República.

Assim, propõe a Comissão que seja pelo Senado votado o seguinte projeto:

O Congresso Nacional decreta:

Artigo único — Ficam declarados em estado de sítio até 30 dias o território do Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro; revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 10 de dezembro de 1910. — **A. Azeredo**, Presidente — **Alencar Guimarães** — **Tavares de Lyra.** (Docs. Parlamentares, vol. IV, pág. 225.)

Rui Barbosa, manifestando-se sobre o assunto, colocou-se contra a medida:

“Senhores, embora profundamente antipático a meu espírito o estado de sítio, mais de uma vez não tenho hesitado em o conceder ao Governo.

Desejaria que as nossas instituições se achassem estremes dessa medida perigosa, cuja facilidade acostuma os Governos a contarem menos com sua capacidade do que com a docilidade dos parlamentos que os servem. Uma vez, porém, que ela existe, o que tenho procurado fazer, na minha já não breve carreira política e parlamentar, é subordinar meus sentimentos e minhas teorias ao princípio constitucional e às necessidades da ordem pública, não recusando ao Governo, ainda que meu adversário, essa medida, quando a meu espírito ela se me oferece como indispensável.

É assim que por duas vezes a votou o Senado com o apoio de meu sufrágio e de minha palavra.

A primeira vez foi em 1897. Acabava de estalar nesta Capital o atentado de 5 de novembro. Uma conspiração da mais alta gravidade contra a ordem pública, o regime constitucional e a vida do Chefe do Estado rebentara aqui em uma das nossas praças de guerra, escapando milagrosamente a êsse perigo a existência do ilustre estadista que então presidia a República do Brasil.

Tinha eu a infelicidade, Sr. Presidente, de me achar em oposição ao governo do Sr. Prudente de Moraes. Em presença, porém, do crime de que escapou de ser vítima e que vitimou, no Arsenal de Guerra, o ministro desta pasta, fui dos primeiros que acudiram a palácio, indo inscrever-me entre aquêles que se julgavam obrigados a pôr tôda a dedicação ao lado do Governo em uma emergência em que não podia haver diferença de opiniões entre opositoristas e governistas.

No dia seguinte, a despeito dos apelos tão lisongeiros feitos à minha intervenção nesta Casa, pelos órgãos da imprensa então adversos ao estado de sítio, não hesitei em concedê-la. Era um dos casos em que essa necessidade se impunha. O Presidente da República não lograra salvar a sua vida, senão miraculosamente.

Um ministro perecera vítima do crime de que se havia salvado o Chefe da Nação. O abalo recebido então pela ordem pública era um dos mais graves pelo qual pode passar a tranqüilidade de um governo e de uma sociedade civilizada na sua Capital.

Mais tarde, Sr. Presidente, tive de votar segunda vez com os que davam ao Governo as medidas de sítio. Foi sob a administração do Sr. Rodrigues Alves, depois dos terríveis sucessos de 14 de novembro de 1904.

Esses acontecimentos estão ainda hoje vivos, acredito eu, no espírito e na memória dos que me escutam.

O Sr. Lauro Sodré: Esse estado de sítio foi decretado para apurar responsabilidades.

O Sr. Rui Barbosa: V. Ex.^o me permita continuar. Prescindimos de saber qual o intuito que no espírito deste ou daquele pudesse ter tido a concessão desta medida.

Eu estou em presença do fato. O fato em sua nudez e em sua gravidade era o mais solene, o mais perigoso de quantos se podia imaginar.

Não careço de rememorar estes acontecimentos a que não me refiro neste momento, senão para justificar a minha atitude no voto que tenho hoje de dar.

A Escola Militar havia-se revoltado contra o Governo da Nação, saiu para a rua à noite, a desoras, de armas em punho, com o fim de atacar a Presidente da República no Palácio do Governo.

Viu-se então este obrigado a mandar forças de Polícia, do Exército e da Marinha ao encontro dos rebeldes.

As forças da Marinha, por uma deliberação que no momento se adotou, foram mandadas estacionar em torno do Palácio do Catete, como defesa para a Presidente da República, no caso de se realizar o ataque iminente à residência do Chefe do Estado. As forças do Exército e da Polícia seguiram caminho da Escola Militar, no intuito de conter os rebeldes e abafar a sedição.

Não quero relatar as circunstâncias desagradáveis e tristes. Notório é que essas forças se debandaram ao primeiro encontro da escola amotinada. As armas e munições ficaram esparsas pelas ruas e o Governo deveu a sua salvação ao concurso de outras circunstâncias que não me cabe, a mim, neste momento, rememorar.

Todo o mundo sabe, porém, Sr. Presidente, que o chefe da Nação estava ameaçado na sua autoridade, na sua pessoa e devemos supor que na sua própria vida, uma vez que a sua situação foi a de um Governo cercado ou ameaçado de cerco na sua própria residência oficial.

Nesta circunstância se me afigurou, manifesto e incontestável, o dever de não recusar ao Governo a medida de exceção, então por êle reclamada.

Serão, porventura, semelhantes, neste momento, as circunstâncias em cuja presença nos achamos?

Não, senhores. Evidentemente não, incontestavelmente não!

Não sou eu, Sr. Presidente, quem querará vir atenuar o lamentável caráter de fatos desastrosos como o a que hoje estamos assistindo. Ninguém se sente diante dêle mais profundamente amargurado.

Ninguém os lamenta mais sinceramente do fundo do coração.

Ninguém condena com mais energia quaisquer interesses, se os houvesse, que se pudessem abrigar no fundo desses acontecimentos. A verdade, porém, é, Sr. Presidente, que não se trata neste movimento senão de um fato militar, circunscrição de elemento militar, dentro de uma praça de guerra, debelável, portanto, sem dúvida nenhuma, pelas leis e pelos recursos militares.

O elemento civil, a população desta cidade, os habitantes do Rio de Janeiro assistem a êses fatos sem o menor movimento de simpatia por êles, antes em atitude pesadosa de condenação geral.

Por que então a medida civil e política do estado de sítio, cujo objetivo não é de certo o de abafar a sedição militar a bordo dos couraçados, ou de praça de guerra naval?

Por que vir ferir com esta medida o elemento civil, não contagiado por êsse movimento militar?

Por que vir trazer ao espírito público este motivo de não confiar no Governo e de o temer?

Por que ainda, diante do estrangeiro, aumentar as circunstâncias que concorrem para o nosso descrédito, fazendo supor que a população civil pactua com os rebeldes militares neste desgraçado momento?

Eu ouvi nas palavras que de longe pude apanhar do honrado relator da Comissão a que se deve este projeto, a afirmação de que a desordem campeou nesta cidade.

Como habitante dela devo protestar contra este asserto. Nunca a ordem nesta cidade, nunca no seio da sociedade fluminense o apêgo à lei e a disposição para sustentar o Governo, confiando nos recursos de legalidade, foram maiores do que neste momento.

Não existe neste caso o mínimo vestígio de desordem. Se ela existe é nos quartéis, é nas praças de guerra, e nos navios da nossa Marinha, não é no seio do elemento civil.

Por que, pois, o estado de sitio, não só para esta Capital como para a do vizinho Estado, abrangendo todo o seu território?

Senhores, falo com profunda amargura, não sei se maior em presença dos fatos ominosos em que a revolta naval nos vai envolvendo, ou se da facilidade com que o espírito republicano entre nós se desnatura, se transvia e se expõe — degenerado e infiel a suas origens se expõe ao risco dos Governos arbitrários que essas medidas necessariamente acabam por gerar.

Quando aqui se discutiu a anistia, quando o Congresso felizmente resolveu abraçá-la, houve certos fermentos de ódio incurável ao qual essa situação de paz e benignidade não podia agradar.

Dir-se-ia que um Governo, revestido de uma farda e armado de uma espada, não

devia conhecer senão as medidas de força e os recursos da violência. Em muitos espíritos surgiu o sentimento de que o Governo do Marechal tinha perdido a sua força por adotar o único ato que, até hoje, o tem mantido bem nos seus vinte e quatro dias de Governo. Era preciso, Sr. Presidente, que o Governo mudasse de caminho, era necessário que entrasse numa situação de violência e de força; era necessário que a perseguição abrisse o seu período infausto para que a estabilidade e a força do Governo se afirmasse capaz de se impor no País, a despeito de seus sentimentos pacíficos e ordeiros.

Não exagero, não devaneio, Srs. Senadores, cinjo-me à realidade absoluta dos fatos.

Verificou-se já, na tarde de ontem e esta manhã, que as fôlhas do radicalismo oficial anunciaram na atmosfera uma sedição civilista e que, para aplacá-la, o Governo devia estar armado dos meios mais decisivos.

O sopro deste espírito infernal de fratricídio, que tem enxovalhado e ensanguentado por tantas vezes a República, começou a reinar nas vésperas da recente anistia, quando se anunciou que, à primeira notícia daquele acontecimento, o Governo havia mandado postar as suas costumadas vigias às portas dos homens políticos mais conhecidos pela sua oposição à atualidade.

Desde então que se começou a mentir com a impudência torpe inominavelmente infame desses exploradores dos interesses políticos e dos interesses industriais que a política hoje concebe constantemente no seu bôjo. Desde então que começou a reinar este espírito, hoje chegado ao seu auge, para nos apontar, a nós, como cúmplices ou como interessados nas circunstâncias de um movimento, do qual nós fomos, somos e havemos de ser os maiores condenadores, e para cuja destruição nós, mais do que ninguém, muito mais do que a maioria governista,

havemos sincera e dedicadamente de contribuir.

A campanha da eleição presidencial começou, desde os seus primeiros atos, debaixo desta inspiração indigna contra a pureza dos nossos sentimentos.

Mas a história, a crítica dos nossos atos, um por um, durante esta longa odisséia do nosso patriotismo, os fatos mostravam todos que, se havia defensores da garantia, da ordem pública neste País, éramos nós, eram as nossas idéias, os nossos princípios, os nossos atos, porque nós nunca apelamos para as baixas paixões subalternas do povo ou do mundo político, nunca defendemos um princípio que não fôsse realmente o da nossa Constituição e do nosso regime, nunca nos arredamos uma linha dêsse espírito de verdade que está dentro das nossas almas, com a mesma evidência e a mesma luz, como se, neste momento em que me dirijo ao Senado Brasileiro, me achasse na presença de Deus, diante do último tribunal que a nós e a vós todos há de julgar, para distribuir aos que traficam com os interesses da Pátria a justa punição da sua incalculável crueldade."

Mais adiante, continua o orador:

"Nada há mais perigoso para um governo qualquer do que uma medida que lhe põe nas mãos o arbítrio e o coloca fora do regime ordinário, entregando-o unicamente às suas paixões e interesses. A própria linguagem da Mensagem presidencial é um documento da paixão que anima o Governo no passo dado para solicitar do Congresso esta medida. É ele que nos vem dizer: "Não é possível esconder que êsses fatos, seguindo tão de perto os acontecimentos de trabalho constante e impatriótico empregado em lançar a anarquia e a indisciplina no espírito dos menos cultos e por isso mesmo mais suscetíveis de fácil sugestão."

Debaixo dessas palavras refolhadas e misteriosas que é que se oculta? Onde este trabalho constante e impatriótico de

lançar a anarquia e indisciplina entre os espíritos menos cultos? Onde?

Se não é por parte daqueles que sustentam, com seu apoio, o Governo atual, não será muito menos por parte daqueles cuja função vai-se limitando a chamar o Governo atual ao cumprimento de seus deveres, a lembrar-lhe as leis, os princípios, as obrigações, que sua situação lhe impõe. Tôdas as oposições em face dos governos habituados a não saber tolerá-las, tôdas as oposições incorreram sempre nessas taxas de impatriotismo e de anarquia. E quanto mais honestas, quanto mais pacíficas, quanto mais legais, tanto mais arriscadas ao ódio dos governos habituados a não sofrer dificuldades em seu caminho.

Não esqueçamos, Sr. Presidente, a história política dos primeiros tempos dêste regime, logo após a adoção do pacto federal.

Então não era a minoria a indigitada pelo Marechal Presidente da República, como núcleo das facções. Foi a maioria, Sr. Presidente, foi o Congresso na sua quase totalidade, que incorreu nessa desconfiança do Governo e por êle se viu apontado ao País como centro da desordem. Essa denúncia que baixava de tão alta coroou-se com o golpe de estado de 3 de novembro, a que 20 dias depois respondia vitoriosamente a revolução restauradora da legalidade.

É a mesma linguagem, o mesmo truque, o mesmo gênero de falsidade, o mesmo sistema iníquo, perverso e mentiroso empregado então, como hoje, para armar o Governo com o estado de exceção e arrastar o regime a situações desesperadas.

Perdoe-me, V. Ex.^a, Sr. Presidente, a insistência com que tenho ocupado a tribuna, forçando o Senado na sua bondade a me ouvir estas considerações que a palavra me vai deixando sair sob a inspiração da minha previdência e da minha amargura no momento atual. Ainda não

se concedeu até hoje uma vez no Brasil o estado de sítio, ainda confiando a mãos tímidas e prudentes, que não degenerassem logo após em graves abusos, contra os quais se revoltava a opinião, e os flagelados eram obrigados a recorrer aos tribunais.

Eu, que me aproximara do Governo de Prudente de Moraes para lhe dar a 6 de novembro de 1897 o estado de sítio, meses depois me vi obrigado a distanciar-me d'êlo e me achava condenado a censuras pelos meus amigos, por não ter querido subscrever os excessos que, em nome do estado de sítio, se praticavam contra membros do próprio Congresso Federal que lho havia concedido.

Eu, que havia concedido ao Governo essa medida, tive então que vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal para solicitar em favor dos meus adversários, injustamente oprimidos, a medida tutelar do **habeas corpus**.

Mais tarde, Sr. Presidente, no estado de sítio de 1904, chegamos, por força dos abusos que o seu emprêgo tinha acarretado, a uma situação em que a única porta de saída oferecida ao Congresso e ao Governo foi a concessão da anistia, medida benfazeja e salvadora, sobretudo nessa ocasião.

Eram então Presidentes da República homens prudentes, de cujo espírito de legalidade e de cujo amor à justiça se não podia duvidar, homens educados na cultura do direito, maduros na experiência, isentos de paixões violentas, muito cheios de sentimento da sua responsabilidade, e não obstante foram arrastados pela ação natural do estado de sítio a essas consequências lamentáveis.

Prova, senhores, de quanto esta medida é de seu natural perniciosa e fatal a todos os governos que a empregam; prova, em segundo lugar, de que ela constitui uma medida da mais alta confiança e não se pode conceder senão ao Governo que, pela sua prudência, madu-

reza e justiça, deve ao Congresso e ao País as seguranças da observância mais rigorosa da legalidade no uso dêsse expediente excepcional.

Deixo ao espírito do Senado o dizer se estas condições se reúnem na situação atual, quando a atmosfera que respiramos de todos os lados é da força militar, quando de todos os lados o que se aconselha ao Governo é a resistência a todas as transações, quando a legalidade se acha perfeitamente ameaçada em todos os órgãos vitais da sua existência.

Pela minha parte, Sr. Presidente, sou um, uma unidade contra 60 neste augusto recinto.

Deve ser abismoso, estupendo o meu erro, o meu desvario, o pesadêlo que oculta a meus olhos a realidade, para me ver isolado entre varões tão prudentes.

Asseguro, porém, a V. Ex.^ª, que nunca a minha consciência se achou mais tranqüila, que nunca tive o sentimento de cumprir um dever mais evidente, nunca me achei arrastado a esta tribuna por uma certeza mais certa de que se não comparecesse a ela para dar êste voto, incorreria em perpétua e irrevogável desonra.

Assim eu me engane, assim venham os fatos dar razão à confiança dos honrados Senadores, assim seja esta medida uma semente de paz, assim não prove-nham dela todos os flagelos, as misérias e as desgraças que preocupam o espírito de todos os brasileiros; assim tenham razão V. Ex.^ª e nos proteja Deus com a sua misericórdia, contra esta maré de loucura que parece querer inundar-nos." (Op. cit., págs. 233-238.)

.....

O projeto aprovado pelo Senado (por 36 votos contra um, de Rui Barbosa) teve emenda do Senador Lauro Sodré, dispondo sôbre o caso das imunidades parlamentares.

Foi a seguinte a redação final aprovada:

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Ficam declarados em estado de sítio até 30 dias o território do Distrito Federal e o da Comarca de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. Entre as medidas decorrentes da promulgação desta lei, não se compreende a suspensão das imunidades parlamentares asseguradas pela Constituição da República aos membros do Congresso Nacional.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 10 de dezembro de 1910. — **Castro Pinto** — **Walfredo Leal** — **Sá Freire.** (Op. cit., pág. 248.)

Enviado à Câmara, foi aprovado por unanimidade, sendo remetido à sanção. (Op. cit., pág. 254.)

O estado de sítio foi declarado pelo **Decreto n.º 2.289**, de 12 de dezembro de 1910. (Leis do Brasil, 1910, vol. 1, pág. 44.)

Em 3 e 27 de maio de 1911 chegaram ao Congresso Mensagens do Presidente da República, referentes à Revolta dos Marinheiros. (Op. cit., págs. 261-264.)

SESSÃO DE 27 DE MAIO

Mensagem

"Srs. membros do Congresso Nacional:

Em obediência ao § 3.º do art. 80 da Constituição, venho relatar-vos as medidas de exceção que julguei dever tomar, a bem da ordem pública, durante o período de 30 dias, em que o Distrito Federal e a Comarca de Niterói estiveram sob o estado de sítio, votado pelo Congresso Nacional.

A muito pouco se reduziram tais medidas, conforme já devíeis ter inferido da minha Mensagem de 3 de maio.

Depois da anistia concedida aos revoltosos dos navios da esquadra, tendo dado baixa, voluntariamente, grande número de marinheiros, que vagavam pelas ruas desta Capital, provocando distúrbios e constituindo um elemento perigoso, de fácil aliciação para movimentos subversivos, principalmente em um momento de evidente anormalidade, o Governo procurou enviar aos seus respectivos Estados esses ex-marinheiros, e, àqueles dentre eles que, espontaneamente, quiseram sair desta cidade, concedeu passagem nos vapores do Lóide Brasileiro, subindo, talvez, a mais de 500 os bilhetes assim distribuídos pelo Governo.

Outros, porém, inveterados no crime, levados na agitação que nesta Capital reinava, após os graves e inesperados acontecimentos que a haviam afligido, recusaram daqui sair, preferindo ficar vagando nesta cidade e viver de elementos de exploração inconveniente.

Evidentemente, tais homens, de instintos maus, sem ocupação, desorientados pelos tristes sucessos de que haviam sido autores, constituem nesta Capital um motivo de inquietação para a ordem pública, sendo certo, como pôde com precisão ser apurado, que a maioria deles se mantinha ainda com propósito de revoltas, vivendo em conciliábulos e conspirações, tanto que a Polícia, em uma casa em que se costumavam reunir, conseguiu apreender não pequeno número de armas.

Diante da manifesta inconveniência de permanecer nesta cidade, em tal momento, um tão crescido número de homens desocupados que, juntos a outros indivíduos desordeiros e contumazes no crime, constituíam uma constante ameaça à ordem pública, resolvi, como medida de prudência e fundado em o n.º 2 do § 2.º do art. 80 da Constituição, desterrar para o Acre os mais perigosos desses ex-marinheiros e alguns indivíduos que a eles se achavam ligados por naturais e perversos instintos.

Para êsse fim, mandei fretar ao Lóide Brasileiro o vapor "Satélite", que, tendo recebido a bordo os indivíduos destinados ao destêrro e a Fôrça do Exército, comandada pelo 2.º Tenente Francisco Mello, incumbido da condução dos presos, *daqui partiu no dia 25 de dezembro.*

Não foi intenção do Govêrno, atirar essa gente, sem proteção e sem abrigo, nas florestas do Acre; não, o Govêrno quis-lhes proporcionar, naquelas regiões, o trabalho indispensável à sua subsistência; assim, ordenou que metade dêles fôsse entregue à Comissão Telegráfica chefiada pelo coronel Cândido Rondon, *que lhes daria serviço, e a outra metade à Companhia Construtora da Estrada Madeira-Mamoré.*

De fato, lá chegados, foi cumprida a primeira determinação quanto à Comissão Telegráfica; e, não havendo a Companhia Madeira-Mamoré querido receber o restante dos desterrados, o comandante da Fôrça Federal não os deixou ao desamparo, mas procurou e conseguiu colocá-los em diferentes seringais.

Durante a travessia desta Capital a Manaus, deram-se a bordo do "Satélite" fatos da maior gravidade, que determinaram, por parte do comandante da Fôrça do Exército e seus oficiais, uma ação enérgica e rápida, no intuito de salvar as suas próprias vidas, a dos seus soldados e da tripulação do navio.

No "Satélite", além das pessoas que seguiram para o destêrro, embarcaram, voluntariamente, sete ex-marinheiros, que foram, na hora da partida do vapor, apresentados pelo Delegado de Polícia, incumbido do embarque dos presos, aos comandantes da Fôrça Federal e do navio, como passageiros que, livremente, se destinavam ao pôrto do Pará.

Pois bem, êstes sete indivíduos, em quem a Polícia só via boas intenções, foram os que, logo ao primeiro dia de viagem, entraram em relações criminosas com os seus ex-camaradas, no intuito de

fazerem uma sublevação, e, matando toda a Fôrça Federal, oficiais e tripulação do navio e aquêles que não aderissem ao seu malévolo propósito, apossarem-se do vapor, para novos desatinos.

Denunciado o fato, o Comandante do contingente do Exército, fazendo rigoroso inquérito, apurou a veracidade da denúncia, assim como: que um dos ex-marinheiros, que ia em liberdade, já havia passado aos camaradas presos as armas e munições que pudera conseguir; que nos porões, onde êstes se achavam, existia quantidade de machadinhas; que um grupo de ex-marinheiros dos mais ferozes e audazes, célebres pelas suas façanhas, entre os quais estava Vitalino José Ferreira, acusado pelos seus camaradas, no inquérito feito a bordo, de assassino do heróico e malogrado contra-almirante Batista das Neves, incitava os outros à revolta, estando todos prontos para a sublevação, ajudados pelos sete marinheiros que viajavam em liberdade.

Diante de tal fato, o Comandante do contingente fêz recolher aos porões êstes oito marinheiros e tomou medidas de extrema precaução.

Mas a medida, ao invés de acalmar os ânimos, fêz com que redobrassem os ímpetos ferozes daquela gente, continuando em atitude ameaçadora e de franca conspiração, que podia ser levada a efeito, com sucesso, de um momento para outro, atento o estado de fraqueza da pequena fôrça do Exército, toda combalida não só pela constante vigília, como pelo muito que sofria com o enjôo, a que os revoltosos, acostumados ao mar, eram indiferentes.

Em face de uma situação verdadeiramente alarmante, de iminente perigo e perfeitamente caracterizada — como de salvação e defesa própria —, o Comandante do contingente, apurando bem, com o testemunho de todos os oficiais de bordo e de ex-marinheiros, a completa responsabilidade dos chefes do movimen-

to de revolta em que, por dias, se mantiveram os presos, resolveu, em conselho, tomar medidas de suprema energia, únicas, no seu entender e no dos demais oficiais, que podiam, em tão grande contingência, conjurar os perigos a que todos estavam expostos.

E, com as devidas formalidades, como uma necessidade que se impunha, mandou fuzilar os ex-marinheiros: Henrique Pereira dos Santos, vulgo **Sete**, que, segundo o plano da revolta, devia assassinar o comandante do "Satélite"; Nilo Ludgero Bruno, vulgo **Fornigo**; Isaias Marques de Oliveira, José Alexandrino dos Santos, o passageiro livre que passou armas e munições aos presos; Ricardo Benedicto, Flávio José de Bonfim, vulgo **Jorge Inglês**, notabilíssimo por muitos crimes; e Vitalino Ferreira, o assassino de Batista das Neves.

Os processos, que a bordo se fizeram, foram remetidos pelo Comandante do contingente ao Ministério da Guerra, onde se acham. Por eles se pode apurar a gravidade da situação que a pequena força do Exército, destacada a bordo do "Satélite" e trabalhada pelo enjôo, teve que arrostar em frente de mais de 400 homens — verdadeiras feras — capazes de todos os crimes.

A deportação desses quatrocentos e tantos indivíduos para regiões do Acre, foi a única medida verdadeiramente de exceção que, durante o sítio, o Governo tomou.

Na Ilha das Cobras, onde estavam presos soldados do Batalhão Naval e alguns marinheiros, deu-se, conforme já vos declarei na Mensagem de 3 de maio, a morte de 18 desses indivíduos e, como, pelas circunstâncias especiais em que tal fato se deu, despertasse o mesmo suspeitas às autoridades da Marinha, foi aberto inquérito, estando o caso *sub judice*.

Eis o que me cumpre relatar-vos, em relação às medidas de exceção, tomadas

durante o estado de sítio, em obediência ao preceito constitucional.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 1911.

— **Hermes R. de Fossêca**. — À Comissão de Constituição e Justiça."

O Parecer da Comissão de Justiça foi favorável à aprovação dos atos praticados pelo Governo. Votaram em separado, propondo emenda aditiva, os Srs. **Pedro Moacir e Adolfo Gordo**:

Voto em separado dos Srs. Pedro Moacir e Adolfo Gordo

"A Mensagem do Sr. Presidente da República, dando conta ao Congresso Nacional dos atos praticados durante o estado de sítio, decretado em dezembro do ano passado, foi por nós estudada sem paixão política, sob as Inspirações da Justiça, do zelo pelo crédito da civilização brasileira, e do respeito intransigente à verdade.

Infelizmente, dêsse exame calmo não resultou para nós o prazer de poder subcrever o **bill** de indenidade absoluta que é o projeto do ilustrado relator, aceito pela maioria da Comissão, mal S. Ex.^a terminou a leitura do seu trabalho na sessão anterior.

Mensagem e parecer levantaram, pelo contrário, no nosso espírito, as mais graves dificuldades para uma aprovação incondicional de tudo quanto à sombra do estado de sítio os agentes do Governo praticaram e que até hoje tão profundas impressões de indignação e tristeza geraram na consciência do País inteiro.

Começaremos por advertir que o parecer não observou a fórmula geralmente consagrada pelos precedentes na redação dos projetos aprovativos dos estados de sítio e em uma frase global declarou que ficam aprovados os atos do Governo, sem distinguir entre o chefe supremo do Governo e os seus agentes.

Ora, o próprio texto constitucional, art. 80, § 4.º, enumera, além do Chefe do Estado, "as autoridades que tenham ordenado essas medidas (de exceção) e que são responsáveis pelos abusos cometidos."

Nos **considerandos**, o parecer teve o cuidado de destacar a ação do Marechal Hermes da que tiveram as pessoas ou autoridades por S. Ex.^a incumbidas de conduzir os desterrados para o extremo norte, mas não querendo, ou não podendo, na atual emergência política, concluir contra a conduta dos referidos agentes do Govêrno, o ilustre relator no seu projeto de lei nivelou, confundiu o Presidente da República e os seu agentes, a êstes, portanto, exculpou, por forma indireta.

Releve-nos a maioria da Comissão que adotemos, a bem da verdade e do próprio Govêrno, um critério diverso.

Não há dúvida que o Marechal-Presidente podia desterrar quantos cidadãos entendesse nocivos à ordem pública durante o sitio, desde que lhes houvesse apurado, com investigações seguras acima das paixões e ódios, qualquer grau de responsabilidade na anterior sublevação naval, ou qualquer temibilidade como elementos capazes de perturbar ainda a sociedade naqueles dias difíceis.

O Marechal prendeu, fretou um navio, deportou não importa quantos, e nomeou agentes de sua confiança para a escolta dos desterrados até ao extremo norte da República. Tudo isto foi feito, muito legalmente, embora pudessem ter ocorrido excessos, perseguições e injustiças, no uso de faculdades extraordinárias outorgadas pelo Congresso.

E até aí a ação pessoal, direta do Sr. Presidente da República não merece reprovações.

Mas o que é inconfundível com as medidas gerais taxadas pela nossa Constituição vasada em um amplo molde liberal quanto a estados de sitio, é a **execução**, é o conjunto de atos praticados

pelos agentes do Presidente no desempenho da comissão recebida.

Se êsses agentes violaram as leis, excederam as ordens do Govêrno, ofenderam direitos e garantias que mesmo em estado de sitio são invioláveis, se "cometeram abusos" — a frase da Constituição —, não é lícito ao Congresso Nacional aprovar êsses excessos, acobertar os crimes e decretar a impunidade definitiva dos possíveis culpados, sejam êles quais forem.

Vem a pêlo recordar a lição dos eminentes publicistas:

"Respecto de los actos que forman la naturaleza excepcional del estado de sitio, es regla de nuestro derecho publico, sancionada por la interpretación parlamentaria y judicial, que no existe la irresponsabilidad, porque se ha procedido dentro de la naturaleza del poder mismo." Gonzales — M. de la Const. Arg. 251.

"La irresponsabilidad del abuso, del delito, no puede concebirse en pueblo alguno organismo, y el abuso y el delito en el estado de sitio es el abuso y el delito en cualquier de los actos ordinarios de la vida civil." Alcorta Garanh. — Const. pág. 267.

Veja bem a ilustre Comissão que não condenamos **a priori** os agentes do Govêrno. Se êles estão sendo vítimas de grave injustiça, podem varrer a sua testada sòmente por meio de um processo ao qual sejam submetidos e em que se defendam das acusações tremendas que a própria Mensagem se encarregou de avivar.

Efetivamente, em substância, a Mensagem refere — que além das centenas de ex-marinheiros da revolta de novembro, foram embarcados **como passageiros livres** ou voluntários (sic), a bordo do **Satélite** mais **sete** indivíduos ex-marinheiros, que êsses indivíduos, apesar de apresentados pela polícia, levaram para bordo armas e munições (não se sa-

be como iludiram a vigilância policial); que em viagem tramaram com os deportados uma sublevação com o intento de matar a escolta e a tripulação e tomar o navio para a prática de "novos asatinos"; que, denunciada ao chefe da escolta essa conspiração, o oficial fez logo um **rigoroso inquérito** e verificou a veracidade da denúncia, pelo que foram logo os sete passageiros livres metidos no porão; que depois disto verificou o comandante da escolta, **com o testemunha de todos os oficiais de bordo e de ex-marinheiros**, que todos os deportados, mais de 400, eram capazes de assaltar a guarnição, pequena e "combalido pelo enjôo"; que, então, reuniu um conselho de guerra "com tôdas as formalidades", decidiu o fuzilamento dos **sete** homens, cujos nomes a Mensagem declina, e executou incontinenti a sentença.

Portanto, em face da exposição constante da Mensagem e dos princípios de doutrina e disposições terminantes da lei, os fuzilamentos *não foram determinados* pela suprema necessidade de evitar mal maior, ou da legítima defesa, porém, constituíram a execução de uma sentença proferida pelo comandante da escolta em conselho.

Não havia, em ato, revolta alguma, quando foi deliberado fuzilar certo número de ex-marinheiros.

Os dois inquéritos procedidos a bordo e os autos de julgamento e execução da sentença não vieram ao Congresso.

Por quê?

O Senador Urbano Santos, proeminente membro da maioria governista do Senado, respondendo às extraordinárias srações de Rui Barbosa, declarou oficialmente — que o Governo não assumia a responsabilidade dos fatos ocorridos a bordo do **Satélite** e que o tenente-comandante da escolta ia ser submetido a conselho de guerra, ao qual seriam remetidos aqueles documentos.

As palavras e o formal compromisso do ilustre Senador, incapaz de falar em assunto tão grave sem a expressa autorização do Governo, valem por uma revogação do elogio mandado fazer àquele oficial em ordem do dia do Exército, e que causou a máxima surpresa em todos os grupos sociais.

Torna-se, pois, absolutamente imprescindível para a honra do Governo e para a salvaguarda dos habitantes deste País, que sejam elucidadas e resolvidas em processo legítimo perante a autoridade competente as seguintes questões:

- 1.º Os fatos narrados pelo comandante da escolta são verdadeiros?
- 2.º Assistia-lhe o direito de reunir a bordo um conselho de guerra e mandar fuzilar um grupo de civis, desterrados por motivos políticos, confiados à sua guarda com destino a determinado ponto do território nacional?
- 3.º Neste processo foram observadas as formalidades essenciais e podia o chefe de escolta promover a execução imediata da sentença, sem recurso algum?

Dentro dêsse ligeiro questionário, podem ser levantadas outras questões, que entendem com tôda a organização do nosso direito e do nosso processo no tocante às garantias mais elementares da vida de todo o cidadão brasileiro.

No plenário, discutiremos mais de espaço o que ai fica esboçado, e atenderemos a outros tópicos e aspectos da Mensagem sôbre o sítio.

Aprovar em globo a deportação dos ex-marinheiros e os fuzilamentos, sem deixar pelo menos justificada a necessidade dessa medida de sangue tomada contra indivíduos presos e algemados, em alto mar, é praticar um ato que além de constituir intolerável atentado contra o direito e os princípios de humanidade, abre uma porta, bem larga, para os mais ferozes abusos e impunidades, e subverte

pela base o regime de garantias constitucionais, sem as quais não há vida pública possível.

Cumpra ainda notar que, no seu final, a Mensagem alude ao que se passou na Ilha das Cobras, nestes termos:

"Na ilha das Cobras, onde estavam presos soldados do Batalhão Naval e alguns marinheiros, deu-se, conforme já vos declarei na Mensagem de 3 de maio, a morte de 18 desses indivíduos; e como, pelas circunstâncias especiais em que tal fato se deu, despertasse o mesmo **suspeita** às autoridades da Marinha, foi aberto inquérito, estando o caso "Sub **judice**."

Se uma simples **suspeita** determinou a abertura de um inquérito e o processo, a que está respondendo o ex-comandante do Batalhão Naval, a confissão dos fuzilamentos do **Satélite**, deve, com maioria de razão, impor ao Governo a obrigação de apurar em processo regular a responsabilidade do respectivo autor, como, aliás, já se comprometeu a fazer o Senador Urbano no discurso para defesa do mesmo Governo.

A aceitação do projeto, tal como se acha concebido, impede ao Sr. Presidente da República o cumprimento do seu dever.

Nestes termos, julgamos indispensável apresentar ao projeto o seguinte aditivo:

Depois do art. 1.º:

Art. 2.º Não ficam compreendidos na aprovação a que se refere o artigo anterior os atos de fuzilamento praticados a bordo do vapor **Satélite**, bem como outros quaisquer praticados no ponto para onde foram os desterrados, devendo ser os respectivos agentes submetidos a processo criminal perante as autoridades competentes, às quais o Governo remeterá os inquéritos, relatórios e mais do-

cumentos referidos em sua Mensagem de 26 de maio deste ano.

Sala das sessões, 23 de agosto de 1911. — **Pedro Moacir — Adolfo Gordo.**"

Suscitando acalorados debates, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados por 98 votos contra 18 (rejeitada a emenda aditiva proposta), em sessão do dia 14 de setembro, com a seguinte redação:

"O Congresso Nacional decreta:

Artigo único — Ficam aprovados os atos do Governo praticados durante o estado de sítio declarado pelo Decreto n.º 2.289, de 12 de dezembro do ano passado." (Op. cit., pág. 374).

Enviada ao Senado, foi a proposição aprovada em 16 de outubro do mesmo ano, e enviada à sanção. (Op. cit., pág. 381).

O Governo **Hermes da Fonseca** baixou vários decretos de estado de sítio no ano de 1914.

A Mensagem lida na Câmara dos Deputados, em 12 de maio daquele ano, relacionou estes decretos, explicando os motivos da ação governamental:

MENSAGEM

"Srs. Membros do Congresso Nacional:

Por Decreto número 10.796, de 4 de março do corrente ano, foi declarado em estado de sítio o território desta Capital e os das Comarcas de Niterói e Petrópolis, do Estado do Rio de Janeiro, e pelo de n.º 10.797, de 9 do mesmo mês, foi essa medida aplicada ao Estado do Ceará, até o dia 31 desse mês.

Subsistindo os motivos que determinaram o uso dessa faculdade que me conferem os arts. 48, n.º 15, e 80, n.º 2, da Constituição da República, prorroguei pelos Decretos n.º 10.835, de 31 de março, e n.º 10.861, de 25 de abril de 1914, o estado de sítio declarado pelo referido decreto de 4 de março passado.

Em obediência à disposição do § 3.º do art. 80 da Constituição, venho dar-vos especial comunicação dêsse meus atos, relatando as medidas de exceção que tomei, indispensáveis para a manutenção da ordem pública, em vista das graves circunstâncias que caracterizam o estado de comoção determinante da declaração do sítio."

Citando declarações da Mensagem enviada na abertura da sessão legislativa do ano em curso, a Mensagem Presidencial deteve-se na explicação dos motivos que determinaram a decretação do estado de sítio.

Considerando o movimento que contestou a legitimidade dos poderes do Presidente do Ceará e da Assembléia Legislativa daquele Estado, a Mensagem Presidencial citou o telegrama em que o Chefe do Executivo Estadual solicitava forças federais para incorporar-se à Polícia do Estado e a resposta negativa do Presidente da República.

Continuando, a Mensagem Presidencial explicou os motivos da decretação do estado de sítio "diante de fatos característicos de comoção intestina", "para evitar os efeitos da anarquia", e como solução "a fim de usar dos meios preventivos que a Constituição assegura para defender a ordem pública e o regular funcionamento das instituições".

Afirmando "subsistirem ainda os propósitos subversivos dos agitadores que querem sobrepor à vontade da Nação, manifestada nas urnas, as suas ambições", a Mensagem explicou a prorrogação do sítio.

A Mensagem Presidencial de 12 de maio anexou os decretos sôbre o estado de sítio e os documentos das medidas de exceção adotadas pelo Governo. (Docs. Parlamentares, vol. 7, 1914, páginas 61-67 e 113-133.)

Com voto em contrário do Sr. Arnolfo de Azevedo, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Câmara dos Deputados propôs o seguinte projeto, em sessão do dia 25 de maio:

"O Congresso Nacional resolve:

Artigo único — São aprovados os estados de sítio declarados pelo Poder Executivo pelos Decretos números 10.796, 10.797, 10.835 e 10.861, bem como os atos praticados durante os sítios assim decretados até a data da Mensagem, podendo o Poder Executivo suspender o último sítio, logo que as condições da segurança pública o permitirem, e dando oportunamente conhecimento ao Congresso das medidas de que se tiver utilizado, documentando-as; revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, 19 de maio de 1914.
— **Cunha Machado**, Presidente — **Nicanor Nascimento**, Relator — **Felisbello Freire** — **Pires de Carvalho** — **Maximiliano de Figueiredo** — **Arnolfo Azevedo**, vencido, com voto em separado. — **Pedro Moacyr**, vencido, com voto em separado. (Op. cit., págs. 101-113.)

Apresentado substitutivo pelo Sr. **Arnolfo Azevedo**, e também pelo Sr. **Pedro Moacyr**, o projeto entrou em discussão, manifestando-se vários oradores, entre os quais os Srs. **Carlos Maximiliano**, **Irineu Machado** e **Felisbello Freire**.

Em sessão do dia 29 de maio, foram apresentadas emendas assinadas pelo Sr. **Maurício de Lacerda** e outros, e também do Sr. **Frões da Cruz** e outros (op. cit., pág. 248), relativas à suspensão do sítio nas Comarcas de Niterói e Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, desde o dia 7 de junho (data em que se realizaria a eleição presidencial e a eleição para o preenchimento da vaga deixada pelo Dr. F. Portella, no Senado).

A redação final do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados foi a seguinte:

"O Congresso Nacional resolve:

Artigo único — São aprovados os estados de sítio declarados pelo Poder Executivo pelos Decretos números 10.706,

10.797, 10.835 e 10.861, bem como os atos praticados durante os sítios assim decretados até a data da Mensagem, podendo o Poder Executivo suspender o último sítio nas Comarcas de Niterói e Petrópolis nos dias 7 de junho e 12 de julho, em que se efetuam no Estado do Rio de Janeiro a eleição senatorial federal e a eleição presidencial, e definitivamente logo que as condições de segurança pública o permitirem, e dando oportunamente conhecimento ao Congresso das medidas de que se tiver utilizado, documentando-as; revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 30 de maio de 1914. — **Luciano Pereira** — **Manoel Reis** — **Pereira de Oliveira** — **Sebastião Mascarenhas.**” (Op. cit., pág. 262.)

Remetido ao Senado, o projeto foi violentamente criticado por Rui Barbosa, em memorável discurso, em que analisou a impropriedade do sítio decretado pelo Governo:

“Sr. Presidente, as palavras que me vejo obrigado a proferir, hoje, nesta tribuna, constituem menos um discurso do que um protesto; protesto que as circunstâncias extraordinárias em que se acha o País, as minhas responsabilidades e as monstruosas medidas adotadas pelo Governo contra os direitos da população, me obrigam a lançar por escrito para que cheguem fielmente ao conhecimento da Nação.

Sr. Presidente, **consumatum est!** Consumado se acha o golpe de Estado contra o Congresso Nacional. Agora só nos restava sermos daqui varridos pela força, os que contra a força não temos sabido cumprir nossos deveres constitucionais.

Mas a força nos não precisa de varrer. Parece que nem isso merecemos.

Não se quis renovar a tradição da família, a tradição de 3 de novembro de 1891, porque não se podia evocar esse

espectro sem que contra êle se levantasse, para logo, a de 23 de novembro. Havia coisa mais cabal do que dissolver materialmente a representação nacional por decreto: era dissolvê-la moralmente pelo terror. Em vez do choque profundo capaz de suscitar a reação imediata, a narcotização penetrante e certa nos efeitos mortais. Em vez da supressão formal do Corpo Legislativo, a sua asfixia sãbiamente dosada pelo isolamento, pela seqüestração e pelo medo. Em vez de punhalada que, cobrindo a vítima de sangue, torna o crime visível à multidão e se pode malograr pela repulsa do atacado, o furo sutil do estilete, que, deixando quase encoberto o ponto de entrada, vara até os centros vitais e mata sem o escândalo da hemorragia.

Eis porque se não saciam de todo certos impulsos conhecidos. Eis porque já não temos aqui dentro as esporas de Cromwell, as baionetas de Bonaparte ou os decretos de Pedro I. Tolera-se que se reúna o Congresso Nacional, mal encerrado na gaiola do estado de sítio, e, aí, entre as suas jaulas, se lhe permite funcionar, com a imprensa reduzida ao silêncio, com a Capital amurada pela censura telegráfica e pela interceptação da correspondência postal, com os trabalhos parlamentares abafados pelo círculo de intimidação que nos rodeia, com as galerias desertas de cidadãos e entregues aos secretas, com a ameaça de prisão, senão de pena maior, sobre a cabeça de cada um de nós, Senadores ou Deputados, em nome da teoria, acobertada com a autoridade oracular do nobre Vice-Presidente do Senado, que põe nas mãos do Presidente da República as imunidades parlamentares e às portas desta Casa os esbirros de polícia, cuja espionagem nos afronta, cujas delações nos caluniam, cujas violências perseguem os nossos amigos, os nossos correligionários, os cidadãos não carimbados com a marca do

gado oficial, tôda a vez que se sentem beliscados, ou nas suas suspeitas, os homens do Governo, seus apaniguados, comensais, parentes e nepotes.

Consumado está, pois, o atentado grande. Não nos tomou de improviso.

Muito há que era anunciado. Os prelos alvissareiros das marchas do Governo contra a Constituição, dos seus ataques ao regime, os mesmos que, embandeirados em gala, tinham reivindicado como apanágio do Executivo, durante o estado de sítio, o direito de suprimir a imprensa e prender ou desterrar os membros do Congresso Nacional, lhe ameaçaram depois os trabalhos com a prorrogação cessa medida, além do dia constitucionalmente fixado ao começo da sessão legislativa, e as trombetas do arbitrio, as inconfidências dos vólicos, os zumbidos das varejeiras do poder, as ferroadas das mutucas da situação entraram a espalhar com insistência que o Presidente, por seu alto regalo, estava decidido a nos privar das garantias constitucionais até 15 de novembro.

Mas o processo, o modo, o caminho indicados eram então outros. O que se insinuava, o que se predizia, o que se dava por certo, não tinha o caráter com que a mina oficial rebentou no ato de 25 de abril. O que unânimemente constava dos juízos de uns e das revelações de outros era que o Marechal, contando, para a saciação aos seus apetites terroristas até ao termo do seu Governo, com uma condescendência sem limites no Congresso Nacional, dêste esperava obter a concessão ambicionada, mediante prorrogações sucessivas, que lhe solicitaria, seguro sempre de as alcançar.

Haveria, sendo assim, ao menos, o aparato de algum decôro nessas outorgas. De uma em uma, à vista das razões alegadas e das provas aduzidas pela administração, veríamos renovar-se o

exame parlamentar; não se decretaria de uma assentada meio ano de estado de sítio; as prorrogações admitidas teriam a câr de obedecer estritamente às exigências da necessidade; e, bem ou mal justificadas, seriam, não vontade soberana de um homem sem conselheiros nem responsabilidades, mas deliberações regulares do Corpo Legislativo, que, desta arte, se não despojava da sua iniciativa, da sua autonomia e da suprema independência dos seus atos no exercício da mais terrível das atribuições do poder, sob o regime constitucional.

De tôdas essas considerações, porém, abstraiu o Governo, contra tôdas obrou, com um desembaraço, uma audácia, um desplante, que dão a fórmula mais brutal do seu desprezo à República, do seu desprezo ao povo brasileiro, do seu desprezo à nossa reputação no exterior, aos direitos do Congresso Nacional e aos deveres mais sagrados. Não aguarda, sequer, o termo do sítio já decretado. Muito menos o detém a iminência da abertura da sessão legislativa, em véspera de se realizar. Sete dias antes desta e cinco antes daquele, surde, açocado, o decreto prorrogatório. Para quê? Para o estender através de todo o período legislativo que entra, para envolver tôda esta sessão legislativa em um estado permanente de sítio, que teria de continuar não menos de dois longos meses além dela, visto como a sessão legislativa, constitucionalmente, acaba aos 3 de setembro, e o novo ~~ukasa~~ presidencial manda ampliar até o último dia de outubro o regabofe encetado em 5 de março. Ousando esta declarada substituição do Poder Executivo, o Congresso Nacional, a ditadura da inconsciência, da bancarrata e da fome não achou, para apoiar êsse arremesso de botas e tagante contra as liberdades, os interesses e as honras do País, senão os dois fun-

damentos alinhavados em meia dúzia de palavras, com o laconismo da insanidade, no famoso decreto de 25 de abril: o de que "subsistem os mesmos motivos", pelos quais se decretou o estado de sítio aos 5, prorrogando-se até aos 31 de março, e o de que, obrigado o Congresso a ocupar-se, logo depois de constituído, com as eleições presidenciais, não poderá, agora, deliberar sobre a medida em que o Governo, por isto, se lhe antecipa desembaraçadamente.

Destas duas burlas, a primeira não resiste ao sôpro com que se apaga uma lamparina. Pretende o Governo que os motivos pelos quais decretou o estado de sítio em 5 e o prorrogou até aos 31 de março ainda hoje **subsistem**. É uma impostura conduzida em triunfo por uma parrelha de falsidade.

Primeiramente, não há que subsistir senão o que já existia. Ora, para a decretação inicial dessa medida, nem (e muito menos) para a sua primeira prorrogação existiu jamais, absolutamente, nenhum dos motivos insinuados em vaga afirmativa, mas nunca definidos, quanto mais demonstrados pelo Governo.

Motivos que legitimem o sítio, não os conhece a Constituição, além dos que ela enumera, taxa e precisa. Nesse recurso perigoso e tremendo não pode lançar mão o Presidente da República, nem o Congresso mesmo, senão para acudir a uma **agressão estrangeira**, ou a uma **comoção intestina**, "quando a segurança da República o exigir", e, "não se achando reunido o Congresso", só "exercerá essa atribuição o Poder Executivo", **correndo a Pátria iminente perigo**.

Se a "segurança da República" não periga, se "a Pátria" não "corre perigo", e perigo "iminente", o próprio Congresso Nacional, quanto mais o Poder Executivo, que aí exerce apenas uma

autoridade suplementar, na ausência daquele, não pode tocar nessa arma formidável, reservada pelos criadores do regime aos casos extremos, em que a agitação política abalar os fundamentos das instituições, a existência da sociedade, ou as bases da sua forma de Governo. Em não se verificando essas condições de gravidade, para articular as quais a fórmula constitucional se esmerou em buscar características mais precisas e solenes de que a linguagem política era capaz, não há estado de sítio legalmente concebível; porque não está em risco a **Pátria**, não periclita a **segurança da República**, não ocorre a **comoção intestina**, só realizável em correndo iminente perigo a Pátria, ou correndo a República iminente perigo.

Pois bem. Não cabe aprofundar a matéria dos fatos, que terá o seu ensejo oportuno de ser ventilada até a raiz, quando se discutirem aqui em plenário os atos do Governo Hermes nesta sua fase negregada. Mas, para levar o meu raciocínio às suas conclusões, fundamentando o meu protesto contra este golpe de Estado, necessário me será tocar, ainda que de passagem, este tópico capital. O decreto que, a desoras, pelo silêncio da noite, nos surpreendeu, em 5 de março, com o estado de sítio, executando-se imediatamente nas trevas, antes de qualquer publicação, como um verdadeiro latrocínio noturno, mais covarde, insidioso e malfazejo que os da crônica policial, êsse triste decreto surgiu, instantâneamente, como resposta imediata ao aviso que, do Clube Militar, pelo telefone, comunicou ao Catete a cena ali ocorrente. Com o aviso assomou de súbito o decreto; ao decreto vieram no encalço as prisões; e estas visaram principalmente as figuras iminentes do Exército, as altas patentes militares, os marechais, generais e coronéis, ou as autoridades eletivas e os sócios dessa agremiação militar, mais conhecidos pelo

seu fervor no apoio à moção de solidariedade com os 28 oficiais da guarnição do Ceará, moção anunciada para a sessão daquela data, naquela associação de oficiais de terra e mar.

Fora do Clube Militar, nas ruas, nas praças, nos teatros, nos clubes de jogo ou carnaval, nas sociedades particulares, não havia, não houve, não tinha havido nada. Os civis, detidos a esse tempo ou mais tarde, não entraram no arrastão da varredoura senão acessoriamente, como peixe miúdo, para se não perder a vaza, para terem a seu regalo as vinditas da côrte, vinditas de tôda a casta e sexo, ou para extinguir, abatendo a imprensa, as garantias morais de publicidade, e imprimir às delícias olímpicas do terror tôda a sua plenitude." (Op. cit., págs. 265-269.)

Em seu discurso, Rui Barbosa analisou minuciosamente a situação criada pelo estado de sítio:

"A Constituição", disse, "não reconhece o estado de sítio senão em duas situações, por ela individuadas, **normalmente**, estando reunido o Congresso, o estado de sítio decretado por ato legislativo; **excepcionalmente**, não estando reunido o Congresso, o estado de sítio ordenado por ato presidencial. A estas duas espécies, as únicas de instituição constitucional, se acrescentaria agora, em benefício do Poder Executivo, a enxertia, evidentemente híbrida e adúlterina, de um estado de sítio promulgado na ausência do Congresso, **para vigorar durante a sua presença**." (Op. cit., pág. 272.)

Considerando o papel da imprensa, afirmou:

"Para o golpe de Estado que acaba de cair sobre o Congresso Nacional, natural era que o primeiro passo viesse a

ser a supressão da imprensa. A imprensa é o meio de correspondência entre o Congresso Nacional e a Nação, é o ambiente onde a Nação respira, e respira o Congresso Nacional.

Eliminada a imprensa, está decretada a asfixia, seqüestrada a representação nacional, condenada a Nação a uma atmosfera de calabouço.

A imprensa não é só uma liberdade individual, é ainda uma instituição, uma grande instituição de ordem política.

Sem ela, expira o Governo do povo pelo povo, cessa o regime republicano, desaparece a Constituição do mesmo modo como no globo onde habitamos se extinguiria a vida, se lhe tirassem o envoltório perene de ar que a alimenta.

Assim como os indivíduos vivem da perenidade do ar respirável que é o benefício comum das criaturas animadas, assim as sociedades modernas subsistem da publicidade quotidiana, que é o respiradouro geral das consciências." (Pág. 283.)

E adiante:

"Pretendem as áulicas da situação que o estado de sítio atual tem sido um milagre de benignidade. Se o perpetuássemos, seria um regime de sanatório que não faz mal a ninguém.

Depôs-se, no Ceará, por decreto imperial do Catete, o Governo constituído?

Histórias!

Fecharam-se, na Capital da República, todos os jornais mal vistos pelo Marechal? — Ninharias! E Edmundo Bittencourt, o diretor do **Correio da Manhã**, prêso num leito de cruéis sofrimentos, pelo crime do jornalismo? — Bugigangas! E Macedo Soares, diretor do **Im-**

parcial, caprichosamente retido, até três dias, entre vexames de toda a ordem, pelo crime de incorruptibilidade da pena? — Frioleiras! E Leônidas de Rezende, da mesma fôlha, metido na cadeia por crime de ironia? — Pequices! E Vicente Piragibe, o diretor da *Época*, sumido até há pouco, numa acintosa incomunicabilidade pelo crime de caça aos segredos e escândalos desta administração? — Baboseiras! E a proscrição do espírito, da graça, do epigrama, a anedota, a zombaria, a caricatura metidas no xadrez, pelo crime de não respeitarem os ridículos da atualidade, os seus abismos e os seus colossos de ridículo infinito? — Insignificâncias! E tantos outros direitos conculcados, tantos outros cidadãos detidos, ameaçados, perseguidos, foragidos, recolhidos ao asilo de legações estrangeiras, interditos no exercício de suas profissões, tolhidos na comunicação com suas famílias, reduzidos, na sua inocência, aos dissabores e prejuízos da vida errante e inquieta de criminosos? — Fantasias! E os efeitos de todas essas vergonhas, o País enxovalhado, o trabalho suspenso, o comércio morto, o crédito aniquilado, a confiança no Brasil extinta, tudo isso para que o epilepsia, a dispepsia, a história dos nossos mandões estejam a seu gosto e o Marechal não tenha incômodos no seu reinado? — Coisinhas! Mas, então, que mais será necessário, entre nós, para que o império absoluto do arbítrio e da força receba o nome de tirania? Que mais, num país em cuja metrópole um bando privilegiado pelo valimento do Presidente, sobrepondo-se à polícia da cidade, invade até jornais governistas, para, em nome dêle, arrastar jornalistas à prisão?" (Pág. 289.)

Finalmente:

"As condições, pois, em que se abre a sessão legislativa este ano são estas: amordaçamento da imprensa, negação das imunidades parlamentares, conversão do estado de sítio em regime permanente da vida republicana. Estes três fatos são três minas abertas debaixo dos alicerces da República. Ou o Congresso Nacional com elas acaba imediatamente, ou está perdido, e perdido, com êle, o regime, senão de todo perdida a Nação. Vêde bem. Há cinco anos, não tenho vivido senão a predizer-vos, guiado unicamente pela fácil inspiração do senso comum, e que, até hoje, ainda não cessou de se verificar em um só ponto. O decreto de 25 de abril é a vossa demissão. Se não a repulsais logo e já, sois um Congresso resignatário, moralmente exonerado e deposto, enquanto não chegue a hora de o ser por outro modo.

Esta matéria precede, necessariamente, a todas as demais, porque é a nossa existência mesmo que está em lide. Ser, ou não ser; eis agora toda a questão.

Questão premente, para já, ou para nunca mais.

O meu dever está cumprido, com o protesto que acabo de lavar. Se êle se baldar, se a outra Câmara não aceitar o projeto, que ali se deve apresentar já, suspendendo o estado de sítio, se o Senado recusar este projeto; se o Brasil fôr condenado, assim, pelos seus representantes, a continuar a ser, diante do mundo, a fábula dos países miseráveis, risíveis e desprezíveis, não será porque eu não tenha exercido as minhas forças em bradar à nossa Pátria que se erga, e só me restará, talvez, ir esperar, com

a minha responsabilidade saiva, o desabar destas instituições, que, há 22 anos, ando expiando a culpa de tanto haver trabalhado para organizar." (Op. cit., págs. 292-293.)

Prosseguindo as discussões sobre o projeto de aprovação do estado de sítio e dos atos praticados pelo Governo durante a sua vigência, manifestaram-se vários oradores e, entre eles, por diversas vezes ainda, Rui Barbosa.

O projeto, aprovado pelo Senado, em sessão de 19 de junho, por 32 votos contra 6, teve a seguinte redação final:

"São aprovados os estados de sítio declarados pelo Poder Executivo pelos Decretos n.º 10.796, 10.797, 10.835 e 10.861, bem como os atos praticados durante os sítios assim decretados até a data da Mensagem, podendo o Poder Executivo suspender o último sítio nas Comarcas de Niterói e Petrópolis nos dias 7 de julho e 12 de julho, em que se efetuam no Estado do Rio de Janeiro a eleição senatorial federal e a eleição presidencial, e definitivamente logo que as condições de segurança pública o permitirem, e dando oportunamente conhecimento ao Congresso das medidas de que se tiver utilizado, documentando-as."

(Op. cit., pág. 588.)

Cabe relatar, ainda, durante a vigência dos estados de sítio considerados, diversos **habeas corpus** impetrados por Rui Barbosa e outros:

Habeas corpus n.º 3.539

Relator: Ministro Pedro Lessa

Impetrante: Senador Rui Barbosa

Pacientes: os diretores, redatores, compositores, impressores e vendedores dos jornais **O Imparcial**, **Correio da Manhã**, **A Época**, **A Noite** e **A Careta**.

Acórdão:

Toma-se conhecimento de uma petição de **habeas corpus** embora ela não declare os nomes dos pacientes.

O **habeas corpus** não se limita a livrar alguém de prisão injusta, ou garantir-lhe a livre locomoção, mas serve também para proteger o amplo exercício legal da atividade moral, ainda que tendo por escopo uma função pública, administrativa, política e judiciária.

A suspensão das garantias constitucionais, pelo estado de sítio, não compreende o **habeas corpus**.

Quais são os atos políticos por sua natureza, e quais não o são. Estado de sítio e intervenção nos Estados.

A livre manifestação do pensamento pela imprensa é uma das garantias constitucionais suspensas em virtude do estado de sítio. (Op. cit., págs. 599-618.)

Habeas corpus n.º 3.527

Impetrante: José Eduardo de Macedo Soares.

Pacientes: José Eduardo de Macedo Soares, Vicente Piragibe, Caio Monteiro de Barros e Francisco Veloso.

Relator: Amaro Cavalcanti.

Acórdão:

A inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio pelo Presidente da República é matéria que escapa à competência do Poder Judiciário.

Uma vez conferida a um dos poderes políticos, criados pela Constituição, uma atribuição para a prática de dado ato, ou para o uso de dada faculdade, é ele o único juiz competente da oportu-

nidade das razões determinantes do respectivo ato, ou do uso da sua faculdade; o contrário seria a negação completa da sua independência.

Todavia, o Supremo Tribunal deve conhecer de um pedido de **habeas corpus**, formulado por indivíduos presos durante o estado de sítio, para poder verificar qual a natureza dos fatos, embora, apreciando-os, se julgue incompetente para conceder a ordem." (Op. cit., pág. 651.)

Habeas corpus n.º 3.569

Impetrante e paciente: Dr. Vicente Ferreira da Costa Piragibe.

Relator: Manoel Murtinho.

Acórdão:

O Supremo Tribunal não toma conhecimento de um pedido de **habeas corpus** preventivo requerido por quem receia ser prêso sem causa durante o estado de sítio. (Op. cit., pág. 657.)

Habeas corpus n.º 3.528

Impetrante e paciente: Leônidas Rezende.

Relator: Ministro Pedro Lessa.

Acórdão:

Não cabe ao Judiciário julgar dos motivos e razões que teve o Presidente da República para decretar o estado de sítio e tomar as medidas de segurança que a Constituição autoriza. (Const., artigo 80.) (Op. cit., pág. 669.)

Habeas corpus n.º 3.515-A

Impetrante e paciente: Tenente Propício Fontoura.

Relator: Ministro Manoel Murtinho.

Acórdão:

O Deputado Estadual, mesmo na vigência do sítio, não pode ser prêso sem

prévia licença do respectivo Congresso, exigida pela Constituição Estadual, uma vez que o estado de sítio apenas suspende as garantias constitucionais, mas não as imunidades parlamentares federais, as quais são, em tudo, equiparáveis às estaduais, conforme jurisprudência assente.

A prisão efetuada sem a aludida licença dá lugar ao **habeas corpus**, não obstante o disposto no art. 16, § 2.º, letra b, do Regimento do Tribunal. (Op. cit., pág. 684.)

Habeas corpus n.º 3.556

Impetrante: Senador Rui Barbosa.

Paciente: José Eduardo de Macedo Soares.

Relator: Ministro Pedro Lessa.

Acórdão:

Conhece-se do pedido de **habeas corpus** durante o estado de sítio.

Constitui constrangimento ilegal a incomunicabilidade na detenção como medida de sítio.

É erro grosseiro supor que o Judiciário tem competência para anular o decreto de lei sobre sítio, opondo aos motivos desse ato que não estão provados os fatos que determinam aquela providência. (Op. cit., pág. 701.)

Habeas corpus n.º 3.563

Impetrante: Senador Rui Barbosa.

Paciente: J. E. de Macedo Soares.

Relator: Ministro Amaro Cavalcanti.

Acórdão:

Vistos os autos e nestes o pedido originário de **habeas corpus** feito pelo Se-

nador Rui Barbosa em favor do jornalista José Eduardo de Macedo Soares, detido por ordem do Governo Federal no quartel da Brigada Policial desta cidade, em virtude do atual estado de sítio, em que a mesma ora se acha; dos mesmos autos se vê que dois são os fundamentos principais em que o paciente baseia o pedido: 1.º) que o paciente se acha detido em lugar destinado aos réus de crimes comuns, contra o dispositivo expresso do art. 80, § 2.º, n.º 1, da Constituição Federal; 2.º) que continua incommunicável, não obstante já haver obtido d'êste Tribunal uma ordem de *habeas corpus*, mandando cessar a dita incommunicabilidade.

O Tribunal, apreciando a matéria do pedido, as suas alegações e argumentos, e bem assim os documentos que acompanham o pedido; e

Considerando que não procede o primeiro fundamento, porque: a) em geral não se pode dizer que o quartel da Brigada Policial seja um lugar destinado aos réus de crimes comuns, como succede com as casas de Detenção e de Correção, coisa que manifestamente tivera em vista a proibição constante do texto constitucional, dizendo lugar destinado aos réus de crimes comuns, isto é, prisão para todos os réus de crimes comuns, e não outros lugares, muito embora possam ocasionalmente receber réus de tais crimes; b) em particular, a dizer no caso sujeito, é o próprio paciente que informara ao Tribunal achar-se êle detido em cômodos da própria residência do comandante do quartel, o que afasta por completo a possibilidade de achar-se êle com outros detidos ou presos por crimes comuns;

Considerando que não procede por igual o segundo fundamento, porque, das informações prestadas pelo Sr. Ministro da Justiça, com a data de 22 do corrente, e em nome do Sr. Presidente da República, se verifica que o paciente não mais se acha sujeito à incommunicabilidade, dando o mesmo informante o seu testemunho de que o acórdão anterior d'êste Tribunal estava sendo rigorosamente cumprido;

Acórdão, sem necessidade de entrar em outros desenvolvimentos, que o caso juridico comporta, em negar o deferimento do pedido." (Op. cit., pág. 729.)

Habeas corpus n.º 3.536

Impetrante e paciente: Senador Rui Barbosa

Relator: Ministro Oliveira Ribeiro

Acórdão:

As imunidades parlamentares estabelecidas no art. 19 da Constituição da República asseguram ao Senador da República publicar os seus discursos proferidos no parlamento pela imprensa, onde, quando e como lhe convier. (Op. cit., pág. 767.)

WENCESLÃO BRAZ subiu ao governo em 15 de novembro de 1914.

Em seu governo contam-se 71 dias de estado de sítio, sendo, durante êste quadriênio, que o Brasil participou da primeira grande guerra, declarando-se contra a Alemanha.

Em sessão de 6 de novembro de 1917 as Comissões de Diplomacia e Constituição ofereceram ao exame da Câmara dos Deputados um projeto de lei, estabelecendo medidas complementares ao Decreto Legislativo que reconheceu o estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha. O artigo 11 do projeto

n.º 330, de 1917, decretava o estado de sítio para todo o território nacional. (Docs. Parlamentares, 8.º vol. pág. 7.)

Oferecidas emendas na discussão única do projeto, foram elas rejeitadas. Aprovada a proposição, foi remetida ao Senado onde, ouvidas as Comissões de Legislação, Constituição e Justiça, ao art. 11 foi sugerida a modificação da decretação do estado de sítio a juízo do govêrno.

Na sessão de 9 de novembro, a Comissão de Finanças declarou-se de acôrdo com as duas comissões acima referidas.

O projeto, com as emendas, entrou, imediatamente, em discussão única. (Op. cit., págs. 50 e 51.)

Usou da palavra, na oportunidade, **Rui Barbosa**, que, colocando-se contra o projeto aprovado pela Câmara, assim se manifestou:

"Recorramos, sim, ao estado de sítio, se acaso de tal medida não pudermos prescindir. Mas não abranjamos nêlo todo o território nacional, não o imponhamos à Nação inteira. Com a Nação, pelo contrário, é que havemos de contar, acima de tudo, para contraminar êsses elementos anárquicos, empenhados, em algumas capitais, em certas colônias estrangeiras, na perturbação da ordem, na reacção contra a nossa aliança aos aliados. Não confundamos, pois, com êsse trabalho desorganizador, com êsses agentes subterrâneos, com essas fôrças sinistras do mal, as salutares efusões do sentimento popular. Não abafemos o direito de reunião. Não vedemos os comícios. Não temamos as assembléias do povo. Vêde como as favorece, como as permite, como as estima o Govêrno dos Estados Unidos.

Evitai-lhes os excessos. Mas não as corteis. Seria derramar água gelada sôbre êsse entusiasmo, que começa a despertar, sôbre o entusiasmo, que é o grande poder dessas ocasiões, que é o soberano poder em tôdas as conquistas morais e que, nos verdadeiros movimentos nacionais, determina as correntes irresistíveis, opera inesperados milagres e transpõe as mais invencíveis dificuldades.

Fugi de apagar esta chama, que se acende, porque, se ela se extingue, estaremos perdidos. Do povo é que necessitamos, para dar a êste problema, através dos seus embaraços, a solução definitiva. Não levanteis entre a Nação Brasileira e a causa aliada o estado de sítio geral. Não ponhais o Brasil em estado de sítio, a Nação, quando chamais a Nação, quando chamais o Brasil a encarar os sacrifícios da guerra, e envidar para êle tôdas as suas qualidades, tôdas as suas virtudes. Até onde elas serão postas à prova, nesta resolução que tomamos, ninguém o poderá calcular. Busquemos, pois, conservá-las intactas, avivar-lhes o vigor, dando à Nação tôdas as mostras de nossa amizade, animando-a a desenvolver essas virtudes necessárias, essas qualidades agora mais que nunca preciosas. No povo está tôda a nossa fôrça. Sem o seu caloroso concurso, a nossa colaboração na guerra européia acabaria por degenerar em lastimável fiasco.

Outros, Sr. Presidente, dirão o contrário. Mas notai bem, Srs. Senadores, não sou eu que tenho errado na orientação internacional do País durante esta guerra. A política hoje adotada é a de que eu tive, neste País, e dizem que neste

continente, a primeira iniciativa. Custou-me, então, as mais rudes amarguras, e as agressões mais indignas, que jamais curti na minha larga experiência das cequeiras e maldades humanas. Se me custar agora mais algumas, virão engrossar o calo das outras, deixando ileso o coração. O tempo dará depois a sua sentença. Mas, qualquer que ela seja, terei feito o meu dever, dizendo o que sinto, sem ódio, nem interesse. Não sei outra maneira de executar o meu mandato, de servir a um Governo honesto, de honrar a minha cadeira de Senador. Quando, para me sentar nela, se me exigir que deixe a consciência à porta da rua, ou que lhe dissimule a voz sob um falso, ninguém me verá mais neste lugar, de onde hei de sair honrado, como entrei. Assim Deus me ajude." (**Carlosas palmas no recinto e nas galerias. O orador é efusivamente cumprimentado por todos os Senadores presentes.**) (Op. cit., pág. 89.)

Na sessão de 10 de novembro apresentou o Senador **Rui Barbosa**, "em obediência à ordem de grande parte dos membros do Senado", a seguinte emenda substitutiva ao projeto da Câmara dos Deputados:

"Emenda Substitutiva:

Substitua-se o art. 1.º do projeto por este:

Art. 1.º — Fica o Governo autorizado, desde já e até 31 de dezembro, a declarar, sucessivamente, em estado de sítio, para os fins constitucionais, as partes do território da União onde o exigirem as necessidades e os deveres da situação em que se acha o País, pela guerra que lhe impôs a Alemanha.

Sala das Sessões, 10 de novembro de 1917. — **Rui Barbosa.**"

Em discussão, a emenda foi aprovada (op. cit., pág. 145), sendo o projeto devolvido à Câmara dos Deputados, recebendo aprovação, também, naquela Casa do Congresso.

A Lei n.º 3.393, de 16 de novembro de 1917, autorizou o Governo a, "desde já, e até 31 de dezembro, declarar, sucessivamente, o estado de sítio nas partes do território da União onde o exigirem as necessidades e os deveres da situação, e dá outras providências".

O Decreto n.º 12.716, de 17 de novembro de 1917, declarou em estado de sítio, até 31 de dezembro do corrente ano, o Distrito Federal e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O Decreto n.º 12.787, de 31 de dezembro de 1917, prorrogou o sítio até 26 de fevereiro de 1918, e o **Decreto n.º 12.902, de 6 de março de 1918**, declarou em estado de sítio, até 31 de dezembro do corrente ano, o Distrito Federal e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, suspendendo-se aí as garantias constitucionais pelo referido prazo.

Em Mensagem de 6 de junho de 1918, o Presidente da República trouxe ao conhecimento do Congresso Nacional as medidas que, no intervalo das sessões parlamentares, foram julgadas necessárias e adotadas pelo Poder Executivo, tendo este em vista as condições excepcionais da vida nacional e, especialmente, a declaração do estado de guerra.

MENSAGEM

"Senhores Membros do Congresso Nacional: Em obediência ao disposto no art. 80, § 3.º, da Constituição, venho relatar-vos as medidas que o Governo julgou necessárias, atentas às condições

excepcionais da vida nacional, tendo em vista, especialmente, a declaração do estado de guerra.

Em virtude da autorização conferida pelo art. 1.º da Lei n.º 3.393, de 16 de novembro de 1917, expediu o Decreto n.º 12.716, de 17 do mesmo mês e ano, declarando em estado de sítio o Distrito Federal e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o qual foi prorrogado pelo de n.º 12.787, de 31 de dezembro, até 26 de fevereiro do corrente ano.

Terminada a prorrogação, e considerando que subsistiam os mesmos motivos que determinaram aquêles atos, resolvei, de acordo com os arts. 48, n.º 15, e 80, § 1.º, da Constituição, expedir o Decreto n.º 12.902, de 6 de março deste ano, declarando em estado de sítio, até 31 de dezembro, as referidas unidades da União.

Cumpra consignar que, durante aquêles períodos em que estiveram suspensas as garantias constitucionais, nenhum ato de violência foi praticado pelo Governo, que se limitou a estabelecer a censura, por intermédio de funcionários civis, sobre a imprensa, vedando-lhe, apenas, a publicidade de fatos alarmantes, relativos ao estado de guerra e às relações internacionais, ficando-lhe plena liberdade de crítica e de apreciação quanto aos atos da administração.

Igual censura foi imposta com relação ao serviço postal e telegráfico.

Com referência especial à liberdade individual, as medidas preventivas tomadas pela polícia restringiram-se à detenção provisória de indivíduos considerados suspeitos, a fim de se proceder às necessárias averiguações.

Cabe-me, finalmente, declarar que, quer nos Estados declarados em estado de sítio, quer nesta Capital, não tendo ocorrido nenhuma perturbação interna de caráter grave, não se tornou por isso necessário ao Governo se socorrer de meios extremos, limitando-se a pôr em prática as medidas referidas no interesse da ordem pública e da tranquilidade nacional.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1918, 97.º da Independência e 30.º da República — **Wencesláo Braz P. Gomes.** (Op. cit., pág. 244.)

Em sessão de 10 de agosto foi iniciada a discussão única do Projeto n.º 152, de 1918, aprovando os Decretos do Poder Executivo números 12.787, de 31 de dezembro de 1917, e 12.902, de 6 de março de 1918, sobre a prorrogação do estado de sítio; com restrições do Sr. **Prudente de Moraes** e declaração de voto do Sr. **Arnolpho Azavedo** (Op. cit., págs. 244 e 245.)

Foram aprovados, sucessivamente, os seguintes artigos do projeto:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Ficam aprovados os Decretos do Poder Executivo números 12.787, de 1917, e 12.902, de 6 de março de 1918 — o primeiro, que prorrogou até 26 de fevereiro do corrente ano o estado de sítio declarado, em virtude de resolução legislativa, pelo Decreto executivo n.º 12.716, de 17 de novembro de 1917, para o Distrito Federal e Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; o segundo, que declarou em estado de sítio o mencionado Distrito e referidos Estados, de 6 de março a 31 de dezembro do corrente ano.

Art. 2.º — São aprovados os atos e medidas de exceção praticados pelo Poder

Executivo no decurso do estado de sítio, a contar do Decreto n.º 12.716, de 17 de novembro de 1917, até a data de 6 de junho de 1918, que é a da Mensagem Presidencial referente ao mesmo estado de sítio.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.”

(Rejeitada a emenda do Sr. **Marçal de Escobar** e prejudicada a emenda substitutiva do Sr. **Prudente de Moraes**.) (Op. cit., págs. 299 e 300.)

Em votação no Senado, a proposição da Câmara foi aprovada em sessão de 16 de setembro. (Op. cit., pág. 328.)

Em 16 de janeiro de 1919 faleceu RODRIGUES ALVES, Presidente eleito, tomando as rédeas do Governo o Vice-Presidente DELFIM MOREIRA, que ordenou a eleição de um novo Presidente.

EPITÁCIO PESSOA, Presidente eleito, tomou posse em 28 de julho de 1919.

Já em fins de seu quadriênio (1922), irrompeu forte rebelião militar, o que provocou a decretação de estado de sítio (132 dias).

Em 5 de julho de 1922, a Câmara dos Deputados recebeu a Mensagem do Presidente da República, solicitando a autorização do Congresso Nacional para a decretação do estado de sítio, e, ainda, a prorrogação da medida, havendo necessidade:

MENSAGEM

“Srs. Membros do Congresso Nacional: — Havendo rebentado um movimento sedicioso no Distrito Federal, com ramificação no Estado do Rio de Janeiro, venho pedir ao Congresso Nacional se digne suspender as garantias constitucionais por um mês nesta Capital e naquele Estado.

A existência da comoção intestina, que autoriza a medida excepcional do sítio, não precisa ser demonstrada: ela aí está aos olhos de todos, na revolta da Escola Militar, da Fortaleza de Copacabana e do Forte do Vigia.

A poucos passos do Rio de Janeiro está-se combatendo: as forças legais lutam com os rebeldes.

O Governo tem informações de que estes têm entendimento com indivíduos de outros Estados.

Peço, por isto, ao Congresso Nacional, que autorize o Governo a prorrogar o estado de sítio e a estendê-lo a outras localidades, se os acontecimentos o exigirem.

Rio de Janeiro, 5 de julho de 1922, 101.º da Independência, e 34.º da República. — **Epitácio Pessoa**. — À Comissão de Constituição e Justiça.”

Falando sobre a Mensagem, assim se expressou o Sr. **Souza Filho**:

“A Mensagem que o Sr. Presidente da República acaba de dirigir ao Congresso Nacional é a confirmação da denúncia que dei ao País, da tribuna do Congresso, quando discutia os fatos lutulentos de Pernambuco, de que se preparava um golpe contra a ordem constitucional da República. Não o doira um ideal levantado, não o inspiram princípios doutrinários, mas, tão-somente, o desvario de ambições pessoais que infelizmente encontraram guarida em alguns elementos militares, divorciados do espírito de disciplina das classes militares, na sua grande maioria, que estão ao lado dos poderes constituídos, cumprindo dignamente o seu dever, oferecendo o seu sangue à causa da legalidade.

Sinto hoje estranhas emoções na tribuna, porque, pela primeira vez na vida pública, ocupo a atenção do Parlamento, debaixo dos perigos que estão sobre todas as nossas cabeças, ameaçando os alicerces da ordem jurídica. **(Cruzam-se apertes.)**

Aqui estou à mercê das impressões do momento e só me podem aprazer os apertes com que me honram. Dentre êles, destaco o do nobre Deputado pelo Estado do Rio, meu amigo pessoal, mas fangeário da revolução...

Ainda ontem, os correligionários do ilustre apartista negavam a pés juntos, aqui e no Senado, que não conspiravam, mas hoje fazem, creio, causa comum com os rebeldes, se é que não os encabeçam e orientam. Ainda bem. Folgo de ouvir as declarações de V. Ex.^ª. Se o movimento revolucionário de hoje não tem nem merece a solidariedade dos dissidentes, então é um simples ensaio militarista, de que ainda ontem falei no meu requerimento de congratulações ao chefe do Executivo, e devemos todos nós, sem côr política, prestigiar o Governo, aparelhando-o de todos os meios necessários à defesa da ordem pública. **(Muito bem.)**

O levante militar que se deu será, então, um sintoma alarmante de militarismo, que é a doença do sentimento militar, a sua decadência, a sua morte que a cultura brasileira não comporta mais.

É um ultraje à nossa civilização. **(Apoios.)**

Não estamos mais em condições de copiar os gestos inferiores do Paraguai e do México. Já passou a época dos Lopes e dos Rosas. Unamo-nos todos, políticos, mocidade, operariado, classes conservadoras, e, em côro unânime de aplausos,

que traduza as vozes formidáveis de nossas imensas cachoeiras, bendigamos o gesto intrêmulo, valente, enérgico e patriótico do Sr. Epitácio Pessoa, resistindo à maré cheia de desordem e da anarquia, porque êle há de passar à história como o mais forte dos nossos estadistas!

(Aplausos do recinto e das galerias coroaram as últimas palavras do orador, que foi muito cumprimentado.) (Documentos Parlamentares, vol. 9, 1922, págs. 39 e 40.)

Passando-se à ordem do dia, na mesma sessão da Câmara dos Deputados, foi lido um requerimento, contendo 106 assinaturas, e pedindo urgência para imediata votação do seguinte projeto de lei, decretando o estado de sítio:

“O Congresso Nacional decreta:

Artigo único — É declarado, pelo prazo de 30 dias, no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio, com suspensão das garantias constitucionais, ficando o Presidente da República autorizado a prorrogá-lo por maior prazo e estendê-lo a outros pontos do território nacional, se as circunstâncias assim o exigirem; revogadas as disposições em contrário.”

Anunciada a votação do projeto, foi êle votado com grande entusiasmo, como o fôra, igualmente, o requerimento de urgência.

Requerida dispensa de impressão e redação final, e conseqüente votação desta, a Câmara concedeu, sem discussão, por unanimidade de votos.

Achando-se no recinto, acompanharam a maioria em sua demonstração de apoio ao Governo os seguintes Deputados baianos, filia-dos à Dissidência: Eugênio Taurinho, José Maria, Pedro Lago e João Mangabeira.

Deixaram de tomar parte na votação muitos Deputados dissidentes, mas nenhum protestou contra o projeto, nem o combateu ou emendou.

A Resolução da Câmara, em votação simbólica, foi unânime e sem incidente algum. (Op. cit., págs. 46-48.)

A fim de transformar imediatamente em lei o projeto votado pela Câmara, o Senado, no mesmo dia 5 de julho, por requerimento do Sr. Francisco Sá, constituía-se em sessão permanente.

Aguardando-se a chegada do projeto já aprovado pela Câmara, foi suspensa a sessão, pouco depois reaberta, chegando a proposição.

Procedendo-se à leitura do projeto, usou da palavra o Sr. Francisco Sá:

“Sr. Presidente, esta sessão acaba de receber uma consagração histórica. Parece que vamos celebrar o rito da liberdade, porque, enquanto os pregoeiros da desordem, os pregoeiros da subversão da ordem civil saíam pelos desvãos, entrava pela grande porta, no meio das maiores aclamações, o grande sacerdote das nossas liberdades. **(Muito bem; muito bem. Palmas prolongadas no recinto e nas galerias.)**

Sr. Presidente, não demoremos mais um momento à votação da lei que vai ter êsse voto sagrado.

Requeiro, pois, a V. Ex.^ª, que consulte o Senado se concede urgência para a discussão e votação imediata do Projeto de Lei que a Câmara dos Deputados acaba de nos mandar. **(Apoiados. Muito bem, muito bem.)**”

Entrava no recinto da Casa, neste momento, o Senador Rui Barbosa, que, ocupando seu lugar habitual, foi saudado por calorosa salva de palmas.

Usando da palavra, assim se expressou Rui Barbosa:

“Sr. Presidente, a última vez que tive a honra de me dirigir ao Senado, longe estava eu de supor que viesse me dirigir a êle em ocasião tão grave e séria como a atual.

Cumpri, Sr. Presidente, uma vez o meu dever, concedendo o estado de sítio em um caso constitucional ao Governo Prudente de Moraes. Cumpri pela segunda vez meu dever, votando o mesmo estado de sítio solicitado em favor do Governo Rodrigues Alves. Por último, não recusei nem mesmo ao Marechal Hermes o estado de sítio que aqui nós concedemos, em circunstância semelhante a esta, pela gravidade, pela solenidade, pela perigo das suas conseqüências.

Venho, apesar da minha Irreconciliável prevenção contra essa instituição constitucional, atender ao pedido que nos dirige o Governo, concedendo-lhe o estado de sítio, dever penoso, mas que se acha consagrado na nossa carta de lei política e que nunca foi concedido, quer me parecer, em circunstâncias que mais o exijam. **(Apoiados. Muito bem; muito bem.)**

Voto o estado de sítio, portanto, Sr. Presidente, com as restrições e debaixo dos princípios a que o Congresso Nacional tem sempre sujeitado esta medida nas diferentes vèzes em que lhe aprouve concedê-lo ao Governo da República.” **(Muito bem; muito bem. Prolongadas palmas no recinto e nas galerias.)**

Encerrada a discussão, foi a proposição aprovada unânimeamente, sendo remetida imediatamente à sanção presidencial. (Op. cit., págs. 199-200.)

Datado do mesmo dia, o **Decreto Legislativo n.º 4.549** declarou, pelo prazo de 30 dias, no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio, e deu outras providências.

Em 27 de julho do mesmo ano de 1922, foi lido na Câmara dos Deputados requerimento assinado pelo Sr. **Cunha Machado**, pedindo urgência para discussão e votação do projeto da Comissão de Constituição e Justiça, prorrogando o estado de sítio.

Pôsto em votação, foi aprovado por 130 votos contra 8. (Op. cit., pág. 275.)

Aprovada a redação final, foi o projeto remetido ao Senado, onde foi aprovado por 33 votos contra 6. (Op. cit., pág. 312.)

O **Decreto Legislativo n.º 4.553**, de 29 de julho de 1922, prorrogou até 31 de dezembro do corrente ano o estado de sítio de que tratava o Decreto Legislativo n.º 4.549, de 5 de julho de 1922, e deu outras providências.

O **Decreto n.º 15.618**, de 19 de agosto de 1922, suspendeu por um dia o estado de sítio prorrogado pelo Decreto Legislativo número 4.553, de 29 de julho de 1922.

Em 13 de novembro foi apresentado no Senado o Projeto n.º 73, revogando o estado de sítio:

PROJETO N.º 73 — 1922

“Considerando que se realizaram as festas oficiais do Primeiro Centenário da Independência do Brasil em perfeita

calma e sem perturbação da ordem pública, o que prova que a situação geral do País é normal;

Considerando que por êsse fato não devem ser mantidas as disposições de leis de emergência que suspenderam as garantias constitucionais, e que o ano do Centenário da Independência não deve ser encerrado na vigência de medidas de exceção, só justificáveis nos casos de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna (n.º 21 do art. 34 da Constituição Federal);

Temos a honra de apresentar, à deliberação do Senado, o seguinte projeto de lei:

O Congresso Nacional decreta:

Artigo único — Fica revogado o Decreto Legislativo n.º 4.553, de 20 de julho do corrente ano.

Sala das Sessões, 13 de novembro de 1922. — **Justo Chermont** — **Benjamin Barroso** — **Irineu Machado** — **F. A. Rosa e Silva** — **Vidal Ramos** — **Vespúcio de Abreu** — **Carlos Barbosa** — **Moniz Sodré** — **Gonçalo Rolemberg** — **M. Borba** — **Jerônimo Monteiro** — **Modesto Leal** — **Francisco Sales** — **José da Siqueira Menezes** — **Índio do Brasil** — **Nilo Peçanha**. (Op. cit., págs. 347-348.)

Êste projeto não teve andamento.

NOTA:

Em **Documentos Parlamentares**, vol. 8, 1922, que estamos citando, em **Anexos** (págs. 481-504), há as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal, relativas a *habeas corpus* impetrados durante a vigência do estado de sítio:

1. **As Imunidades Parlamentares e o estado de sítio** — julgamento do *habeas corpus* impetrado pelo Deputado Macedo Soares, em favor do Capitão de Corveta Alvaro Rodrigues de Vasconcellos, Deputado Estadual à Assembléa do Ceará. **Negado**.

2. **A prisão de jornalistas no estado de sítio** — ordem de *habeas corpus* requerida pelo advogado Heltor Lima, em favor de Edmundo Bittencourt, diretor do *Correio da Manhã* e Irineu Marinho, diretor de *A Noite*, e em aditamento

também em favor de Raymundo da Silva, redator-chefe do *Correio da Manhã*, Leônidas de Rezende, redator-chefe do *Imparcial* e Eloy Pontes, redator de *A Noite*. **Indeferido**.

3. **A publicação dos discursos parlamentares e o estado de sítio** — *habeas corpus* impetrado pelo Deputado Francisco Joaquim Bethencourt da Silva, em seu favor e dos diretores, redatores e repórteres do jornal *O Combate*, para o fim de poder êste jornal publicar livremente, independente de censura, os discursos parlamentares por aquêles proferidos na Câmara dos Deputados, quaisquer que fôsem os termos nêles existentes e os assuntos tratados. **Empate na votação**. **Decidido pelo Tribunal, unânimemente, que em matéria de habeas corpus o empate seria a favor do paciente**.

TENTATIVAS DE INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS-MEMBROS

O CASO DE SÃO PAULO. DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE ALGUNS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA.

Humberto Haydt de Souza Mello

Pesquisador do Serviço de Informação Legislativa

O CASO DE SÃO PAULO

MANIFESTO E MENSAGEM

A Mensagem Presidencial n.º 104, de 8 de junho de 1948 (1), enviava ao Senado Federal o relatório do Sr. Ministro da Fazenda sobre a situação financeira do Estado de São Paulo. O relatório fora feito como providência tomada à vista de um "Manifesto à Nação" entregue ao Chefe do Executivo (2) na presença de altas autoridades. Coubera ao Ministério da Justiça apurar a procedência das alegações do manifesto na parte relativa à competência dos poderes federais e, ao Ministério da Fazenda, informar sobre a alegada desordem financeira daquele Estado da Federação.

De posse agora desse Relatório, cabe-me enviá-lo ao Senado Federal, porquanto é essa alta Corporação que detém a representa-

ção dos Estados, cabendo-lhe privativamente função fiscalizadora das unidades federativas no tocante ao crédito externo — dizia a Mensagem, citando os artigos 33, 60 e 63, II, da Constituição Federal.

O relatório do Sr. Ministro da Fazenda continha a nota "Reservado", pelo que o Presidente do Senado (3) submeteu a Plenário a seguinte questão de ordem: *deve ou não o documento ser lido em Sessão pública?*

Alguns Srs. Senadores (4) manifestaram-se no sentido de que a leitura deveria ser feita em sessão pública pelos motivos que, resumidos, se seguem:

- a) o relatório era não-ostensivo até que o Sr. Presidente da República dele tomasse conhecimento, enquanto que a Mensagem Presidencial não continha nota de "Reservado";
- b) se a nota de "Reservado" constava nas informações do Sr. Ministro da Fazenda, era evidente que essa nota não se referia à pessoa a quem era dirigida, uma vez que, em boa hierarquia, não pode um Ministro estabelecer tal restrição ao Presidente da República; as restrições foram feitas apenas para efeito burocrático, enquanto não chegasse o relatório à Presidência da República;
- c) tendo sido as sindicâncias realizadas sem que o Governo de São Paulo prestasse, por meio de seus órgãos responsáveis, quaisquer esclarecimentos, concluindo-se que de tal matéria *não tinha ciência, era aconselhável que se desse ao assunto larga publicidade;*

(1) Lida no Senado ao expediente da Sessão de 8 de junho de 1948, publicada no D.C.N. de 10/6/48, pág. 4263, 2.ª col.

(2) Gen. Eurico Gaspar Dutra. Era Governador de São Paulo o Sr. Adhemar de Barros.

(3) Sr. Melo Viana.

(4) Ivo D'Aquino, Hamilton Nogueira, Rodolfo Miranda, Olavo Oliveira, Andrade Barros, Ferreira de Souza e Atilio Vivacqua.

e) não constavam do relatório dados que ainda não estavam em discussão aberta em todos os jornais;

f) a leitura em público seria uma prova de consideração ao povo de São Paulo.

Submetida a votos a questão de ordem, decidiu-se conforme as manifestações em Plenário.

A DECISÃO DO EXECUTIVO

Notemos que no caso em aprêço o Chefe do Executivo federal não pretendeu exercer qualquer faculdade de *iniciativa de lei* nos termos do artigo 67, § 1.º, da Constituição, o que daria à Câmara dos Deputados oportunidade de discutir em primeiro lugar a matéria (art. 67, § 3.º).

O gesto do Presidente da República, de levar ao conhecimento do Senado, sem quaisquer conclusões tiradas *a priori*, as observações e opiniões de um Ministro de Estado sobre os problemas de uma administração estadual, referentes à sua pasta, e ainda apreciações, feitas à perspectiva internacional, das conseqüências daquela administração, veio acatar outra norma constitucional (arts. 33 e 63, II) que dispõe sobre os compromissos externos da União federada.

O Sr. Atilio Vivacqua, relator na Comissão de Constituição e Justiça para o caso em estudo, classificou este gesto de um *precedente da maior significação nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo*.

O RELATÓRIO RESERVADO

O relatório que, publicado, ocupou 10 colunas do *Diário do Congresso*, resumido, sem prejuízo para nosso estudo, tocava nos seguintes e fundamentais pontos:

O Sr. Ministro da Fazenda, em anterior exposição, levava ao conhecimento da Presidência da República que o Estado de São Paulo havia solicitado ao *Export — Import*

Bank moratória por seis anos para promissórias no valor de US\$ 9.498.622.00 de emissão da Estrada de Ferro Sorocabana e endosso daquele Estado, a favor da *Electrical Export Corporation*, as quais foram em tempo descontadas pelo referido banco. De acôrdo com determinação do Chefe do Executivo, resolvera-se comunicar a êsse banco que o pedido de moratória do Estado de São Paulo não refletia a situação financeira do Brasil e sim daquela estrada de ferro e que o Governo Federal não tivera conhecimento prévio do pedido de moratória. Outra comunicação ao credor informava que o Brasil estava em condições de resgatar a dívida caso o emitente e o endossante deixassem de fazê-lo.

Tendo o Ministro da Fazenda feito um estudo da situação econômica e financeira do Estado de São Paulo, transmitia ao Presidente da República sua impressão pessoal. Desde que o *deficit* orçamentário do exercício de 1947 fôra estimado em um bilhão e quatrocentos milhões (ignorando-se qual exatamente fôra devido ao atraso da escrita contábil do Tesouro) e que o *deficit* previsto para 1948 era da ordem de um bilhão de cruzeiros, esperava o sindicante ser, em realidade, esta estimativa a metade do que ocorreria no ano em curso. A fim de suprir a falta de numerário, emitia o Governo títulos de responsabilidade do Estado (bônus, apólices ferroviárias e apólices unificadas) que passaram a ter características de verdadeira moeda auxiliar, pois com êstes títulos o Estado pagava suas dívidas. Grande parte do ativo do Banco do Estado era constituído por promissórias do Estado, ficando imobilizada apreciável parte dos recursos. A realização de negócios de natureza essencialmente política tornava cada dia mais exiguas as responsabilidades para aplicações de ordem comercial e econômica, agravando o retraimento do crédito para as operações legítimas do comércio, da lavoura e da indústria, pelo que não seria possível o cumprimento dos seguintes artigos da

Constituição Estadual: 20 (combinado com o art. 13 da Constituição Federal); 110, II, § 1.º; 111; 131; 5.º das Disposições Transitórias.

Em tamanha quantidade o Governo do Estado emitira os citados títulos que sua crescente depreciação já não facilitava a venda na Bolsa. Negociados fora da Bolsa, sem a fiscalização do pregão público, esta operação se revestira de séria gravidade.

Enquanto o Governo Federal procurava sanear o meio circulante, estancando as emissões de papel-moeda, o Governo de São Paulo emitia uma verdadeira moeda auxiliar com força liberatória para pagar os fornecedores do Estado.

Este documento ainda analisava o reflexo da situação financeira do Estado na ordem econômica e denunciava: a reavaliação exagerada das terras e das fazendas para aumentar a arrecadação do imposto territorial; a existência de iniciativas grandiosas e incompatíveis com a precária situação financeira do Estado; o débito da Estrada de Ferro Sorocabana na Caixa Econômica Federal; as perturbações causadas pela gestão de negócios públicos de São Paulo no mercado monetário; a queda das cotações dos títulos da Dívida Pública no Estado de São Paulo.

"Limitei-me a expor os fatos devidamente comprovados ou de notório conhecimento público, fazendo-o, entretanto, por forma rigorosamente objetiva, técnica e despida de todo e qualquer propósito político-partidário, alheio, hoje como sempre, de meu espírito, a fim de que Vossa Excelência possa tomar as providências que entender necessárias." — encerrou o Sr. Corrêa e Castro seu relatório.

CONFIRMAÇÃO AO RELATÓRIO

Datada de 16 de junho de 1948, a Mensagem Presidencial n.º 107 foi lida no Senado Federal a 17 do mesmo mês (5) juntamente com a exposição em que o Sr. Corrêa e Cas-

tro acrescentava ao relatório dados e documentos que comprovavam as afirmações anteriormente feitas. Neste expediente, os pormenores ainda não apresentados aparecem em transcrições de cartas, telegramas, quadros demonstrativos para dívidas e resgates, pequenos balancetes e cálculos de estimativas diversas. O Sr. Ministro declarava que deixara de anexar ao relatório tais comprovantes por julgar os fatos incontestáveis, do inteiro conhecimento de todos os meios financeiros do País, mas que agora o fazia, tendo em vista o comunicado à imprensa feito pelo Sr. Governador de São Paulo em que desmentia o pedido de moratória para o pagamento daquela elevada dívida já participada.

A DEFESA DO ESTADO

O Estado de São Paulo teve em sua defesa três documentos: o requerimento do Senador Euclides Vieira encaminhou ao Senado a exposição de 14 de junho de 1948 do Secretário da Viação e Obras Públicas de São Paulo; o próprio Governador enviou documentado memorial opondo contestações às afirmativas do Ministro da Fazenda, feitas tanto no primeiro como no segundo relatório; finalmente, em ofício datado de 12 de setembro de 1948 do Estado do São Paulo, chegaram ao Senado as respostas da Comissão Estadual de Estudos Econômico-Financeiros da Estrada de Ferro Sorocabana.

O memorial, o mais importante de todos, apresentava, como subsídios ao estudo do Senado, uma exposição pormenorizada dos diversos aspectos da administração do Estado, abrangendo não só o período de governo do Sr. Adhemar de Barros mas também a análise, em longo capítulo, sobre a situação das contas entre a União e o Tesouro Estadual, sobre o encerramento das contas de 1947, o *deficit* do mesmo exercício e a lei orçamentária de 1948, com abundante material sobre as condições financeiras do Estado.

(5) Publicada no D.C.N. de 18-6-48, pag. 4576, 4.ª col.

Este mesmo documento, quanto à emissão de apólices da dívida unificada, regulada pelo Decreto-Lei n.º 14.744, de 23/5/45 e pelo Decreto n.º 14.764, de 4/6/45, tratava do aspecto administrativo das operações feitas com esses títulos, salientando que o lado legal já fôra apreciado em discurso proferido na Assembléa Legislativa do Estado. Quanto ao mercado de títulos estaduais, fazia desenvolvida explanação, sustentando que as cotações desses títulos não podem resultar de modo particular de uma situação de desequilíbrio orçamentário, mas de causas gerais oriundas de fatores de ordem externa, de caráter puramente financeiro e econômico. Este memorial tratava ainda das atribuições do Governador em face da elaboração e execução do orçamento, passando a mostrar que, em obediência ao art. 21 da Constituição estadual, prestara contas do exercício de 1947 sem que a Assembléa, mediante provocação do Tribunal de Contas, elegeisse uma comissão especial para levantar as ditas contas e, conforme o apurado, promovesse a punição dos culpados.

O CASO DE SÃO PAULO VISTO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

O Parecer n.º 784, de 1948, da Comissão de Constituição e Justiça, de autoria do Sr. Atilio Vivacqua (6), sobre o chamado "Caso de São Paulo", após historiar os acontecimentos e a seqüência de expedientes, dizia que *a opinião pública do País, numa demonstração de cultura, de interesse pelas nossas instituições, acompanha com ansiedade o desenrolar dos episódios marcantes da situação criada pelo encaminhamento das Mensagens do Executivo à Câmara Alta*. O Sr. Relator explicava que esta comissão não se encontrava diante de um inquérito, de debates contraditórios, mas diante de uma situação que seria apreciada e conhecida para efeitos de caracterização jurídica, sem ultrapassar o limite de suas atribuições. É o que ve-

remos resumidamente a seguir. Não foi feita nenhuma análise técnica da situação administrativa, econômica ou financeira do Estado.

A máxima regulativa do regime é a *não-intervenção* — dizia o parecer. Desde que a intervenção constitua providência extrema, tomada quando a unidade nacional, a independência da Pátria, o regime federativo perigam quando o Estado-membro se revela, por sua insolvabilidade, incapaz para a vida autônoma, quando a autoridade da Constituição é ferida, o exercício dos poderes constitucionais é embaraçado, não se concebe esta medida como os expedientes de outrora, quando significava — se porventura tinha fins legítimos — um mero restabelecimento da ordem constitucional e dos poderes locais em conflito. *Atualmente* — eram estas as palavras — *ela pode representar um complexo processo de abalo da estrutura político-social de um Estado-membro em todo o organismo nacional, sobretudo quando se funda em objetivo de reorganização da vida administrativa local*.

A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros deve pressupor, além dos motivos máximos, *um plano orgânico de reconstrução política*, mas no caso de São Paulo, paralelamente aos fatos sobre os quais o Senado e o Congresso podem providenciar por medidas normais, havia os demais assuntos que, tratados nos relatórios do Ministro da Fazenda, só poderiam ser levados em conta pela *unidade e não pela união*. Somente o Estado de São Paulo promoveria matéria que se relacionasse, por exemplo, com a responsabilidade criminal do Governador. Ora, se tódas as instituições do referido Estado — Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário — se encontravam em pleno funcionamento constitucional, as perturbações originadas pela ges-

(6) Publicado no D.C.N. de 2-Set.-48, pág. 8475, 1.ª col.

tão administrativa podiam, sem limitação alguma, ser apreciadas pelos órgãos locais competentes.

Na 10.^a coluna da publicação do parecer encontramos:

No rol das arguições feitas contra a administração de São Paulo, a única suscetível de exame, pelo Senado, sob o aspecto do art. 7.^o, seria a referente ao compromisso da Estrada de Ferro Sorocabana, garantida pelo Estado de São Paulo.

Mas o exame revelou que as promissórias emitidas pela empresa foram avaliadas pela Secretaria da Fazenda, isto é, pelo Estado de São Paulo, de acôrdo com a autorização contida no Decreto-Lei n.^o 14.685, baixado pelo Interventor Federal Dr. Fernando Costa; revelou que se verificara apenas a impontualidade no resgate de dois títulos vencidos em 1.^o de dezembro de 1947, posteriormente solvidos pelo Estado. Logo, o Estado previra, pela retomada de pagamentos, que a impontualidade tinha causa em crise passageira e não na falência invencível do tesouro público estadual e a intervenção federal, baseada na suspensão por mais de dois anos, por parte do Estado, dos serviços de sua dívida externa fundada, estava fora de cogitação. A atitude do *Export — Import Bank* de emprestar à impontualidade do Governo de São Paulo a significação de insolvabilidade (*Bankruptcy*) preocupara o Governo federal, responsável pela nossa Pátria financeira exterior, mas a nova lei de introdução do Código Civil dispõe que *para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.*

A exposição do Ministro da Fazenda considerava como aspecto mais grave o da emissão de títulos ao portador — os Bônus Rotativos do Tesouro do Estado — *tão vulgosa e exorbitante de sua finalidade de antecipação de recursos orçamentários* — e en-

contrava nesses títulos a função de *moeda auxiliar* com graves conseqüências para as finanças e a economia nacionais.

No que pudessem ser considerados com função liberatória correspondente à da moeda, o Sr. Atilio Vivacqua estudou o desvirtuamento dos referidos títulos, visto que somente à União compete a organização e a regulamentação do regime monetário do País, que mira a unidade do dinheiro nacional. Partindo do princípio que *a moeda é caracterizada por um amplo poder liberatório, em toda a União Federal, imposto por lei* (aceitação compulsória para todos como meio de extinção de dívidas — unidade de preço e instrumento de pagamento) e que *o bônus rotativo não tem poder liberatório geral, mas restrito*, o Relator concluiu que era, portanto, a faculdade, dada ao portador do bônus, de, por compensação (calculada na moeda legal), quitar-se de dívidas fiscais de qualquer natureza de impostos perante a Fazenda Estadual que permitia a estes mesmos bônus penetrar na circulação fiduciária. A Fazenda do Estado usava-os para pagar o resgate dos de séries extintas e os recebia em pagamento de Apólices Populares e Apólices Uniformizadas do Estado. (7) Desta concorrência, ainda que parcial, estabelecida entre o bônus e a moeda de curso forçado, resulta — concluiu ainda o Sr. Atilio Vivacqua — danos econômicos como o convite a investimentos inoportunos, o aumento do custo da produção, a inflação da moeda legal, mas, ao mesmo tempo, *a vantagem de especulação em tôrno do bônus põe em expectativa boa soma de dinheiro de curso legal.*

O parecer enumerou diversas situações em que a emissão dos bônus rotativos torna-se necessária, mas voltou a tratar da competência para adotar esta solução. Segundo Pontes de Miranda, não se concebe uma República Federativa com diferentes moedas e

(7) Conforme o art. 4.^o do Decreto n.^o 7.835, de 1936.

diferentes focos de emissão; Dídimo da Veiga, em tese apresentada ao Congresso Jurídico Americano, sustentou que uma lei ordinária federal pode vedar aos Estados e Municípios a emissão de títulos ao portador quando sirvam para exercer, no mecanismo circulatório, função de moeda liberatória divisionária; João Mário Rangel pontificara que o poder da União, em matéria emissora, deve e tem de ser extensivo e integral; finalmente, a Constituição em vigor (art. 5.º, VIII e XV, *m*) classifica como poderes indelegáveis aos Estados os de emitir moeda, disciplinar a circulação e os assuntos cambiais.

Tendo apreciado os fatos que minuciosamente foram expostos no parecer, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça deu a orientação que transcreveremos na íntegra (item 32), deixando para mais adiante o estudo da que fizera ao redigir o item 25.

“Em face das considerações expostas, compete ao Congresso Nacional legislar sobre o assunto cujo estudo, em presença da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, se justifica plenamente.

Em lei que se elabore para esse fim, poderão ser adotadas providências no sentido de vedar a emissão de títulos ou de qualquer obrigação ao portador, pelos Estados e Municípios, contendo cláusulas de resgate instantâneo, parcial ou total, em dinheiro, ou contendo cláusula que importe em imprimir-lhe força liberatória correspondente à da moeda, salvo as exceções que a lei estabelecer quanto aos pagamentos e quitações referentes à Fazenda estadual e à municipal, nas suas relações de ordem fiscal e outras expressamente fixadas, de sorte que essas vedações não resultem em restrições às prerrogativas das autonomias locais.

Trata-se de estudo que cabe ser feito com a lúcida colaboração e subsídio técnico da douta Comissão de Finanças, baseado numa ampla e profunda pesquisa de regime e da prática de emissão de títulos da dívida pública interna dos Estados e Municípios, dentro de uma concepção nacional e orgânica do problema e mediante solução que não perturbe a vida econômico-financeira dos Estados e Municípios.”

SUBSÍDIOS AO ESTUDO

É na declaração de voto do Sr. Lúcio Correia que vamos encontrar o estudo pormenorizado do Caso de São Paulo em face do dispositivo constitucional que permite a intervenção federal nos Estados. Quis este Senador deixar bem clara a questão sob este aspecto.

A intervenção pode, como é sabido, ter lugar nos Estados, pelo Governo federal, nos casos previstos no art. 7.º da Constituição. “São eles — disse o Sr. Lúcio Correia —, pelos art.º 8.º e 9.º, ou da iniciativa do Poder Legislativo (casos dos números VI e VII do art. 7.º) ou da iniciativa do Presidente da República (nos casos dos números I a V do art. 7.º). Dependem ainda, em certos casos, de exame prévio do Supremo Tribunal Federal (parágrafo único do art. 8.º), de requisição desse Tribunal ou do Tribunal Superior Eleitoral (n.º I do parágrafo 1.º do art. 9.º e n.º II, *in fine*, do mesmo parágrafo), ou de solicitação dos poderes Legislativo ou Executivo estaduais (n.º II do parágrafo 1.º do art. 9.º, primeira parte). Conforme se verifica da exposição feita pelo Sr. Ministro da Fazenda, e que foi minuciosamente analisada pelo Relator, Sr. Senador Atílio Vivacqua, nela não se contém caso em que, nos termos da Constituição, se configure intervenção da iniciativa do Poder Legislativo. Nos casos de intervenção do Presidente da

República, a competência do Poder Legislativo, salvo nos de requisição do Supremo Tribunal ou do Tribunal Superior Eleitoral, é a de aprovar, ou não, *a posteriori*, o decreto de intervenção sem prejuízo da sua imediata execução (art. 10). Assim, somente nessa ocasião é que cabe ao Senado Federal, como uma das Câmaras do Congresso Nacional, apreciar a procedência do ato de intervenção. Evidentemente, foi assim pensando que o honrado senhor Presidente da República encaminhou ao Senado apenas o Relatório do senhor Ministro da Fazenda. Desde que se não trate dos casos previstos nos números VI e VII do art. 7.º da Constituição, não pode, portanto, o Senado Federal, salvo nos termos do art. 10, 2.ª parte, da mesma Constituição, manifestar-se acerca do mérito de qualquer ato de intervenção, sem prejudgá-lo e sem exorbitar da sua competência, quer a estrita, quer a que decorre dos princípios da independência e harmonia e da indelegabilidade dos Poderes (art. 36 e seu parágrafo 2.º da Constituição)."

O REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL E OS ARTIGOS 33 E 63, II, DA CONSTITUIÇÃO

O Sr. Atílio Vivacqua, no item 25 do parecer anteriormente resumido, sugeriu as seguintes providências de que preferimos tratar em separado.

Dada a competência exclusiva do Senado em assumir, em nome da União, a responsabilidade política dos empréstimos externos, sejam eles dos Estados ou dos Municípios, surge a necessidade de a Câmara Alta, a fim de conceder a imprescindível autorização prévia, tomar conhecimento de todas as condições estipuladas entre os tomadores de empréstimos e os banqueiros. Este aspecto da política monetária, dentro da intencção legislativa, desde que tem como fi-

nalidade preservar o crédito da Nação na esfera internacional, deveria, na opinião do referido Senador, contar com o auxílio de normas a serem interpoladas às do Regimento Interno do Senado Federal. Assim, por sua sugestão, a Comissão de Finanças, com a cooperação da Comissão de Constituição e Justiça, elaboraria um projeto de resolução nas seguintes bases:

- "a) Dependerão da autorização a que se refere o art. 63, II, as responsabilidades perante *credor domiciliado* no exterior assumidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em contratos de mútuo, confissão de dívida, fiança, emissões, aval e endosso de títulos;
- b) o processo de autorização será instruído com elementos que habilitem o Senado ao perfeito conhecimento da finalidade da operação e dos recursos para amortização da dívida;
- c) exigir-se-á, outrossim, autorização para todos os compromissos decorrentes de qualquer modificação da operação originária;
- d) será sempre ouvido o Ministério da Fazenda como órgão de execução da política financeira do Governo Federal."

Estas determinações, que regulariam a matéria dos art. 33 e 63, II, da Constituição, evitariam que o Senado, ao exercer sua atribuição, dentro desta competência, agisse discricionariamente na apreciação de cada caso isolado.

O CASO DE SÃO PAULO VISTO PELA COMISSÃO DE FINANÇAS

O Parecer n.º 785, de 1948, da Comissão de Finanças, de autoria do Sr. Ferreira de

Souza (8), sobre o caso que estudamos, teve como início o histórico dos acontecimentos e o resumo da acusação e da defesa relativas à administração do Estado. O Sr. Relator, dizendo que já a Comissão de Constituição e Justiça tendo, examinado o caso paulista sob o aspecto jurídico, encarando os dispositivos constitucionais, indicado a solução, teria lugar, em nome da Comissão de Finanças, um pronunciamento que se referisse ao exame dos diversos fatos argüidos pelo prisma de sua influência nas finanças e na economia nacionais. "Fora daí os poderes federais são impotentes para tomar qualquer providência, mesmo indireta." — disse o Sr. Ferreira de Souza, lembrando que esses poderes não são bons julgadores além dessas lindes, dado o natural desconhecimento do que se passa no âmbito estadual e municipal.

Não sendo a Constituição infringida, nada pode fazer a União, em nome da Federação, contra uma unidade onde a ação do governante seja desaconselhável ou que seus métodos de governo sejam econômica e politicamente condenáveis, que seus auxiliares de administração não se submetam integralmente à lei local e isto por que esse regime pressupõe a formação de tantas finanças quantos Estados-membros, cada um deles podendo agir com discricção nos seus limites. Se, antes de existir uma federação política, há uma federação administrativa; se é mais fácil restringir aquela autonomia que esta, como na Carta de 34, qual o critério para se verificarem os limites da livre ação econômico-financeira? O Relator nos responde: "Em princípio, os casos devem ser procurados na Constituição Federal, que nos aponta o seguinte: intervenção para regularizar as finanças do Estado atrasado em mais de dois anos e sem motivo justo no serviço da sua dívida externa fundada (art. 7.º, n.º VI), divisão dos campos tributários (arts. 15, 19 e 29), exigência da licença do

Senado para elevar o imposto de exportação a mais de cinco por cento *ad valorem* (art. 19, § 6.º), proibição de empréstimo externo sem a anuência do Senado (art. 33 combinado com o art. 63, n.º II) e proibição de alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 10.000 hectares, sem a aprovação do Senado (art. 156, § 2.º). Pode, porém, o financista levar adiante a sua análise e encarar outros fatos, capazes de determinar desequilíbrio na Federação. Procedimentos há que, não obstante a sua roupage, importam na negação da própria norma jurídica, embora o respeito a esta possa ser obtido por outras formas, que não a forma drástica da intervenção."

Ora, do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça concluímos que não houve, no Caso de São Paulo, infração a qualquer das citadas regras constitucionais. Por esse motivo o Sr. Relator passou a considerar se os fatos argüidos tinham alguma influência direta na economia da União, se punham esta economia em risco. Influência direta seria o sentido da busca, desde que indiretamente se encadeiam todos os acontecimentos políticos, econômicos, financeiros, sociais. "A prosperidade ou desequilíbrio de um ou de pequeno grupo muita vez se reflete em terceiros absolutamente estranhos" — esclareceu o Parecer.

Classificando de grave a situação financeira de São Paulo, dizendo não permitirem estes mesmos fatos diferente conclusão e esperanças imediatas de recuperação, comentando a existência nesse Estado de "muitos vícios jurídicos e talvez morais", o Sr. Ferreira de Souza encerrou as Considerações Preliminares do Relatório para prosseguir o estudo sob os dois ângulos necessários: fatos de âmbito local e fatos que interessam à União.

(8) Publicado no D.C.N. de 2-9-48, pág. 8480, 2.ª col.

a) *Fatos de âmbito local.*

Começando por estudar o *deficit* a que se refere o minucioso Relatório do Ministro da Fazenda, sem se importar se os algarismos inicialmente referidos por esta autoridade eram ou não precisos, afirmou o Sr. Relator da Comissão de Finanças que o *deficit* existia e era vultoso. Feita a compensação com as mutações patrimoniais, o de 1947 correspondia a mais de 10% sobre a despesa e mais de 20% sobre a receita. Estimando que, ao encerramento do exercício financeiro de 1948, a soma dos três *deficits* (46, 47 e 48) atingisse a dois bilhões de cruzeiros, o Sr. Ferreira de Souza declarou ser lícito esperar, em breve tempo, a recomposição financeira de São Paulo dadas a iniciativa e a capacidade de trabalho da gente bandeirante.

Nem todos os bons financistas e políticos condenam indiscriminadamente os *deficits*, havendo os que sustentam sua utilidade em determinados momentos e em países carentes de aparelhamento econômico — lembrou o Parecer dizendo que, apesar disso, a Comissão de Finanças enfileirava-se à “coorte dos que tudo fazem para evitá-los, cortando a própria carne, resistindo até à impopularidade” mas capaz de aceitá-los em casos de extrema necessidade social ou de segurança pública, desde que o meio econômico fôsse capaz de absorvê-los pelas diversas formas conhecidas. Relativamente ao “Caso de São Paulo”, era evidente que isto não acontecia, tendo sido apresentada como prova irrefutável a desvalorização dos diversos títulos cotados na Bôlsa e fora da Bôlsa (bônus rotativos), mas cumpriria somente ao Estado “combater os *deficits* que não podem ser economicamente cobertos”, *deficits* resultantes de, entre outros motivos, “preocupações demagógicas do Executivo ou mesmo do Legislativo ou do incorrigível sentimentalismo”, não cabendo ao Senado se aprofundar no assunto. “A União é que não tem meios de reagir contra os Estados em tal situação.

Enquanto eles respeitarem os compromissos no exterior, não tentarem realizar operações fora do país, sem a autorização do Senado, contiverem o imposto de exportação no limite constitucional, não dispensarem no princípio da prestação de contas dos governantes, não alienarem áreas superiores a 10.000 hectares, sem o consentimento do Senado, a União lhes é, de certa forma, estranha.” (...) “Quanto aos Estados, precavem-se os seus homens públicos contra tais erros, pois os fatos exercem vinganças terríveis. E o povo não perdôa.”

O Sr. Relator da Comissão de Finanças, dizendo que o Governador do Estado sustentara que a emissão de apólices fôra feita, rigorosamente, de acôrdo com o Decreto n.º 17.203, de 3 de maio de 1947, classificou a operação de *perfeitamente possível embora nem sempre muito compreensível*. O Sr. Ferreira de Souza assim se expressou considerando que os empreiteiros e os fornecedores não se candidatavam à posse de títulos da dívida pública, mas a pagamentos em moeda. Desde que receberam apólices teriam que vendê-las no mercado, sujeitando-se aos ágios das cotações. Ora, êsses ágios teriam que sair, de qualquer forma, do Estado, quer pelo aumento de preço dos serviços, quer pelo aumento de preço das mercadorias. Quanto às reavaliações de imóveis rurais, constatando que êsses lançamentos se expressavam na época em *cifras incomparavelmente mais altas que as de alguns anos atrás*, foi de opinião que o fenômeno dizia respeito às relações entre o contribuinte e o fisco e, se houvera algum excesso, era caso para processo administrativo ou ação judicial.

b) *Fatos que interessam à União*

A MORATÓRIA

O crédito do Brasil no estrangeiro sofreria com o delíquio da entidade federada se o Governo não pagasse a promissória. Tendo o Estado de São Paulo resgatado sua dívida, o caso estava resolvido.

OS BÔNUS ROTATIVOS

O Tesouro deve pagar em dinheiro, não cabendo — diz o parecer — a justificação do Sr. Governador de se tratar de um título de antecipação da receita, semelhante às letras do Tesouro da União e de outros Tesouros estaduais. Os títulos emitidos para tal fim devem ser resgatados no próprio exercício. Não podem continuar em circulação quando a receita já foi percebida. Do contrário haveria duplicação da receita. É preciso retirá-los da circulação — diz mais adiante — ou retirar-lhes a força da liberação.

O último item do Relatório dizia estar a Comissão de Finanças inteiramente de acôrdo com a Comissão de Constituição e Justiça em que o Poder Legislativo deve regular a emissão pelos Estados de títulos ao portador com resgate pronto ou não, ou com função de moeda.

Na sessão de 1.º de setembro de 1948, oportunidade em que diversos oradores se referiram à atuação do Senado acima dos Partidos, do regionalismo, de quaisquer tendências para exercer com segura e tranqüila compreensão e sincera imparcialidade o grave papel de embaixada dos Estados e de guarda do sistema federativo, os Pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Finanças foram aprovados.

VISAO A DISTANCIA DO CASO DE
SÃO PAULO

No "Jornal do Comércio" de 22 de julho de 1951, o Sr. Otto Prazeres publicou um artigo, sob o título *A Intervenção em São Paulo*, que faz interessantes considerações ao estudo da questão que tem-nos preocupado ao longo deste trabalho. Reportando-se a fatos e comentários passados, sem tomar qualquer partido, o articulista historia o que nos estaria vedado pela consulta feita somente às publicações oficiais.

Eis o texto:

"Um discurso pronunciado há poucos dias na Câmara dos Deputados Federais

pelo Senhor Manhães Barreto, representante do Estado Bandeirante e personalidade de alto conceito, trouxe novamente à baila a questão da intervenção em São Paulo, ao tempo do governo do General Dutra. O referido discurso produziu impressão e o próprio autor destas linhas resumiu em artigo publicado alhures as considerações graves que compuseram a oração.

O General Dutra estêve mesmo resolvido em intervir em São Paulo, houvesse o que houvesse?

Sim; afirmam alguns. Não; declaram outros.

Oferece, portanto, curiosidade o conhecimento do que realmente se passou, segundo palavra autorizada...

A pressão política era premente e o trabalho se desenvolvia todo no sentido de demonstrar que o Sr. Adhemar de Barros estava governando fora dos princípios estabelecidos na Constituição federal e seguindo uma Constituição local que dos mesmos princípios se afastava. Tudo isto era negado por outros, o que punha em sérios embaraços o Chefe de Estado, estranho aos conhecimentos jurídicos. Num característico traço de caboclo, o General Dutra não declarava jamais a sua opinião, cauteloso como sempre, e muito menos a resolução para que pendia. Se alguém, com autoridade em letras jurídicas, demonstrava ou procurava demonstrar a constitucionalidade da intervenção, pedia êle que escrevesse o decreto e a respectiva fundamentação ou com o recheio das considerandas. Foi um episódio dessa natureza, passado, segundo se afirma, com o Deputado Soares Filho, que motivou a notícia de que a intervenção estava iminente, pois o Presidente da República já cuidara até da redação do respectivo decreto...

Ouvindo o Sr. Adroaldo Costa, então Ministro da Justiça, foi como se tivesse sido jogado um pouco de água fria na

fervura... O titular da pasta política declarou que havia estudado calmamente a questão e que não encontrara na situação paulista motivo algum para que se processasse a intervenção. A lei básica paulista estava de acôrdo com os princípios da lei básica federal. Solicitou, porém, ao Presidente da República que submetesse o caso ao julgamento de altos cultores do direito público, pedindo-se os respectivos pareceres. O General Dutra concordou, mas declarou que tais consultas deveriam ser feitas pelo próprio Ministro da Justiça, e assim ficou combinado.

O Sr. Adroaldo Costa dirigiu-se, então, ao Sr. Mendes Pimentel a quem expôs o resultado do estudo que fizera e pediu o parecer. O grande jurista mineiro, lamentando, excusou-se e alegou que, afastado da atividade jurista, não desejava manifestar-se, principalmente em uma questão em que havia tão alta dose de política partidária.

O segundo grande jurista consultado foi o Sr. Pires de Albuquerque. Também recusou-se a intervir com suas luzes, dando quase idênticos motivos aos que foram alegados pelo Sr. Mendes Pimentel.

Dirigiu-se então o Sr. Adroaldo Costa a um terceiro e alto cultor da ciência do direito, qual seja o Sr. Carvalho Mourão, que reúne à sua capacidade jurídica os valiosos dotes que devem ornar um juiz. S. Ex.^a aceitou em dar o seu parecer e ficou com o trabalho do Ministro da Justiça e cuja conclusão, como já dissemos, era contrária, por motivos constitucionais, ao intervencionismo.

O parecer do Sr. Carvalho Mourão apolou, de modo nítido, a opinião manifestada pelo Ministro da Justiça. Entregue êsse parecer ao General Dutra, concluiu êste no sentido de que não interviria, uma vez que a intervenção tão

solicitada não tinha base em dispositivos da Constituição federal, a que desejava obedecer, como lhe cumpria.

E foi, dessa forma, dado o tiro de misericórdia na intervenção de São Paulo, julgada, em vários momentos, quase em plena execução por não poucas das rodas políticas que formam o todo das atividades políticas nacionais.

Os acontecimentos de então ficam resumidos nos períodos escritos e que podem servir de subsídio para o histórico da questão..."

DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE ALGUNS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA

ESQUEMA DA IMPUGNAÇÃO

O requerimento encaminhado à Procuradoria-Geral pelo Governo de São Paulo tratava das razões contra a Constituição paulista sob o seguinte esquema:

- A — violação do princípio da independência e harmonia dos poderes;
- B — adoção de normas colidentes com textos expressos da Constituição Federal;
- C — violação do princípio da autonomia municipal.

ESTUDO DAS IMPUGNAÇÕES

O Sr. Themístocles Brandão Cavalcanti, então Procurador-Geral da República, estudou a representação feita pelo Governador do Estado de São Paulo, achando que certas impugnações tinham procedência. Tanto o estudo como a representação foram enviados ao Supremo Tribunal Federal.

Organizamos, para o trabalho que temos à mão, quadros comparativos que resumem, de modo simples e destacado, a impugnação e o exame de Themístocles Cavalcanti ao lado da transcrição do artigo impugnado da Constituição de São Paulo.

ESTUDO DA PRIMEIRA SÉRIE DE IMPUGNAÇÕES
(Violação do princípio da independência e harmonia dos poderes)

ARTIGOS IMPUGNADOS		IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
21	É da competência exclusiva da Assembléa:	Limitação do poder de nomear livremente os prefeitos e funcionários enumerados.	<i>Quanto aos prefeitos</i> — duplamente inconstitucional porque cria novo caso de prefeito nomeado e restringe a livre nomeação prevista na Constituição federal; <i>quanto aos administradores</i> — as autarquias e as sociedades de economia mista não são órgãos do Executivo mas entidades autónomas que podem ter seus administradores escolhidos com a colaboração do Legislativo sem que se fira o princípio da independência dos poderes.
<i>m</i>	aprovar a nomeação dos prefeitos das estâncias minerais e dos administradores das autarquias estaduais bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista.		
43	Compete ao Governador:		
<i>d</i>	nomear ou demitir, com aprovação da Assembléa, os Prefeitos dos Municípios a que se refere o § 2.º do art. 28 da Constituição Federal (<i>Municípios declarados, por lei, bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país</i>);		
<i>f</i>	fazer a indicação, com a aprovação da Assembléa, dos diretores das sociedades de economia mista;		
3.º (+)	Os municípios, enquanto não forem empossados os prefeitos e vereadores, serão assim governados:		
I	Os prefeitos serão nomeados pelo governador com a aprovação da Assembléa.		

+ Artigo das Disposições Transitórias

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
73	Em caso de criação, desmembramento ou anexação de municípios, serão consultadas, mediante plebiscito que a lei regulará, as populações da circunscrição cuja situação se pretenda alterar.	(Não há, no relatório, qualquer consideração a este artigo. Ao fim do mesmo documento, este mesmo artigo não se encontra relacionado entre os que foram considerados inconstitucionais.)
146	Nenhum empreendimento do Estado poderá ter início sem prévia elaboração de plano, do qual obrigatoriamente constarão:	O controle é obstáculo sempre eminente para a execução de um serviço público. A boa doutrina ensina que a participação do Legislativo deve ficar adstrita, em matéria de obras públicas, à autorização, quando acarreta despesas não previstas no orçamento. Abusiva é, portanto, a interferência maior do Legislativo neste setor, mas não inconstitucional, pelo menos não manifestamente inconstitucional.
§ único	Tais empreendimentos não poderão ser interrompidos, suspensos ou alterados sem prévia autorização da Assembléia.	
85	As admissões e promoções obedecerão invariavelmente à ordem de classificação.	Não conhecemos, entre as múltiplas reivindicações dos funcionários públicos, nada que atinja a este grau de adiantamento, nem mesmo aquelas mais avançadas do <i>sindicalismo francês</i> e das numerosas ligas para a melhoria das condições de funcionário. Mas a Constituição de São Paulo criou um verdadeiro poder dentro do Estado, cujos objetivos louváveis seriam benéficos se não envolvessem o sacrifício de uma das funções precípuas do Executivo. Tenho pois, por inconstitucional, a criação de órgãos cuja composição escape ao controle e cuja função excede à de órgãos de mera consulta ou puramente administrativos.
87	Será criada, por lei ordinária, uma comissão mista constituída por funcionários eleitos e nomeados, aquêles sempre em maioria.	
§ único	Compete a essa comissão auxiliada por subcomissões, nos termos regulados em lei, além de outras atribuições, resolver quanto à classificação para admissão e promoções no funcionalismo.	

ARTIGOS IMPUGNADOS		IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
21	É da competência exclusiva da Assembléa: i examinar, em confronto com as respectivas leis, os decretos e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, ab-rogando os dispositivos legais; (a) j suspender, no todo ou em parte, a execução de qualquer ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário. (b)	a) Limitação do poder de regulamentar; b) Subordina o Executivo ao arbítrio da Assembléa Legislativa.	a) Diz o art. 43 da mesma Constituição que compete ao Governador sancionar e promulgar as leis, expedindo decretos e regulamentos para a sua fiel execução. É competência específica, privativa do Governador e que só pode ser invalidada em espécie pelo Poder Judiciário. Este dispositivo invade não só as atribuições do Poder Executivo como também as do Judiciário. É manifestamente inconstitucional. b) A faculdade atribuída à Assembléa está limitada pela manifestação prévia do Judiciário. Reproduz o preceito do art. 64 da Constituição federal. Não se me afigura inconstitucional.
44	São crimes de responsabilidade do Governador os atos que atentarem contra: § único Também constitui crime de responsabilidade a falta de resposta aos pedidos de informações feitos pela Assembléa.	Fica o Governador à mercê da Assembléa.	A Constituição federal atribui responsabilidade ao Ministro de Estado na falta de comparecimento sem justificação quando convocado para, pessoalmente, prestar informações acerca de assuntos previamente determinados. Alegando-se que a Constituição paulista coloca o Governador à mercê da Assembléa, pode-se dizer que o mesmo se dá, no âmbito federal, com o Ministro de Estado. Inconstitucionalidade não há neste dispositivo.

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
<p>45</p> <p>§ 1.º</p> <p>O Governador será processado e julgado nos crimes comuns pelo Tribunal de Justiça e nos de responsabilidade pela Assembléa.</p> <p>O recebimento da denúncia pela maioria absoluta da Assembléa, importará afastamento do Governador do exercício do cargo, até decisão final do processo.</p>	<p>Subordinação política do Governador à Assembléa dando oportunidade de o Legislativo agir discricionariamente no exame da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.</p>	<p>As Constituições estaduais não se acham adstritas aos termos da Constituição federal na terminologia sobre o processo de <i>impeachment</i>, processo político que, por isso mesmo, exclui a apreciação, pelo tribunal político, das infrações à lei penal. Permitir o afastamento do Governador antes ou depois de julgado o caso, é técnica usada pelas diversas Constituições estaduais sem obrigatoriedade quanto à opção. O dispositivo da Constituição paulista não é anticonstitucional.</p>

ESTUDO DA SEGUNDA SÉRIE DE IMPUGNAÇÕES

(Adoção de normas colidentes com textos expressos da Constituição federal)

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
6.º	Só poderão ser eleitos deputados os brasileiros (art. 129, I e II da Constituição federal) maiores de vinte e um anos, eleitores no gozo de seus direitos políticos, com mais de cinco anos de residência no Estado.	Estabelecem restrições que envolvem a ofensa de direitos assegurados pela Constituição federal criando novos casos de inelegibilidade.
37	São condições de elegibilidade para o cargo de Governador:	A competência para legislar sobre direito eleitoral é privativa da União (art. 5.º, XV, a) não tendo sido reservada aos Estados a competência supletiva ou complementar a que se refere o art. 6.º da Constituição federal. São inconstitucionais estes dispositivos.
d	residência no Estado por mais de 10 anos.	
77	.....
§ 1.º	Aplicam-se aos vereadores as condições de inelegibilidade estabelecidas para os prefeitos nos artigos 139 e 140 da Constituição Federal.	
144	É vedado ao Estado explorar direta, indiretamente ou mediante concessão e autorização, qualquer modalidade de jogos de azar ou de loterias, assim como permitir a venda, em seu território, de loterias de outras procedências.	Proíbe a execução, no território do Estado, de atos autorizados por lei federal.
		Ao poder federal caberia, em espécie, invocar em seu benefício a autoridade das leis e dos atos do governo federal. Seria a oportunidade para verificar "in concreto" qual a natureza da concessão de loterias. A inconstitucionalidade não é manifesta e só sem dúvidas sérias dá origem a arguições de que possa cuidar o S.T.F.

ARTIGOS IMPUGNADOS		IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
16	.....	Permite o exercício cumulativo do mandato legislativo e do magistério público ampliando indevidamente o preceito da Constituição federal que proíbe a acumulação de qualquer cargo, exceto o prescrito no art. 96, I e a de dois cargos de magistério e a de um destes com outro técnico ou científico.	A exceção aberta, pela Constituição Federal, diz respeito apenas ao poder judiciário. O capítulo "dos funcionários públicos" não se refere somente aos funcionários federais, porque a eles não há referências, mas também aos estaduais e municipais. O dispositivo é inconstitucional.
§ 2.º	É permitido ao deputado exercer o magistério público, desde que haja compatibilidade de horários.		
7.º (+)	A carreira de redator, no funcionalismo público, não terá padrões inferiores aos que atualmente vigoram para os revisores de debates da Assembléia.	Inclui matéria de legislação ordinária no Ato das Disposições Transitórias.	Não me parece haver inconstitucionalidade nas disposições, mas apenas a prática condenável de que deu exemplo o próprio Constituinte federal, fazendo reviver através de um ato das disposições transitórias à Constituição o famoso processo das caudas orçamentárias que tantos prejuízos causaram ao erário público e à nossa educação política.
16 (+)	O Estado procederá, no prazo de cinco anos, ao levantamento aerofotogramétrico de seu território.		
23 (+)	Serão criados pelo Estado, na Capital, dentro de dois anos, cursos universitários noturnos.		
25 (+)	A lei organizará em uma só carreira os advogados patronos, os consultores jurídicos, os assistentes,		
26 (+)	Fica extinto o Departamento do Serviço Público, passando seus ...		
30 (+)	Na forma que a lei regular, serão asseguradas		

(+) Artigo das Disposições Transitórias.

ESTUDO DA TERCEIRA SERIE DE IMPUGNAÇÕES

(Violação do princípio da autonomia dos Municípios)

ARTIGOS IMPUGNADOS		IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
65	Nenhum impôsto gravará:	Cria novos casos em que o Município deixa de arrecadar, tendo, assim, sua autonomia violada.	É vedado ao Estado estender os benefícios da isenção fiscal concedidos aos particulares, desde que esses impostos sejam da alçada municipal, porquanto isso importaria em subtrair aos municípios uma parte da renda que lhes foi constitucionalmente assegurada. Não há interpretação de órbitas fiscais. A imunidade fiscal só pode emanar do próprio poder que impõe o tributo. Não é justo que a liberalidade de outra entidade pública se viesse refletir sobre um orçamento estranho.
<i>a</i>	o imóvel urbano ou rústico de reduzido valor e a sua aquisição (.....)		
...		
<i>c</i>	o pequeno produtor, como tal definido em lei;		
<i>d</i>	as companhias teatrais e circenses.		
30 (+)	Na forma em que a lei regular, serão asseguradas, (...), aos participantes ativos da Revolução Constitucionalista de 1932 e aos componentes da Força Expedicionária Brasileira, de São Paulo, as seguintes vantagens:		
...		
<i>f</i>	isenção de impostos que recaiam sobre bem imóvel de seu próprio uso.		

(+) Artigo das Disposições Transitórias.

ESPELHO-SINOPSE DOS QUADROS DEMONSTRATIVOS

<i>Dispositivos da Constituição de São Paulo impugnados</i>	<i>EXAME DO RELATÓRIO</i>	
	<i>Dispositivos considerados inconstitucionais</i>	<i>Dispositivos considerados constitucionais</i>
6.º	sim	...
16, § 2.º	sim	...
21, <i>i</i>	sim	...
21, <i>j</i>	...	sim
21, <i>m</i>	sim	...
37, <i>d</i>	sim	...
43, <i>d</i>	sim	...
43, <i>f</i>	...	sim
44, § único	...	sim
45, § 1.º	...	sim
65, <i>a</i>	sim	...
65, <i>c</i>	sim	...
65, <i>d</i>	sim	...
73	...	sim
77, § 1.º	sim	...
85	sim	...
87, § único	sim	...
144	...	sim
146, § único	...	sim
Das Disposições Transitórias	...	...
3.º, I	sim	...
7.º	...	sim
16	...	sim
23	...	sim
25	...	sim
26	...	sim
30	...	sim
30, <i>f</i>	sim	...

Anexada ao Relatório do Sr. Procurador da República encontra-se a fôlha que recebeu o n.º 43 e que reproduzimos, na íntegra, a seguir:

“ADITAMENTO

Já se achava em meu poder a representação do Exm.º Sr. Governador do Estado de São Paulo quando voltou S. Ex.ª com um aditamento que envolve a apreciação de um caso concreto, a saber:

“Nos termos do art. 3.º, parágrafo único, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado,

“Qualquer cidadão poderá recorrer, dentro de dez dias, dos atos dos Prefeitos para o Governador do Estado, que se pronunciará a respeito dentro de quinze dias, ouvida a Assembléa.”

“Acontece que o Governador do Estado, conforme se vê do documento em anexo, acaba de receber pedido de informação da Assembléa Estadual sobre recurso interposto de decisão do Prefeito, sobre a fixação de tarifas, devendo responder no prazo de 24 horas.

“Entende a representação que inconstitucional é a subordinação do Governador à Assembléa em matéria de administração municipal, principalmente quanto à fixação de prazos arbitrários.

“Parece-me que este dispositivo está vinculado ao conteúdo do próprio artigo, que subordina o Governador à Assembléa em matéria de nomeação de Prefeitos, até às eleições municipais.

“A matéria acha-se regulada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Federais, que subordina os Estados e os Municípios à legislação vigente, até à promulgação das Constituições estaduais

“Podem, portanto, no período transitório, as Constituições estaduais prover sobre o assunto, transitória e desde que não se trata de Prefeitos de livre

nomeação e mencionados no art. 28, II, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal.

“Quanto a estes, não me parece legítima a interferência da Assembléa Estadual, no exame e contróle dos seus atos.

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1947.

Themistocles Brandão Cavalcanti
Procurador-Geral da República.”

Conforme comparamos, através dos quadros demonstrativos, os estudos de Themistocles Cavalcanti, então Procurador-Geral da República, acompanharam a representação do Governador do Estado de São Paulo ao Supremo Tribunal Federal. Aí, no dia 17 de setembro de 1947, em tribunal pleno, a Representação n.º 96 — Distrito Federal — foi julgada. Transcrevemos a parte inicial do Relatório do Sr. Ministro Goulart de Oliveira, a que mais interessa ao presente trabalho.

REPRESENTAÇÃO N.º 96 — DISTRITO FEDERAL

(Matéria Constitucional)

Relator:

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

Requerente:

O Exm.º Sr. Procurador-Geral da República.

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO GOULART DE OLIVEIRA — O Dr. Procurador-Geral da República encaminhou a este egrégio Tribunal documentada representação, do Governador do Estado de São Paulo, no sentido da inconstitucionalidade de dispositivos vários da Constituição Estadual.

Diz S. Ex.ª:

“O Procurador-Geral da República, no exercício de suas atribuições legais e nos termos do parágrafo único do art. 8.º da

Constituição Federal, dirige-se por meio da presente a este egrégio Supremo Tribunal Federal, encaminhando a inclusa representação do ilustre Governador do Estado de São Paulo, em que são argüidos de inconstitucionais numerosos dispositivos da Constituição daquele Estado promulgada em 9 de julho de 1947.”

A aludida representação envolve em suas argüições numerosos dispositivos, sendo que, segundo se alega, alguns violam o princípio da independência dos poderes, outros colidem com a Constituição Federal, outros, finalmente, representam excessos que desvirtuam a prática do regime.

Complexas, como se vê, são as alegações trazidas ao Tribunal, e que mereceram desta Procuradoria-Geral acurado estudo, consubstanciado no parecer que ora apresenta em que conclui pela procedência de algumas argüições e a improcedência de outras.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

O exame da constitucionalidade de alguns dispositivos das Constituições estaduais em face à Constituição federal, sem a apresentação de caso concreto, tem sido prática admitida por este egrégio Tribunal, como interpretação liberal do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, cujos termos o permitem, como processo de integração compulsória das organizações estaduais no sistema da Constituição Federal, como consequência do desrespeito dos princípios constitucionais da União pelos órgãos constituintes dos Estados.

Como integração por via judicial, já tem produzido os seus frutos, e nos casos do Rio Grande do Sul, do Ceará e de Pernambuco, processou-se normalmente o reajustamento do texto estadual ao que determina a Constituição Federal vigente.

Mas, embora este egrégio Tribunal tenha esta função política eminente, cujos limites

são fixados pela natureza específica de cada caso, merece o assunto algumas considerações de ordem geral que justifiquem o apêlo ora feito no sentido do conhecimento da representação, de momento que se verifiquem em tese os pressupostos dessa incompatibilidade entre as duas normas constitucionais em exame.

Dispõe, efetivamente, o art. 7.º, VII, da Constituição, quais são os princípios constitucionais cujo cumprimento pelos Estados se impõe, sob pena de justificar-se a intervenção do governo federal, para restabelecer a primazia dos princípios fundamentais do regime, são eles:

“Art. 7.º — O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e harmonia dos poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas às das funções federais correspondentes;
- d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato;
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da administração;
- g) garantias do Poder Judiciário.”

Dispõe, por sua vez, o art. 8º, parágrafo único, da Constituição Federal:

“No caso do n.º VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal e, se este a declarar, será decretada a intervenção.”

Pressupõe-se, portanto, para que se justifique a decretação da intervenção, no caso de verificar-se a violação pelos Estados de alguns dos princípios constitucionais da União:

- 1) a arguição de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral da República;
- 2) a existência de ato violador daqueles preceitos básicos do sistema constitucional vigente;
- 3) a declaração pelo Supremo Tribunal Federal dessa inconstitucionalidade.

Tôdas as vèzes, portanto, que, pelos meios próprios, chegar ao conhecimento do Procurador-Geral da República a existência de ato que infrinja algum dos preceitos constitucionais, assegurados pelo art. 7.º, VII, da Constituição, cabe-lhe trazer o fato ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal.

É preciso, entretanto, a existência de um ato, que produza efeitos jurídicos e cujas consequências envolvam preceitos fundamentais da Constituição.

Este ato, já o dissemos uma vez (Representação n.º 94), não está definido, deve compreender tôdas as manifestações da atividade dos órgãos do Estado que produzam efeitos jurídicos, mas que venham a contrariar preceitos expressos na Constituição e mencionados em seu artigo 7.º, VII.

O vocábulo deve ser, assim, entendido em seu sentido mais amplo e que, pela sua gravidade e repercussão na vida do Estado, justifique a intervenção do Governo Federal.

Os atos legislativos e com maior razão os constituintes não podem ser excluídos.

Finalmente, devem ser atos que influam na vida do regime, no funcionamento dos poderes do Estado, nas relações entre eles

e que interessam mais à situação geral do que às relações individuais e que, por conseguinte, não encontrem sua solução através das medidas judiciais ordinárias.

As questões e os fenômenos de estrutura que importem na deturpação do regime instituído pela Constituição Federal é que representam, por isso mesmo, os casos padrões, característicos, que pedem e devem merecer o exame do poder judiciário e a afirmação, quando esta se verificar, da inconstitucionalidade, para o perfeito ajustamento das estruturas estaduais ao modelo federal, naquilo que fôr de cumprimento obrigatório por parte dos Estados-membros.

Dentro dêste entendimento não tenho vacilado em provocar a atenção dêste egrégio Tribunal em numerosos casos e de reiterar agora esta solicitação, dada a gravidade manifesta das teses agora suscitadas.

Não há neste procedimento feição meramente opinativa ou consultiva mas decisória, de cumprimento obrigatório por parte dos Estados e que acautela, quando não atendido desde logo pelo Estado, a suspensão dos dispositivos inconstitucionais pelo Senado (art. 13 e 64 da Constituição), e mesmo a intervenção do Governo Federal.

De tôdas as funções do Supremo Tribunal Federal talvez seja esta a primacial, a maior em suas consequências e eficácia, como guarda da Constituição e seu supremo intérprete.

Cumprido, desde logo, portanto, fixar a posição das Constituições estaduais em face à federal e quando podem os dispositivos daquelas atingir os preceitos e as proibições desta última, ao ponto de exigir o corretivo judicial.

Em outras palavras, é preciso fixar os limites da autonomia estadual no que diz com o direito de auto-organização constitucional.

É o que vamos examinar.

AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS EM FACE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O sistema federal é por natureza complexo; pressupõe em um mesmo Estado duas ordens constitucionais a que correspondem peculiaridades inerentes à posição relativa de cada poder constituinte dentro do quadro das instituições federativas.

A doutrina se desenvolve largamente em torno desse grave problema que teve o seu grande laboratório de experiências nos Estados Unidos da América.

E as divergências doutrinárias e políticas se desenvolvem de preferência em torno à medida da capacidade autonômica dos Estados, constituindo verdadeira escala de sistemas, desde o da confederação, caracterizado pela soberania dos Estados até o unitário, pela redução das divisões administrativas a meras partículas dos órgãos centrais.

São os dois extremos, da centralização total e da descentralização total de que fala KELSEN.

A federação é o meio termo, é a autonomia política das áreas administrativas dentro da unidade do Estado soberano.

É preciso, entretanto, fixar os limites dessa autonomia política que será sempre relativa em sua constituição porque sempre na dependência da estrutura política, social e econômica do todo, tal como fôr estabelecido na estrutura política da federação.

A medida da autonomia estadual é, sem dúvida, o problema mais crucial da federação e, por mais que o tentem disciplinar e fixar, ao intérprete é necessário socorrer-se dos princípios gerais de direito para fixar-lhe o sentido próprio e a aplicação adequada a cada caso.

As questões dos princípios constitucionais da União, dos poderes implícitos, da competência supletiva e outros semelhantes ainda

se apresentam como questões jurídicas em sua aplicação, mas políticas em sua essência, porque não encontram geralmente solução objetiva no texto constitucional, mas decorrem da prática do sistema e do seu funcionamento.

Por isso mesmo é que a Constituição de 1891, em seu artigo 63 dispunha:

“Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.”

Não definiu estes princípios, mas determinou que deveriam decorrer do sistema federativo, da forma de governo e dos direitos fundamentais consagrados no texto federal.

Mais elástico teve o texto de 1934, em seu art. 7.º, que discriminava alguns desses poderes, *verbis*:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e coordenação dos poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;
- d) autonomia dos municípios;
- e) garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais;
- f) prestação de contas da administração;
- g) possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la;
- h) representação das profissões.

No inciso IV, entretanto, não deixou de ampliá-los na forma vaga mas tecnicamente exata, que assim dispunha:

“exercer em geral todo e qualquer poder ou direito que lhes não fôr negado

explícita ou implicitamente por cláusula expressa desta Constituição”.

A Constituição de 1937 estabeleceu princípios peculiares ao sistema ali criado, não sem abrir uma larga margem de colaboração dos Estados com os serviços federais, mas sem fixar com precisão os limites da autonomia política e constitucional dos Estados.

A Constituição vigente dispõe em seu art. 18:

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

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

Os Estados, portanto, são obrigados a respeitar na sua organização os princípios firmados na Constituição Federal.

Devem ser, portanto, considerados inconstitucionais todos aqueles preceitos da Constituição e das leis estaduais que colidirem com esses princípios que constituem as bases doutrinárias e políticas do sistema federal.

Tudo que não é vedado pela Carta federal, de modo expresso, ou implícito, pode e deve ser praticado pelos Estados.

É a chamada teoria dos poderes implícitos, já afirmados no art. 65, 2.º, da Constituição de 1891, e que fôra objeto da Emenda X da Constituição americana (ver *McCulloch v. Maryland* — sentença de Marshall e os votos de Evans e Fenzck in “Cases on American Law” — 5.ª ed. págs. 7 e 24).

Ampla, portanto, é a função constitucional e legislativa dos Estados, desde que não atinjam os princípios constitucionais decor-

rentes da forma de governo e da supremacia dos poderes federais.

Mas quais serão esses princípios?

São, em primeiro lugar, os enumerados no art. 7º, VII, da Constituição Federal, serão, em seguida, aqueles que decorrem desses princípios, do sistema federativo, da forma de governo, das garantias essenciais garantidas a todos os cidadãos pela Carta federal.

Estes princípios não precisam ser expressos, podem ser implícitos porque resultam da própria letra da Constituição (*resulting powers*, na feliz expressão de Starey, ou *inherent powers*, conforme a terminologia mais moderna dos julgados americanos (Willoughby — “Const. Law of the United States” §§ 58, 236).

Esta divisão, entretanto, entre os poderes federais e estaduais não exclui uma zona cinzenta comum, em que os poderes se confundem — *Twillight zone* — na expressão usada pela doutrina de Roosevelt em relação ao seu *deal*.

No exame, portanto, das Constituições estaduais em face à federal é preciso verificar se existe algum atrito, se os seus preceitos se harmonizam nos princípios essenciais do sistema.

Esses princípios gerais serão aqueles desenvolvidos no art. 7º, VII, bem como outros que deles decorrem, porque inerentes ao regime, porque resultam dos princípios essenciais, fundamentais ali fixados.

Entre estes se incluem especialmente aqueles casos em que a matéria é regulada pela Constituição ou a que esta atribuiu competência privativa à União.

Assim devem ser mencionados os casos de inelegibilidade, os de nomeação de prefeitos, autonomia municipal, distribuição de rendas etc. Também devem ser mencionados aqueles casos de competência legislativa da União e tantos outros que seria longo aqui enumerar.

O preceito constitucional de um Estado que atribuisse competência à sua Assembléa para legislar sobre direito eleitoral, civil ou penal, seria manifestamente inconstitucional, não podendo ter execução.

Esses casos não estão, é verdade, expressos no art. 7.º, VII, da Constituição Federal mas decorrem dos preceitos ali traçados e de outros expressos taxativamente na Constituição.

É evidente que essa inconstitucionalidade precisa ser manifesta, acima de qualquer dúvida, segundo a doutrina pacífica.

A inconstitucionalidade não se deve presumir, a legitimidade da norma em face à Constituição é que se deve admitir até prova de que as mesmas colidem.

Atende-se, desta forma, não só a um sábio preceito de política legislativa, que permite o desenvolvimento da Constituição através das leis ordinárias e das normas mesmo de natureza constitucional menos gerais, mas também o respeito à prerrogativa dos outros órgãos e poderes do Estado, instituídos para a proteção das liberdades e para o progresso coletivo.

A norma mais particular é que atualiza a Constituição, dá-lhe vida e permite a perpetuação de seus princípios fundamentais, adotados e harmonizados com as condições peculiares a cada época e a cada região do País.

Por isso também é que a interpretação histórica vem perdendo o seu prestígio, relegada com a interpretação literal do texto para serem substituídos por processos mais vivos e atuais de interpretação que permitem a perpetuação de princípios absolutos através de novos conceitos, ajustados a condições peculiares.

Todas essas considerações justificam certa largueza no apreciar-se a norma estadual

(constitucional ou não) em face da Constituição Federal, exigindo-se aqui também a aplicação da técnica, hoje assentada na apreciação de inconstitucionalidade, de verificar-se quer a colisão entre os dois princípios, quer o exercício pelo Estado de poderes que excedem os limites de sua competência, quer a ofensa de preceitos básicos incluídos na Constituição Federal.

Mas é preciso que seja manifesta, evidente, perceptível ao menor exame e não por longas deduções e invocação de princípios que não aquêles fundamentais ao regime político instituído.

É a lição de todos os autores, desde que a constituição doutrinária americana criou o controle de inconstitucionalidade aplicado no Brasil e elevado à categoria de norma constitucional (ver Willoughby — *the Constitutional Law of the United States* — Beard — *“The Supreme Court and the Constitution”*; Haines — *“The American Doctrine of Judicial Supremacy”*; Lambert — *“Le gouvernement des Juges”*; Pedro Lopes — *“Do Poder Judiciário”*; sobre os *Cases* — ver Evans — *“Cases on Const. Law”*, e a publicação do Senado Americano, 1938 — *“The Constitutions of the United States”*, fl. 419).

É a lição também sempre invocada do ilustre Ministro Castro Nunes, que coloca a exigência de ser manifesta a inconstitucionalidade para ser declarada, à altura de seus princípios que envolve a própria atitude mental do juiz ao examinar a questão (Teoria e Prática do Poder Judiciário, fls. 590).

É esta tem sido a jurisprudência deste egrégio Tribunal.

PRELIMINARES LEVANTADAS

O Sr. Ministro Costa Manso fôra escolhido pelo Presidente da Assembléa Legislativa de São Paulo para seu procurador e,

na qualidade de patrono, dirigira uma petição no sentido de dar a conhecer ao S.T.F. a sustentação em que levantava as preliminares que foram lançadas. A petição foi juntada ao processo pelo Sr. Ministro Goulart de Oliveira e apreciada fora do relatório.

As duas preliminares levantadas pelo representante da Assembléa Legislativa paulista eram:

- a) o parágrafo único do art. 8.º da Constituição exige que o ato argüido de inconstitucionalidade seja submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal;
- b) êste mesmo dispositivo limita a aplicação da intervenção, ato de extrema gravidade, aos casos enumerados nas letras de *a* a *g* do inciso VII do art. 7.º. Ampliar essa enumeração seria destruir a federação, pois qualquer outra ofensa ali não relacionada dará lugar a outra medida que não a intervenção.

JULGAMENTO DAS PRELIMINARES

O Sr. Procurador-Geral da República, cumprindo a determinação constitucional, submetera ao exame do S.T.F. as impugnações oferecidas pelo Governador de São Paulo. Sobre tôdas as impugnações opinara *personalissimamente* (9), manifestando-se apenas pela inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos da Constituição paulista. A solicitação estranha era lícita, pois não será apenas o Procurador-Geral da República a autoridade para ver inconstitucionalidades nos diversos textos legais. No caso em estudo, esta autoridade desempenhara duas funções: a de veicular a representação submetendo-a, na técnica da Constituição, ao S.T.F. e a de opinar como *dever de officio* (10). Deveria, pois, a Côte Suprema conhecer de tôdas as argüições submetidas

ao exame pela Representação n.º 96, ainda aquelas cuja inconstitucionalidade não tivesse opinado o Procurador-Geral da República, desde que pudessem ser enquadradas em algum dos princípios enumerados no art. 7.º, VII, da Constituição Federal.

Pelo entender acima, e por maioria de votos, decidiu o Supremo Tribunal Federal em Acórdão proferido a 3/10/47 sobre a Representação n.º 96.

A DECISAO DA CÔRTE SUPREMA

A decisão da Côte Suprema foi proferida em Acórdão datado de 3/10/47, com a seguinte:

"Argüição de inconstitucionalidade; representação do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal. — O Tribunal conhece de tôdas as argüições submetidas ao seu exame pelo Procurador-Geral e não apenas daquelas sobre as quais tenha êle opinado pela procedência da inconstitucionalidade argüida, embora somente possam ser fulminados de inconstitucionais, através a mesma representação, aquêles atos que foram tidos como ofensivos dos princípios enumerados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal. — Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947; dispositivos declarados inconstitucionais."

A seguir, apresentamos, num quadro comparativo, cada artigo da Constituição paulista que fôra impugnado de inconstitucionalidade com sua respectiva declaração ou não de ofensivo à Norma Fundamental.

(9) Advérbio usado pelo Sr. Ministro Goulart de Oliveira em seu voto sobre as preliminares.

(10) Idem para a expressão. O grifo é do voto.

QUADRO COMPARATIVO DA ARGUIÇÃO E DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

<i>Dispositivo impugnado</i>	<i>Dispositivo não impugnado</i>	<i>INCONSTITUCIONALIDADE</i>	
		<i>Considerada pelo Proc.-Ger. Rep.</i>	<i>Declarada pelo S. T. F.</i>
6.º	sim	sim (+)
16, § 2.º	sim	sim (+)
21, <i>i</i>	sim	sim (")
21, <i>j</i>	não	não
21, <i>m</i>	sim	sim (+)
37, <i>d</i>	sim	sim (+)
43, <i>d</i>	sim	sim (")
43, <i>f</i>	não	não
44, § único	não	não
45, § 1.º	não	sim (")
65, <i>a</i>	sim	sim (+)
.....	65, <i>b</i>	....	sim (+)
65, <i>c</i>	sim	sim (+)
65, <i>d</i>	sim	sim (+)
.....	66	....	sim (+)
73	não	não
77, § 1.º	sim	sim (+)
85	sim	sim (+)
87, § único	sim	sim (+)
144	não	não
146	não	sim (+)
Das Disp. Trans.
3.º, I	sim	sim (+)
7.º	não	não
16	não	não
23	não	não
25	não	não
26	não	não
.....	28	...	sim
30	não	não
30, <i>f</i>	sim	sim (+)

(+) — Declaração aprovada por maioria de votos.

(") — Declaração aprovada por unanimidade de votos.

O PROCESSO NO SENADO

O Ministro José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Ofício n.º 338, de 26/12/47, remeteu ao Senado Federal a cópia autêntica do acórdão, acompanhado das respectivas notas taquigráficas, proferido pela Suprema Corte na Representação n.º 96 do Procurador-Geral da República.

O Senador Fernando de Melo Viana, Presidente da Câmara Alta, encaminhou a documentação à Comissão de Constituição e Justiça a 29/12/47, data em que, pelo Ofício GP/48, acusou seu recebimento ao S.T.F.

A Comissão de Constituição e Justiça, tendo designado para Relator o Senador Ferreira de Souza, apresentou no expediente de 12/10/48 o Parecer n.º 1.120 que foi lido e aprovado.

Chamamos a atenção para o fato de ter sido essa a primeira vez que se tratava de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituição estadual.

O PARECER N.º 1.120/48

Devidamente provocado pelo Dr. Procurador-Geral da República, agindo éste mediante solicitação do Governador do Estado de São Paulo, na forma dos arts. 7.º, n.º VII e 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal considerar inconstitucionais os seguintes artigos da Constituição do Estado: 6.º; 16, § 2.º, 21, *i e m*, 1.ª parte, 37, *d*, 43, *d*, 44, 45, 65, *a, b, c, d*, 66, 77, § 1.º, 85, 87 e 146, da Constituição do Estado e 3.º, n.º 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, *f*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a ela anexo. Uma vez publicado e passado em julgado o Acórdão, atendendo à solicitação do digno Presidente desta Comissão, o egrégio Presidente daquele Tribunal enviou ao Senado cópia integral do acórdão acompanhado das notas taquigráficas relativas ao debate.

2. Trata-se de uma forma nova de decretação de inconstitucionalidade de lei ou de decreto do governo local, conferida pela Constituição com o escopo exclusivo de defender os princípios constitucionais da

União. Diverge ela das demais proclamações de inconstitucionalidades nos seguintes pontos:

- 1.º — em que se refere exclusivamente a atos de governos estaduais, quando ao Poder Judiciário também se atribui, em outros processos, o poder de declarar inconstitucionais leis ou atos do Governo Federal;
- 2.º — visar apenas à observância dos citados princípios constitucionais definidos no inciso VII, do art. 7.º, não podendo estender-se a outras inconstitucionalidades, cuja decretação se faz mediante os expedientes processuais comuns;
- 3.º — trata-se de um julgamento *in abstracto*, promovido pelo Procurador-Geral da República, quando as outras inconstitucionalidades só se declaram *in concreto* e por provocação da parte interessada na relação *sub judice*.

3. Dessa diversidade de substância decorrem efeitos diversos.

Começa pela extensão da coisa julgada. A importância ligada pela Constituição à infração dos princípios constitucionais impostos aos Estados-membros como um *minimum minimorum* da Federação, a originalidade do processo, até mesmo da competência do Supremo Tribunal Federal, assim provocado sem forma nem figura de juízo, saindo um pouco do terreno clássico do próprio Poder Judiciário, a ausência de um direito subjetivo violado ou ameaçado, tudo isso nos leva à conclusão de que a decisão tem caráter objetivo e prevalece *erga omnes*, matando, praticamente, a lei ou o ato por ela apreciados.

4. O mesmo não se verifica em relação às inconstitucionalidades proclamadas no final de processos comuns, contenciosos ou não. Resultantes de discussão entre interessados num dado negócio, visam elas imediatamente a esse negócio *in concreto*, e informam a coisa julgada a êle relativa. São inconstitucionalidades com efeito somente *in*

ter partes, aplicando-se como a coisa julgada comum.

Certo, é possível ao Senado, por força do art. 64 da Constituição, estendê-la a todos, decretando a suspensão da vigência da lei inconstitucional.

5. Aqui ainda se espera a distinção dos dois casos. A coisa julgada *erga omnes* do primeiro não comporta a indiferença de qualquer dos dois outros Podêres da Federação, sobretudo do Legislativo. Há que cumprir a decisão, apagando do direito positivo a norma condenada. Se o não fizer o próprio Estado pelos seus podêres, não pode a União quedar-se inativa, pois está em jogo a sua própria existência.

Como agir, então?

Dois remédios lhe põe a Lei Magna ao alcance: a intervenção decretada pelo Poder Legislativo, na forma do art. 7.º, VII, combinado com o art. 8.º e parágrafo único, da Constituição, e a suspensão da vigência da lei contrária aos princípios constitucionais, decretável pelo Congresso nos termos do art. 13. Esta, aliás, não deixa de ser uma forma de intervenção sem interventor (11) e alheia ao Poder Executivo, uma intervenção que não altera a formação dos podêres estaduais.

6. A escolha entre essas duas providências é uma questão política, depende de Juízo e conveniência. E nisso é soberano o Legislativo, consoante se lê no referido art. 13. A êle cumpre verificar se a medida da suspensão da lei basta para a restauração da legalidade.

A Lei das leis não determinou a obrigatoriedade da intervenção, não a tornou em consequência irresistível do pronunciamento judicial. Abre-lhe, apenas, a possibilidade. Não passa o Legislativo a ser, na hipótese, um executor de sentença, subordinado a uma forma de agir única, sem possibilidade de escolha.

Poder independente dos demais, tem de colaborar na solução realizando a regra da harmonia.

Cumpra-lhe examinar o caso, estudar as disposições inconstitucionais, analisar-lhes a

razão, perquirir-lhes a natureza, penetrar-lhes o sentido, aprofundar-se mesmo na intenção dos seus autores, para verificar se elas traduzem uma oposição clara ao regime, uma tentativa de lhe forçar os quadros, um expediente antifederativo, um espírito de revolta contra a União.

Há que considerar ainda o caráter excepcional da intervenção, medida extrema, de graves repercussões na estrutura do país, capaz de provocar abalos e à qual só deve recorrer o governo central quando impossível qualquer outra forma de restauração da Lei Federal.

O princípio, a que não fugimos até por imperativo geográfico e quase fatalidade histórica, é o da autonomia do Estado-membro. Contrariá-lo é atingir o regime no seu núcleo, é tocar no que êle tem mais delicado e sensível.

Sempre que a supremacia da União puder ser respeitada por outros expedientes legais, não há como preferir o mais chocante e doloroso.

7. Há de ainda o Legislativo verificar o êxito possível das medidas que escolher, tendo, sobretudo, em vista que a intervenção cessa quando cessado o seu motivo, na forma do art. 14, da Constituição. Há de indagar como agir sobre o Legislativo, como revogar a lei inconstitucional, ou como substituí-la por outra. Há que certificar-se se o Executivo com êle se acumpliciou no ato ou se é a êste indiferente ou dêle vítima. Aliás, a intervenção contra o Legislativo é, nesses casos, difficilima. Que meios empregará a União? Cassar mandatos? Nomear legisladores ou determinar nova eleição?

Se não bastar a suspensão de vigência, é que os outros Podêres conspiram também contra a Constituição Federal. Haverá, então, intervenção no próprio Poder Executivo.

8. A hipótese, evidentemente, não exige tal medida que teria de ser feita não pela

(11) Exemplo idêntico foi citado em nosso trabalho A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros (2.ª parte) publicado no n.º 5 da "Revista de Informação Legislativa", à pág. 49.

substituição, ainda temporária, do Governador do Estado, pois foi este, justamente, quem reclamou contra os artigos da Constituição Federal proclamados inconstitucionais, mas, sim, contra a própria Assembléa Legislativa, o que seria difficilimo.

Logo, basta suspender a vigência das normas anuladas, valendo destacar não haver a Assembléa tentado pô-las em execução.

9. Trata-se de lei da competência exclusiva do mesmo Congresso Nacional, ou seja, de lei que independe de sanção. Pouco importa havê-la omitido o art. 66. Foi um lapso do constituinte. Apenas um lapso, pois a redação do art. 13 é precisa:

“Nos casos do art. 7.º, VII, obsevado o disposto no art. 8.º, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado.”

A expressão “Congresso Nacional” traduz uma competência exclusiva. Em nenhum outro ponto da Lei Magna ela é empregada sem este sentido. Sempre que quer aludir à atividade do mesmo Congresso em colaboração com o Poder Executivo, fá-lo o Código Supremo de forma clara, como se lê no art. 65. E tôdas as vêzes em que usou da expressão “Congresso Nacional”, reportou-se aos atos da sua competência privativa, como se lê nos arts. 37, 38, parágrafo único, 39, parágrafo único, 45, 66, 87, VII, VIII, IX, X, XVII e XVIII.

E é perfeitamente lógica a solução. A exigência da colaboração do Poder Executivo na formação das leis pela sanção se liga ao princípio da interdependência dos poderes, mas se justifica também pelo fato de caber ao mesmo Poder Executivo executá-las.

Na hipótese, nenhum desses motivos forçaria a sua exigência quando se trata de suspender a execução de atos inconstitucionais dos governos dos Estados.

Não age o Congresso arbitrariamente nem isoladamente. Pelo contrário. Só lhe é lícito pronunciar-se a respeito depois de fazê-lo o Supremo Tribunal Federal, vale dizer, o ór-

gão máximo do Poder Judiciário. Sempre dois poderes colaborando. Por outro lado, o Executivo, ao qual incumbe executar as intervenções (art. 12), nada tem que ver com esta forma de superintendência da União sobre os Estados. É de considerar a analogia com o art. 64, que atribui ao Senado idêntica função nos casos normais de inconstitucionalidade decretada pelo Judiciário.

10. Nestas condições, embora não se trate de iniciativa privativa sua, cumpre ao Senado, seja porque órgão correspondente aos Estados-membros da Federação, seja pela analogia referida, propor a providência apontada.

Donde oferecer a Comissão de Constituição e Justiça o seguinte

PROJETO DE LEI DO CONGRESSO (N.º 47, DE 1948)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica suspensa definitivamente a execução dos arts. 6.º, 16, § 2.º, 21, *i e m*, 1.ª parte, 37, *d*, 43, *d*, 44, 45, 65, *a, b, c e d*, 66, 77, § 1.º, 85, 87 e 146, da Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 9 de julho de 1947, bem como dos arts 3.º, n.º I (quanto a prefeitos), 28 e 30, *f*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, por infringentes da Constituição Federal, conforme decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Sala das Comissões, em 8/10/48. (12)

ANDAMENTO

Ainda a 8/10/48, o Projeto de Lei do Congresso n.º 47/48 segue para a Comissão de Redação onde se torna o Projeto de Resolução do Senado n.º 13/48, tendo a expressão “conforme decisão do Supremo Tribunal Federal” sido alterada para “conforme Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 13 de outubro de 1947”. Na Sessão de 29/11/48, o Presidente do Senado Federal submete ao Plenário uma questão de ordem proposta

(12) Seguem-se as assinaturas: Valdemar Pedrosa — Vice-Presidente, Ferreira de Souza — Relator, Vergniaud Wanderley, Lúcio Corrêa, Olavo Oliveira, Arthur Santos, Filinto Müller e Etelvino Lins.

pela própria Comissão de Redação: de acôrdo com o artigo 13 da Constituição Federal (nos casos do art. 7.º, n.º VII, observado o disposto no art. 8.º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade do Estado), a suspensão dos dispositivos argüidos de inconstitucionalidade dependeria da aprovação da Câmara dos Deputados. Nesse sentido fôra o parecer do Relator, Senador Ferreira de Souza, na Comissão de Constituição e Justiça. A redação estaria em desacôrdo com o preceito constitucional e "por equívoco considerou-se aprovado com o voto apenas do Senado". Dado o assentimento do Plenário, o processo foi devolvido à Comissão de Redação a fim de ser feita a devida correção.

Na Comissão de Redação o Projeto de Resolução recebeu o n.º 52, já como Projeto de Decreto Legislativo de 1948, sem sofrer qualquer alteração em seu texto. A redação final foi aprovada em 11/12/48 e remetida, pelo Ofício n.º 1.524, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados o Projeto tomou o n.º 1.389/49 e foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. O Deputado Milton Campos, designado relator da matéria, em seu parecer (maio de 1957) declarou estar o processo "desacompanhado de qualquer outro elemento que esclareça o assunto, impossibilitando a revisão, para a qual exige o Regimento Comum (art. 37) seja o projeto acompanhado de todos os elementos informativos, como avulsos, pareceres, emendas, debates e declarações de voto".

O Sr. Milton Campos, antes de solicitar os documentos, observara em seu breve parecer que, "a julgar pelo conteúdo da proposição (suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal), a competência será exclusivamente do Senado (Constituição, art. 64). Ou o caso se entende como intervenção federal, prevista no art. 7.º, VII, da mesma Constituição,

hipótese em que teria cabimento a lei, elaborada pelo Congresso Nacional (art. 8.º)".

O Sr. Relator, tendo requerido fôsse o projeto enviado à Mesa da Câmara, para que se promovesse sua regularização, teve as providências tomadas pelo Ofício n.º 754, de 4/6/57, que, respondido pelo Senado, em Ofício de n.º 468, de 28/6/57, levou à Comissão cópias do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, avulsos contendo o texto do projeto, pareceres e o resumo de sua tramitação na Câmara Alta.

O *Diário do Congresso* (Secção II) de 20/5/65, à página 1.320, 1ª coluna, publicou o

PARECER Nº 567, DE 1965

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Ofício nº 323-P, de 14 de julho de 1958, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, enviando cópia autêntica de julgamento da Representação nº 96, de São Paulo, julgada a 30-10-1947.

Relator: Sr. Bezerra Neto

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, realizada a 3 de outubro de 1947, examinando a Representação nº 96, do Sr. Procurador-Geral da República, julgaram, por unanimidade, inconstitucionais, os artigos 21, letra *i*, 43, letra *d*, 44 e 45 da Constituição do Estado de São Paulo e, por maioria de votos, os artigos 6º, § 2º, 21, letra *m*, 1ª parte, 37, letra *d*, 65, letras *a*, *b*, *c* e *d*, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da mesma Constituição, e artigo 3º, letra *f*, do Ato das Disposições Transitórias.

II — Em 14 de julho de 1958, o Senhor Presidente do egrégio Supremo Tribunal Federal, em cumprimento ao disposto no artigo 64, da Constituição Federal, remeteu ao Senado, com o Ofício 323-P, cópia autêntica da referida decisão, acompanhada das competentes notas taquigráficas.

III — Diante do exposto, e obediente ao prescrito no artigo 86, letra *b*, do Regimento Interno da Casa, esta Comissão apresenta o seguinte

PROJETO DE RESOLUÇÃO

Nº 52, DE 1965

Suspende a execução dos artigos 6º, § 2º, 21, letras i e m, 1ª parte, 37, letra d, 43, letra d, 44, 45, 65, letras a, b, c e d, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947, e dos artigos 3º, n.º 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, letra f, do Ato das Disposições Transitórias.

Art. 1º — É suspensa a execução dos artigos 6º, § 2º, 21, letras i e m, 1ª parte, 37, letra d, 43, letra d, 44, 45, 65, letras a, b, c e d, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947, e dos artigos 3º, n.º 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, letra f, do Ato das Disposições Transitórias da mesma Constituição, julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 14 de maio de 1965. — *Aloysio de Carvalho*, Presidente. — *Bezerra Neto*, Relator. — *Jefferson de Aguiar* — *Menezes Pimentel* — *Edmundo Levi* — *Argemiro de Figueiredo* — *Josaphat Marinho*.

SUBSÍDIOS AO ESTUDO

O material transcrito a seguir poderá servir de subsídios ao estudo que conduzimos até aqui.

AS NORMAS ESTADUAIS E A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, EM TESE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (13)

José Carlos Barbosa Moreira — Professor da Faculdade de Direito da PUC-RJ e Procurador do Estado da Guanabara.

1. Sabe-se que, ao declarar inconstitucional uma lei *incidenter tantum*, como questão prejudicial, na apreciação de um caso concreto, o Supremo Tribunal Federal — como, aliás, qualquer côrte judiciária — não revoga nem anula a lei, mas simplesmente deixa de aplicá-la, por incompatível com a norma hierárquicamente superior.

Em novo julgamento, ao apreciar caso diverso, tanto o próprio Supremo Tribunal Federal quanto outro tribunal do País, seja qual fôr, pode dar pela constitucionalidade da lei — antes julgada inconstitucional — e, por conseguinte, aplicá-la. Isso apenas se tornará impossível se o Senado Federal, usando da atribuição que lhe confere o art. 64 da Constituição, suspender a execução de lei que o Supremo Tribunal Federal, por decisão definitiva, haja declarado inconstitucional. Daí em diante, e só daí em diante, a lei está riscada do sistema jurídico positivo, não mais incide, nem podem os tribunais (quer o Supremo Tribunal Federal, quer os outros) dar-lhe aplicação.

Será que as coisas se passam diferentemente na hipótese de declaração da inconstitucionalidade *em tese*, quando o Supremo Tribunal Federal, por provocação do Procurador-Geral da República, *ex vi* do art. 8º, parágrafo único, da Constituição, declara inconstitucional, incompatível com algum dos princípios arrolados no art. 7º, VII, uma norma integrante do sistema jurídico positivo de qualquer Estado? A primeira vista, pode parecer que sim, porque o julgamento não se prende necessariamente a nenhum caso concreto, de modo que seria difícil recorrer à mesma explicação formulada para o outro caso, ou seja, à doutrina de que o Poder Judiciário se limitou a aplicar à controvérsia a norma constitucional, deixando de aplicar a norma hierárquicamente inferior que com aquela não se compadecia. Quando exerce a atribuição referida no art. 8º, parágrafo único, da Constituição, o Supremo Tribunal Federal não está julgando uma causa específica, individual, concreta, de cujo desate a arguição de inconstitucionalidade fôsse mera questão prejudicial: ao contrário, essa arguição constitui o próprio *objeto principal* do julgamento (14). Assim, tem-se a impressão de

(13) Artigo publicado à pág. 511 da Revista "Jurídica", n.º 87, de 1964. (Divisão Jurídica do Instituto do Açúcar e do Alcool.)

(14) Cf. Alfredo Buzaid, Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro, pág. 135 e segs. (Nota de J.C.B.M.)

que o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, não estando prêso a um caso particular, mas dirigindo-se imediatamente à norma discutida, deixaria de uma vez por tôdas definida a matéria, no sentido de que vincularia o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais à decisão proferida. A norma estadual, porventura julgada contrária aos “princípios constitucionais sensíveis” (15), estaria, por força da decisão mesma, eliminada, cancelada, expungida do sistema jurídico, reduzida ao nada mais total e absoluto. Nenhum tribunal, para o futuro, poderia aplicá-la a qualquer controvérsia ajuizada, porque nenhum tribunal — nem mesmo o próprio Supremo Tribunal Federal — poderia discordar da decisão fulminante para declarar constitucional (e, portanto, válida, com incidência sobre os fatos a cuja disciplina visava) a norma fulminada.

2. Tal raciocínio, entretanto, não resiste a uma análise mais acurada. A sua falsidade ressalta clara se considerarmos a natureza do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ação a que alude o art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, e a que se costuma chamar, aliás imprópriamente, “representação”. A declaração de inconstitucionalidade da norma estadual não é um fim em si mesma. O Supremo Tribunal Federal, ao formulá-la, apesar de pronunciar-se *em tese*, não está respondendo a uma consulta desinteressada, por meio da qual se pretendesse apenas estabelecer *erga omnes* a certeza jurídica sobre a validade ou a invalidade da norma. A conclusão bem diversa leva a interpretação sistemática do art. 8.º e dos dispositivos conexos da Carta de 1946.

Em que contexto se insere o art. 8.º com seu parágrafo único? Numa série de dispositivos pertinentes à intervenção federal. O legislador constituinte arrolou as várias hipóteses em que à União é lícito intervir nos Estados, e nesse rol incluiu a de ofender qualquer dêles algum (ou alguns) dos princípios discriminados no art. 7.º, VII.

Para a Constituição Federal, a salvaguarda de tais princípios assume maior relevância que a dos outros nela incorporados, a ponto de justificar o emprêgo de sanção especial contra os Estados transgressores.

A quem, no entanto, se haveria de reconhecer competência para julgar se realmente ocorreu a violação? Atribuí-la ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo da União seria abrir larga porta para intervenções abusivas. A pretexto de defesa dos “princípios constitucionais sensíveis”, fácil seria ao Governo Federal punir as unidades federadas que ousassem tomar posição, não contra os preceitos constitucionais, mas contra os interesses políticos da União. Não têm sido raros, infelizmente, em nossa história republicana, episódios desse teor... Era indispensável, assim, pôr um freio às ilegítimas veleidades intervencionistas. O recurso de que se valeu o legislador constituinte foi o de exigir o prévio pronunciamento do Judiciário, pela sua mais alta Córte, sobre a suposta infração dos princípios do art. 7.º, VII. Não pode o Presidente da República nem o Congresso Nacional sujeitar à intervenção o Estado, por esse fundamento, sem que antes o Supremo Tribunal Federal — órgão técnico e, presumivelmente, menos exposto às deformações do juízo pela paixão política — declare se, na verdade, determinada norma do sistema jurídico estadual é incompatível com um (ou mais de um) dos referidos princípios.

3. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, aqui também, de certo modo, a decisão sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma — formulada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da “representação” que lhe faça o Procurador-Geral da República — constitui ainda, se nos é lícito usar a expressão fora do sentido costumeiro, uma “questão prejudicial”. Ao apreciar caso concreto, se declara inconstitucional uma lei, o Supremo Tribunal Federal (como qualquer outra córte judi-

(15) Assim lhes chama Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1946, 3.ª ed., tomo II, pág. n.º 55. (Nota de J.C.B.M.)

ciária) está decidindo questão prejudicial *em relação ao julgamento principal*; na hipótese do art. 8.º, parágrafo único, da Carta de 1946, está decidindo questão prejudicial *em relação à legitimidade da intervenção*. No fundo, é como se o Supremo Tribunal Federal dissesse: o Governo da União pode intervir no Estado, porque este realmente ofendeu tal ou qual princípio; ou então: não pode intervir, porque não houve ofensa.

Tanto isso é verdade, que não cabe "representação" do Procurador-Geral da República *contra lei federal ou municipal*, nem contra norma estadual que, embora incompatível com qualquer outro princípio da Constituição Federal, *deixe intatos os enumerados no art. 7.º, VII*. De maneira alguma poderia o Supremo Tribunal Federal pronunciar se *em tese* sôbre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de normas federais ou municipais, nem de normas estaduais fora das hipóteses taxativamente previstas naquele dispositivo (16). Isso mostra que o instituto consagrado no art. 8.º, parágrafo único, tem uma finalidade essencial muito diferente da que teria se o seu mecanismo fôsse acionável para resguardar indiscriminadamente todos os mandamentos da Constituição Federal. Essa finalidade essencial é a de *regular o exercício da intervenção federal nos Estados*.

4. Declarada, *ex hypothesi*, a inconstitucionalidade de norma estadual, cabe ao Congresso Nacional (art. 8.º, *caput*), por meio de lei, decretar a intervenção. Mas é óbvio que, no comum dos casos, para corrigir a violação à Constituição Federal, bastará atalhar a incidência da norma violadora. Por isso o art. 13 dispõe:

"Nos casos do art. 7.º, VII, observado o disposto no art. 8.º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato arguido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado."

Não havendo, pois, outra razão para intervir, o processo interventivo, previamente legitimado pelo pronunciamento do Su-

premo Tribunal Federal, se consumará mediante a simples suspensão, pelo Congresso Nacional, do ato estadual inconstitucional — entendida a palavra *ato*, aí, em sentido amplo, como ato de qualquer dos Poderes estaduais, inclusive do seu Poder Constituinte (17). Se, por exemplo, se tratar de norma inserida em texto de Constituição Estadual, uma vez declarada pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento de ação direta, a incompatibilidade entre tal norma e qualquer dos princípios do art. 7.º, VII, ficará o Congresso habilitado a, nos termos do art. 13, suspender a execução do dispositivo da Carta do Estado onde se inscreveu a norma constitucional.

5. A partir dessa suspensão, nem o Supremo Tribunal Federal, nem qualquer outro tribunal poderá mais admitir a incidência da norma. *Não porque se haja de concordar, no novo julgamento, com a classificação da norma como inconstitucional e violadora dos princípios do art. 7.º, VII*, mas simplesmente porque, tendo sido suspensa a sua execução, ela deixou de produzir os efeitos normais de regra jurídica. Ao apreciar caso em que se invoque a norma suspensa, o tribunal, a rigor, nem sequer deverá entrar na discussão da sua validade à luz da Constituição Federal: dirá, apenas, que não a aplica por estar suspensa.

Antes da suspensão, porém, o tribunal só poderá negar aplicação à norma se se convencer, êle também, da sua inconstitucionalidade. Esse juízo fica reservado ao tribunal como em qualquer hipótese de arguição de inconstitucionalidade, independente do que haja decidido, na ação direta, o Supremo Tribunal Federal.

(16) A presente Lei, n.º 4.337, de 1/6/64, consagrou expressamente no art. 1.º a tese aqui exposta e já antes abraçada pela maior parte da doutrina (Nota de J.C.B.M.). Vide nosso trabalho publicado na "Revista de Informação Legislativa", n.º 4, pág. 124.

(17) Cf. A. Buzaid, ob. cit., pág. 120; Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1946, 3.ª ed., t. II, pág. 73; Sampaio Dória, Comentários à Constituição de 1946, vol. II, pág. 73 e 88/9; Themístocles Cavalcanti, Constituição Federal Comentada, vol. I, pág. 232. Cf. o art. 1.º da Lei n.º 4.337, verbis "ato dos poderes estaduais" (Nota de J.C.B.M.).

O verdadeiro problema não é o de saber se a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal produz efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*. É claro que, para o próprio tribunal que considera inconstitucional determinada norma, esta nunca pode ter incidido: já nasceu inválida. Mas a questão é outra: está o Supremo Tribunal Federal, e estão os demais tribunais, vinculados — antes da suspensão da norma pelo Congresso — à decisão que julgou a norma incompatível com a Constituição Federal? Nos casos em que tal decisão é proferida *incidenter tantum*, e em que cabe ao Senado Federal (art. 64 da Constituição Federal) suspender a execução da lei, ninguém duvida de que, incorrendo a suspensão, os tribunais são livres de considerar constitucional a norma, conquanto haja o Pretório Excelso, por decisão definitiva, dito o contrário. O próprio Supremo Tribunal Federal pode voltar atrás de seu primeiro entendimento e, noutra hipótese perfeitamente análoga, aplicar a norma — o que, aliás, já tem acontecido com frequência. Por que se há de pensar diferentemente no que tange à declaração de inconstitucionalidade proferida em ação direta, como questão prejudicial da legitimidade de intervenção no Estado? Não há nenhum dispositivo constitucional de que se infira que, neste caso, a declaração pelo Supremo Tribunal Federal desde logo se torna vinculativa, obrigando o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais a procederem como se, a partir do julgamento, a norma declarada inconstitucional deixasse, *ipso facto*, de integrar o sistema jurídico positivo.

6. Ao contrário: o que se depreende da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais pertinentes é que o julgamento pelo STF não cria, até a suspensão da norma pelo Congresso, nenhum óbice à sua aplicação por outro tribunal que a considere compatível com a Constituição Federal. Com efeito: o art. 13 refere-se à suspensão da execução do ato (*latu sensu*) declarado inconstitucional. Tal suspensão é privativa do Congresso Nacional. Ora, se o

Congresso *suspende* a execução, é que o ato (no caso, norma) até aí continuava a produzir efeitos. Não se iria suspender o que já estivesse, anteriormente, excluído do mundo jurídico. Portanto, a adotar-se a tese de que o mero pronunciamento do Supremo Tribunal Federal obriga todos os tribunais do país a negarem aplicação à norma fulminada — como se a sua incidência tivesse ficado, desde logo, excluída — transformar-se-ia em letra morta o art. 13. O ato do Congresso Nacional, suspendendo a execução da norma, cairia no vácuo: *já não encontraria, na verdade, o que suspender*.

Mas isso, além de contrário ao bom senso, redundaria em consagrar verdadeira invasão da competência de um Poder por outro. Se a Constituição deu ao Congresso, e não ao Supremo Tribunal Federal, a atribuição de suspender a execução, não é lícito a ninguém aplicar a Constituição de tal modo que se desloque o efeito suspensivo para ato do próprio Supremo Tribunal Federal. A tanto equivaleria sustentar que a decisão de inconstitucionalidade por este proferida, na ação direta, impede, por si só, qualquer posterior aplicação judicial da norma fulminada. Teríamos o Poder Judiciário a usurpar a atribuição expressamente conferida ao Legislativo pelo art. 13 da Constituição Federal.

7. Outra conseqüência necessária de semelhante tese seria a de reduzir o processo interventivo, na hipótese de norma estadual infringente dos "princípios constitucionais sensíveis", a ato singular do judiciário. Realmente: se, com a mera decisão de inconstitucionalidade, a norma estadual ficasse banida, de uma vez por todas, do sistema jurídico positivo, estaria, *ipso facto*, consumada a intervenção federal — que, em casos tais, tem por fim, justamente, eliminar a norma. Demonstrada *ut supra* a irrelevância do ato de suspensão pelo Congresso, o que se conclui é que o Supremo Tribunal Federal, declarando inconstitucional a norma, estaria não apenas resolvendo questão prejudicial da legitimidade da intervenção, mas sim *efetivando, ele próprio, essa inter-*

venção, cujo fim já estaria atingido, sem necessidade de qualquer providência ulterior. Ora, teríamos aí completamente subvertido o sistema da Constituição Federal em matéria de intervenção, no qual se exige, sempre, a participação de pelo menos dois dos Poderes da União (18).

O Poder Executivo sozinho não pode intervir, nem o Legislativo sozinho. Qualquer ato de um desses dois Poderes tendente à intervenção só se torna eficaz mediante a colaboração de outro Poder federal. Seria esdrúxulo, para dizer o menos, admitir que seja lícito ao Poder Judiciário, *por ato exclusivo seu*, cancelar norma jurídica estadual e, portanto, consumir a intervenção, que no caso visa precisamente a tal cancelamento, e com ele se exaure. Na sistemática da Constituição, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, declarando inconstitucional a norma, é condição da intervenção, é requisito prévio da sua legitimidade, mas não é, nem pode ser, o processo interventivo na sua integridade. Qualquer interpretação que conduza a ter por suficiente, para consumir a intervenção, o referido pronunciamento, é interpretação que frontalmente se choca com aquela sistemática — e, pois, deve ser rejeitada.

8. De todo o exposto, conclui-se que, apesar de declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, a norma estadual subsiste enquanto não fôr suspensa pelo Congresso Nacional, de maneira que tanto o próprio Supremo Tribunal Federal como qualquer outro tribunal do País terá, diante da sua eventual invocação, a mesma liberdade de apreciação que teria se não tivesse havido o pronunciamento, ou se este houvesse ocorrido a respeito de caso concreto, *incidenter tantum*. Se o tribunal (o próprio Supremo Tribunal Federal ou outro), em julgamento posterior ao da ação direta, se convence de ser a norma compatível com a Constituição Federal, pode e deve aplicá-la; só não a aplicará se, por juízo seu (e não por vinculação à anterior decisão do Supremo Tribunal Federal), der também pela inconstitucionalidade.

Após a suspensão é que a norma se torna inaplicável por qualquer tribunal; não porque haja obrigatoriamente de ser considerada inconstitucional, mas simplesmente porque o tribunal já não a encontra, para ser aplicada, no sistema jurídico positivo. Neste caso, o tribunal nem sequer dirá que deixa de aplicar a norma por ter sido declarada inconstitucional (e, aliás, pode suceder que ele não esteja de acordo com a tal declaração): dirá, tão-somente, *que não, a aplica por estar suspensa*. Noutras palavras: a suspensão da norma pelo Congresso é ato que obriga, sem dúvida, o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais; a mera declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, essa não.

9. (19)

PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL

Desde a proclamação da república até nossos dias foram feitos 40 pedidos de intervenção federal nos Estados.

Para maiores pormenores, podem eles ser encontrados no Supremo Tribunal Federal assim distribuídos:

- a) de 1 a 8 — no Arquivo (subsolo);
- b) de 9 a 40 — na Seção Jurídica, escrituradas em livro especial (3º andar).

Conforme veremos pelas datas, os pedidos de 1 a 8 foram feitos em época anterior à promulgação da vigente Constituição, pelo que não constam da escrituração da Seção Jurídica do S.T.F.

Relacionamos, a seguir, esses processos pela ordem de entrada e lembramos que, em nosso trabalho anteriormente publicado nesta *Revista*, transcrevemos as partes dos casos mais expressivos (20).

(18) É o que frisa, com razão, S. Dória, ob. cit. 2.º vol., pág. 82.

(19) Nesta parte, José Carlos Barbosa Moreira cita a interpretação que Pontes de Miranda dava, antes da Lei n.º 4.337, de 1-6-64, à maneira de se cumprir o art. 8.º da Constituição Federal. E como encerra seu artigo.

(20) A Intervenção Federal nos Negócios Peculiares aos Estados-membros, 2.ª parte — “*Revista de Informação Legislativa*”, n.º 5, págs. 24 e segs.

QUADRO-SINOPSE DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO DIRIGIDOS AO S.T.F.

ANO	Número do Pedido	Estado	Requerente	Ministro Relator	Decisão
1935	1	Bahia	Matheus Olímpio de Mello Juiz Federal do Estado	Hermenegildo de Barros	Indeferido
1936	2	Maranhão	Desembargador Carlos Augusto de Araújo	Bento de Faria	Indeferido
1936	3	Ceará	Severino Alves de Souza	Eduardo Espinola	Indeferido
1938	4	Pará	Herdeiros de Antônio José de Lemos	Plínio Casado	Não se conheceu do pedido
1938	5	Sergipe	Presidente do Tribunal de Apelação	Carvalho Mourão	Não se conheceu do pedido
1944	6	São Paulo	Higino Borges dos Santos e outros	Orozimbo Nonato	Indeferido
1944	7	Rio de Jan.	Dulce Leite Pinto	Waldemar Falcão	Improcedente
1945	8	M. Gerais	Anibal Fernandes Ramos e outros	Goulart de Oliveira	Indeferido
1948	9	Alagoas	Mário Gomes de Barros	Edgard Costa	Prejudicado
1948	10	São Paulo	Jacob da Silva	Barros Barreto	Prejudicado
1948	11	Piauí	Presidente do Tribunal de Justiça	Anibal Freire	Indeferido
1949	12	E. Santo	Nilo Freitas Bruzzi	Anibal Freire	Indeferido
1949	13	São Paulo	Antônio de Almeida Cintra	Hahnemann Guimarães	Indeferido
1950	14	M. Grosso	Célio Ferreira de Vasconcelos	Luiz Gallotti	Deferido
1950	15	R. G. Norte	Elói Castriciano de Souza	José Linhares	Não se conheceu do pedido
1951	16	Sergipe	Edelzio Vieira de Mello	—	Arquivado
1951	17	São Paulo	Antônio de Almeida Cintra	Abner de Vasconcelos	Indeferido
1953	18	Pará	Lourenço do Valle Faiva e outros	Nelson Hungria	Indeferido
1953	19	Sergipe	Tribunal de Justiça	Lafayette de Andrada	Arquivado
1953	20	M. Gerais	Afonso Infante Vieira Filho	Nelson Hungria	Indeferido
1954	21	São Paulo	Sociedade Civil Butantã	Barros Barreto	Prejudicado

<i>ANO</i>	<i>Número do Pedido</i>	<i>Estado</i>	<i>Requerente</i>	<i>Ministro Relator</i>	<i>Decisão</i>
1954	22	Alagoas	Lourival de Mello Motta	Orozimbo Nonato	Indeferido
1954	23	Goiás	Juiz de Direito da Comarca de Goiás	—	Não se conheceu do pedido
1955	24	São Paulo	Clarice de Magalhães Castro	Lafayette de Andrada	Desistência
1955	25	Maranhão	Presidente do Tribunal de Justiça	Hahnemann Guimarães	Deferido
1956	26	R. G. Norte	Governador do Estado	Afrânio Costa	Arquivado
1960	27	Pará	Juiz de Direito da Comarca de Vertentes	Rocha Lagoa	Arquivado
1960	28	Piauí	Presidente do Tribunal de Justiça	Luiz Gallotti	Prejudicado
1961	29	Sergipe	Presidente do Tribunal de Justiça	Ary Franco	Prejudicado
1962	30	E. Santo	Presidente do Tribunal de Justiça	—	Em andamento
1962	31	R. G. Norte	Presidente do Tribunal de Justiça	Villas Boas	Indeferido
1963	32	E. Santo	Tribunal de Justiça	Hermes Lima	Prejudicado
1963	33	Bahia	Rosalvo Ribeiro Santos e sua mulher	Ribeiro da Costa	Em andamento
1963	34	Acre	Rogério Nogueira	Evandro Lins	Prejudicado
1964	35	Bahia	Elísio Alves de Oliveira e outros	Luiz Gallotti	Arquivado
1964	36	Acre	Daniel Israel	Lafayette de Andrada e em nova distribuição Gonçalves de Oliveira	Em andamento
1965	37	Acre	Anibal Miranda Ferreira da Silva	Luiz Gallotti	Em andamento
1965	38	Amazonas	Tribunal de Justiça	Hahnemann Guimarães	Desistência
1965	39	Acre	Rogério Nogueira	Gonçalves de Oliveira	Em andamento
1965	40	R. G. Norte	José Bezerra Cavalcanti	Villas Boas	Em andamento

Ato Institucional

ART. 4.º - INAPLICABILIDADE AOS ESTADOS

- Representação n.º 602, do Estado da Guanabara.
- Resolução n.º, do Senado Federal, suspendendo a execução das Leis n.ºs 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, do Estado da Guanabara.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CÓPIA AUTÊNTICA

Extraída dos autos da Representação n.º 602, do Estado da Guanabara, entre partes como Representante o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (Bloco Parlamentar de Resistência Democrática) e Representado o GOVERNADOR DO ESTADO DA GUANABARA, na forma abaixo transcrita.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA (Relator): Sr. Presidente, o Exm.º Dr. Procurador-Geral da República apresenta à apreciação do Supremo Tribunal Federal, na forma da Lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, a arguição de inconstitucionalidade das Leis n.ºs 577 e 578, do Estado da Guanabara, datadas de 14 de agosto de 1964, publicadas na edição de 20 do mesmo mês. As arguições de inconstitucionalidade foram apresentadas ao Dr. Procurador-Geral da República, uma, pela Mesa da Assembléa

Legislativa do Estado da Guanabara, outra pelo Bloco Parlamentar de Resistência Democrática. Segundo a exposição do Chefe do Ministério Público, a Lei n.º 577 cria a Taxa de Obras e Empreendimentos e o Fundo de Energia Elétrica e a Lei n.º 578 dispõe sobre organização dos Quadros de Pessoal, e dá outras providências. O Governador do Estado mandara à Assembléa os respectivos projetos, na forma prevista no artigo 7.º da Constituição do Estado da Guanabara. Como não houvessem sido eles votados no prazo de 30 dias, o Governador os considerou tácitamente aprovados e os sancionou, fazendo-o de acôrdo com o parágrafo 1.º do artigo 4.º do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964. A alegação formulada inquina êsses atos de inconstitucionais, por importarem em promulgação de leis não aprovadas pela Assembléa, o que importa em: usurpação de funções, incompatível com o princípio da independência e harmonia de poderes, cuja obediência é imposta aos Estados pelo artigo 7.º, VII, b, da Constituição Federal. Sustenta-se, ainda, que a aplicação do Ato Institucional, na espécie, pelo Governador, é descabida, pois o artigo 4.º do Ato Institucional é inaplicável aos Estados, referindo-se tal dispositivo a uma atribuição privativa do Presidente da República e tramitação de projetos no Congresso Nacional, acrescentando que a Constituição da Guanabara, em seu artigo 8.º, § 3.º, prevê expressamente o processo de emenda para adoção no plano estadual, de modificação que porventura se opere na Constituição Federal. Pretende-se, pelo exposto, que tal preceito do Ato Institucional não se aplica compulsoriamente aos Estados, sendo, destarte, inconstitucionais as mencionadas leis sancionadas pelo Governador, usurpando o Governador da Guanabara prerrogativas constitucionais privativas da Assembléa. A Representação, prevista no art. 8.º, parágrafo único, é o meio processual adequado para nulificar o ato abusivo e inconstitucional do Governador da Guanabara. Solicitadas informações, prestou-as o Governador justificando o

seu ato com longas considerações que êle próprio resume: "a) que o Governador da Guanabara, com a sanção das Leis n.ºs 577 e 578, não incorreu na usurpação de atribuições da Assembléa Legislativa, nem em abuso de poder. Limitou-se à aplicação do princípio constitucional no artigo 4.º, parágrafo único do Ato Institucional; b) que a matéria em apreciação escapa à apreciação do Poder Judiciário, por se tratar de ato de cunho exclusivamente político, compreendido no poder discricionário do Executivo; c) que a aplicação pelos Estados, dos princípios constitucionais consagrados no Ato Institucional, encontra apoio expresso entre os doutrinadores, e não pode ser acimado de inconstitucional os atos decorrentes daquela aplicação; d) que não existe conflito entre os poderes, de modo a aceitar-se a arguição de quebra do princípio de independência e harmonia dos Poderes. Os atos impugnados — sanção de projetos tácitamente aprovados — se incluem na competência privativa do Governador (artigo 30, I, da Constituição do Estado)" — "acolhendo o descabimento da Representação, diz o Governador, o egrégio Supremo Tribunal Federal seguirá a firme jurisprudência invocada. Caso assim não entenda, a improcedência da Representação se impõe, por ser de justiça". O Parecer do Procurador-Geral, a propósito, é êste: 1) "a presente arguição de inconstitucionalidade teve origem em representações simultâneas da Mesa da Assembléa Legislativa do Estado da Guanabara e do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. Nessas representações — formuladas nos termos da Lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964 — pretende-se que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade das Leis n.ºs 577 e 578, não aprovadas pela Assembléa Legislativa, porém sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, de acôrdo com o art. 4.º, § 1.º, do Ato Institucional, de 9 de abril do corrente ano. 2) Na hipótese, dá-se como princípio constitucional vulnerado por ato do Poder Estadual, ou da independência ou harmonia dos poderes, consagrado no art. 7.º, VII, letra b, da Constituição da República. 3) Solicitadas informações ao Governador do Estado, pres-

tou-as êste às fôlhas 72/122, alegando em síntese: a) o descabimento da Representação, quer por se tratar de matéria política, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário, quer porque a arguição prevista no art. 8.º, parágrafo único, da Constituição, sômente é admissível para apreciação, em tese, da validade de norma adotada pelo Poder Legislativo; b) a improcedência da arguição de *meritis*, porque o ato impugnado está conforme com o Ato Institucional, não sendo possível dar-se como inconstitucional ato editado nos termos da norma vigente, da Constituição da República. 4) No despacho de fls. 40, o Excelentíssimo Ministro Relator, deferindo pedido da Assembléa Legislativa, designou o dia 30 do corrente mês para julgamento dessa Representação. Ao mesmo tempo, mandou dar vista aos autos à Procuradoria-Geral, pelo prazo de 10 dias. 5) A arguição está regularmente processada tendo sido observados os trâmites processuais previstos na Lei n.º 4.337. 6) A nosso ver o Supremo Tribunal deve conhecer da arguição: a) porque, à vista do preceituado nos arts. 7.º e 8.º da Constituição, a aplicação dos princípios aí relacionados está sob o contrôle do Poder Judiciário; b) porque a Lei n.º 4.337, em seu art. 1.º, prevê a representação relativamente a qualquer ato dos Poderes Estaduais, o que, evidentemente, não exclui os atos de sanção das leis que, de resto, são atos legislativos. 7) *Ex positis* — e tendo ainda em consideração que os aspectos jurídicos do caso estão perfeitamente esclarecidos — nosso parecer é no sentido de que o Supremo Tribunal Federal conheça da arguição, para julgá-la como fôr de direito. — Brasília, 11 de novembro de 1964. (a) OSWALDO TRIGUEIRO — Procurador-Geral da República." — Atendendo a requerimento da Assembléa Legislativa, alegando que os tributos em causa estão sendo cobrados e são tributos indiretos que não ao contribuinte se restituem, de acôrdo com pacífica jurisprudência (súmula 71), solicitei ao eminente Dr. Procurador-Geral que emitisse seu parecer até o dia 18 dêste, e designei o dia

30 do corrente para o julgamento, nos termos do art. 5.º da Lei n.º 4.337, de 1-6-64. — O parecer foi proferido no prazo referido. — É o relatório. Brasília, 25 de novembro de 1964. (a) GONÇALVES DE OLIVEIRA.

EXPLICAÇÃO

O SR. MINISTRO LUIZ GALLOTTI (PRESIDENTE) — O Governador da Guanabara, por seu Procurador Eugênio Sigaud, visando a impedir o julgamento, marcado para hoje, dia 30, da Representação n.º 602, oferecida pela Assembléia Legislativa do Estado, ofereceu, a 26 do corrente, exceção de suspeição contra cinco dos nove ministros ora em exercício no Supremo Tribunal. Proferi despacho de indeferimento, que o Tribunal conhece. Despacho talvez demasiadamente sereno, se é que pode existir demasiadamente quando o juiz cumpre o seu dever de serenidade. Esta, porém, ao que leio na imprensa, não foi compreendida pelo Procurador do Estado, pois eu poderia ter dito e não disse: que a exceção, como foi formulada, era um desrespeito a esta Córte de Justiça, e a ninguém mais que ao seu Presidente incumbe zelar pelo respeito a ela devido; que, englobando, no mesmo requerimento, a exceção contra cinco juízes, em vez de formular uma relativamente a cada juiz, como devera, o Procurador, escapando por suas notórias habilidades à suposição e inépcia, deixava patente o seu propósito malicioso: tornar impossível o julgamento da exceção fazendo com que cinco dos nove juízes ficassem globalmente impedidos, quando, na verdade, cada um dos cinco somente o seria em relação ao seu caso; que a petição, feita assim, não tinha viabilidade processual nem a seriedade necessária para ser distribuída e lograr seguimento. Isto, além das razões que constam do meu despacho. Acabo de receber, neste instante, o requerimento de agravo, interposto do meu despacho, pelo Procurador Sigaud, e vou examiná-lo, depois de junto aos autos, para proferir a decisão que couber. Se errar, o Tribunal me corrigirá. Entendo que a pendência desse agravo não impedirá o julga-

mento da representação, pois, não reconhecida da suspeição pelos Ministros recusados, as exceções só se podem processar em autos apartados (artigo 231 do Regimento), sem efeito suspensivo, dizendo o Regimento (art. 235) que quando julgada a final procedente a exceção, se haverá por nulo o que tiver sido processado perante o Ministro recusado. E só é admitida a suspensão do processo se a parte contrária reconhece a procedência da suspeição (art. 236). O Tribunal, entretanto, em sua sabedoria, dirá se estou certo, pensando assim.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA (Relator) — Sr. Presidente, como tive ensejo de assinalar, no Relatório, depois de dar ao Governador da Guanabara o prazo de 30 dias para responder à representação, proferi, no dia 9 do corrente, despacho nos autos, dêles abrindo vista ao Dr. Procurador-Geral até o dia 18, para proferir parecer, se quizesse fazê-lo, e designei o dia de hoje (30 de novembro) para o julgamento. Esclareço que a Lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, que regula o processo das representações, não prevê nova audiência do Dr. Procurador-Geral da República, depois de apresentada, por S. Ex.ª, a representação. Daí a designação do prazo de 10 dias. S. Ex.ª dentro desse prazo emitiu o seu parecer, que li ao Tribunal. Argúi a Assembléia, em petição que me foi dirigida, que o Governo da Guanabara está arrecadando os impostos, que criou, com violação da Constituição. Esses impostos, sendo tributos indiretos, não se restituem ao contribuinte, de sorte que, na afirmação da Assembléia, estava e como ainda está o Estado cobrando tributos nulos, inconstitucionais, por isso mesmo indevidos. Poderia, como Relator, de acôrdo com a Lei n.º 4.337, marcar de pronto o julgamento, até suprimindo a audiência do Governador. E o faria, com fundamento no artigo 5.º da Lei n.º 4.337: "se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Ministro Relator entender que a decisão da espécie é urgente em

face de relevante interesse de ordem pública, poderá requerer, com prévia ciência das partes, a imediata convocação do Tribunal, e este, sentindo-se esclarecido, poderá suprimir os prazos do art. 3.º desta Lei e proferir seu pronunciamento, com as cautelas do art. 200 da Constituição Federal". Ora, o Estado da Guanabara está arrecadando imposto que a Assembléia inquina de inconstitucional, imposto que por ela não foi aprovado e o Governador não tem função legislativa. Por outro lado, estamos diante de questão constitucional da maior relevância, qual a de saber se todos os Governadores dos Estados podem sancionar projetos de leis que tenham enviado à Assembléia Legislativa do Estado e não tenham sido apresentados em trinta dias. Poderia, como Relator, dispensar a audiência do Governador, nos termos do art. 5.º transcrito, e pedir dia para julgamento. Mas, não. Dei ao Governador o prazo máximo, previsto na Lei, que é de 30 dias, para dar as informações quanto à arguição de inconstitucionalidade dos seus atos, à sanção das duas leis. S. Ex.ª somente respondeu às informações, no último dia do prazo, dia 9. Nesse dia, então, dei o prazo de 10 dias, não previsto em lei, ao Dr. Procurador-Geral, que apresentara a representação, e designei o dia de hoje, 30 de novembro, para o julgamento. A questão que agora vamos decidir é da maior relevância, interessa ao povo do Estado da Guanabara, que, segundo a sua Assembléia Legislativa, está pagando imposto que não foi por ela aprovado, aprovação essa que seria necessária e, por outro lado, interessa a solução dessa questão aos Governadores dos demais Estados da Federação, que passarão, ou não, conforme o resultado desse julgamento, a ter um grande poder na elaboração legislativa, como é óbvio. Interessa ainda a questão às Assembléias Legislativas de todos os Estados do País, pois que saberão como comportar-se, em face dos projetos que lhes forem apresentados pelos Governadores. Justificado fica, assim, o meu despacho, marcando, com fundamento no citado art. 5.º, depois de inteiramente instruído o processo, o julgamento da representação, feito, de resto, de julgamento preferencial, se-

gundo o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Apreciemos, pois, a representação da Assembléia da Guanabara e do Bloco Parlamentar de Resistência Democrática, representação que o Dr. Procurador-Geral da República entende cabível. Como vêem os eminentes colegas, o Governador da Guanabara, mediante mensagem, enviou à Assembléia Legislativa dois projetos de lei, um criando a Taxa de Obras e Empreendimentos e o Fundo de Energia Elétrica e, outro, dispozo sobre o Quadro de Pessoal e dando providências. Esses projetos foram enviados àquela Casa Legislativa na forma prevista nos arts. 7.º e 11 da Constituição do Estado da Guanabara, a saber, para serem apreciados em duas discussões, podendo a Assembléia aprová-los, emendá-los, ou rejeitá-los. O primeiro dos projetos impunha mais um ônus tributário aos contribuintes, ao povo da Guanabara, importando no aumento do imposto de vendas e consignações, que incide em cada venda ou consignação de mercadoria, *lato sensu*, realizado no Estado. O segundo projeto autorizava o Governador a aprovar quadros de pessoal do Poder Executivo, com as alterações reputadas necessárias. Ocorre que a Assembléia Legislativa deteve-se no exame desses projetos. Decorreram mais de 30 dias da sua apresentação. Então, o Governador, invocando o art. 4.º, § 1.º, do Ato Institucional, resolveu converter os projetos em leis, numerou-as e as publicou no Diário Oficial do Estado — Leis n.ºs 577 e 578. Daí a Representação. Diz a Constituição que o Governo Federal intervirá nos Estados, entre outros casos, expressamente previstos, para assegurar "a forma republicana representativa" e o princípio da "independência e harmonia dos poderes" (Const., art. 7.º, VII, letras a e b). O que discrimina a "forma republicana" com ou sem epíteto adicional de federativa, discursa Rui Barbosa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis "em todos os governos constitucionais, como a República ou a Monarquia". É, sim, a condição de que, sobre existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição

popular (Coment. à Const. Fed. Bras. — coligidos e ordenados por Homero Pires, I, 165). Mas, não basta a existência das Assembleias, dos corpos legislativos. Exige-se mais: exige-se que exerçam êles, efetivamente, suas elevadas funções, como ensina Cooley: "A Constituição assegura a "forma republicana" de governo a todos os Estados da União." Ora, a feição discriminativa, dessa forma, está no direito reconhecido ao povo de escolher funcionários seus para a administração e votar suas leis por meio de corpos representativos, cujos legítimos atos se podem averbar como do próprio povo. "By a Republican form of government was intended a government in which not only would the people's representatives make the laws, and their agents administer them, but the people would also, directly or indirectly, choose the executives" (General Principles of Const. Law 1898, pág. 214). É o mesmo que sustenta Woodburn, citado pelo maior dos nossos constitucionalistas: "A nossa Constituição não define a "forma republicana" de governo e a tal respeito grandes controvérsias têm havido. Mas o seu entendimento geral é claro: forma republicana de governo "é aquela na qual os representantes do povo elaboram as leis", que os seus agentes aplicam, e o povo mesmo escolhe, direta ou indiretamente, os agentes do poder Executivo" — "Our Constitution does not define a republican form of government, and there have been great disputes on that subject. But the general understanding is clear, that a republican form of government is one in which the people's representatives make laws and their agents administer them, and which the people also, directly or indirectly, choose the executive agents". (The American Republic and its government" — 2.ª ed. — pág. 54). — O mesmo ocorre em nosso país, onde a Constituição erige a "forma republicana" à categoria de ordem constitucional (art. 7.º, n.º VII, a), exigindo corpos legislativos não vazios de atribuições e competências, mas, no exercício pleno e desembaraçado de seus altos poderes, a saber, sem que nenhuma autoridade o poder ou órgão lhes usurpe, de elaboração

da legislação. Por outro lado, é também princípio constitucional a "harmonia dos poderes" (Const. art. 7.º, VII, letra b), característico êste, como aquêle, essenciais ao regime federativo que dão ensejo, quando violados, ao processo de intervenção, prevista na Carta Política, art. 7.º, inciso VII, letras a e b. A propósito, discursa Carlos Maximiliano, emérito constitucionalista, com tôda a pertinência: "é transgredido o mesmo inciso quando um dos poderes locais usurpa qualquer das outras atribuições a êstes conferidas pela Constituição do Estado. Assim sucede quando o Poder Executivo invade a esfera do Legislativo, nos casos em que o não autoriza o estatuto regional, ou vice-versa, imiscui-se o Legislativo, em atribuições do Governador" (Coment. à Const. Bras. de 1946, 4.ª edição, 1948, págs. 241/2). Resta, pois, examinar se ocorreu invasão de atribuições, se procede a alegação de que, no caso, o Governador não assegurou à Assembléia seu legítimo direito de elaborar a norma jurídica, apreciando os projetos, com o direito de emendá-los ou rejeitá-los, enfim, se podia o Governador considerar aprovados os projetos que a Assembléia não votou, nem aprovou. Invoca o Governador o artigo 4.º, § 1.º, do Ato Institucional. Mas, a competência prevista neste artigo diz respeito às atribuições exclusivas do Presidente da República, em mensagem dirigida à Câmara dos Deputados e Senado Federal e não às atribuições do Governador, em mensagem dirigida à Assembléia Estadual. É o que expressa e desenganadamente dispõe o art. 4.º: "o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados. Parágrafo único. O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo". O Ato Institucional, como foi notoriamente divulgado com o "Manifesto à Nação", teve em vista armar o Presidente da

República de poderes especiais para elaborar reformas, que a Revolução julga necessárias. Tais reformas nada têm que ver com programas estaduais. Os Governadores, muitos dêles, nem expressam os ideais revolucionários e, de abril até o corrente mês, muitos têm sido substituídos. Não houve, por parte do Comando Revolucionário, como claramente se vê, o intuito de armar os governadores no poder expresso no artigo 4.º do Ato Institucional. E de tal forma tem sido o ato assim interpretado que nenhum outro Governador, exceto o da Guanabara, como é notório, nem os investidos pela Revolução, se julgaram com o direito de aplicar o artigo 4.º já citado. Constitui matéria delicada e controvertida saber se pode a Constituição Estadual incorporar definitivamente a seus dispositivos o artigo 4.º do Ato Institucional, que tem caráter de emergência em face do que estatui o capítulo 5.º — “Das Leis” — da Constituição Federal, que constitui modelo em relação aos Estados. Qualquer que seja, porém, a conclusão, o certo é que, no Estado da Guanabara, nenhuma alteração constitucional se fez para colher-se a norma do artigo 4.º do Ato Institucional. Confirma-se Seabra Fagundes, em estudo amplamente divulgado, analisando este preceito do Ato revolucionário, que êle, como é expresso, somente regula atribuições do Governo da República, do Chefe da Revolução, não se estendendo aos Governadores. A única exceção se dá quanto ao artigo 7.º, diz o eminente jurista, único preceito do Ato Institucional que outorga atribuições também aos governadores, a saber, o poder de demitir ou dispensar, pôr em disponibilidade, aposentar, transferir para a reserva ou reformar servidores estaduais, pelo prazo de 6 meses, a contar do Ato, prazo êsse que se findou em 10 de outubro próximo passado. Como Frederico Ozanan, também preferiria mais tratar dos princípios do que das dúvidas — *“Il aimait mieux enseigner les principes que les doutes... d’incier ses auditeurs au double escandale de l’obscurité des lois et la contrariété des jugements.”* Mas, na verdade, o Ato Institucional não oferece dúvidas. Por êle ficou mantida a Constituição de 1946, salvo

as modificações nela pelo próprio Ato introduzidas, entre as quais as atribuições do Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no que concerne à elaboração legislativa na esfera federal. É o que está na justificativa do Ato, no Manifesto com êle dirigido à Nação: *“Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que êste possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do Governo como nas suas dependências administrativas.”* Como se vê, o Ato não se aplica aos Estados, na sua exata interpretação, haurida da própria proclamação do Comando Revolucionário. Pelo exposto foi que a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara não se conformou com a mutilação, com a usurpação de seus poderes, não quis se situar na “categoria do indiferente” de que fala Renard, e, com personalidade, reclama suas prerrogativas a êste Alto Pretório. Como diz o Ministro Cândido Mota Filho, inspirado e invocando Goethe, *“ter personalidade é não se submeter ao inferior e ao mesquinho, nem se deixar conduzir pelas propostas de Mefistófeles a falsas grandezas”*. A nossa Alta Corte tem o poder de pôr fim a esta controvérsia, firmando os princípios republicanos, os princípios federais, inspirados na lição dos nossos constitucionalistas, dos nossos antecessores nesta Casa, sábios e puros, cuja evocação é aqui necessária, como diz o nosso preclaro colega, *“para retemperar a nossa luta, reafirmar a nossa fé e consolidar a nossa confiança nos destinos humanos”*. Senhor Presidente, o meu voto, com estas considerações, é conhecendo da representação, de acôrdo com o parecer do Dr. Procurador-Geral da República e, dela conhecendo, julgo-a procedente para declarar nulos de pleno direito, por inconstitucionais, os atos baixados

pelo Governador da Guanabara, atos a que ele deu o nome de leis — Leis 577 e 578, de 14 de agosto de 1964. É o meu voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EVANDRO LINS — Compete-nos julgar a arguição de inconstitucionalidade das Leis n.ºs 577 e 578, de 14-8-64, do Estado da Guanabara. A representação do eminente Dr. Procurador-Geral encaminhou as alegações dos argüentes — a Assembléa Legislativa do Estado e o Bloco Parlamentar de Resistência Democrática que assinalam ter o Governador enviado à Assembléa os respectivos projetos, na forma prevista no art. 7.º da Constituição do Estado. Não tendo sido tais projetos votados no prazo de 30 dias, o Chefe do Executivo Estadual os considerou tácitamente aprovados e os sancionou, sob a invocação do § 1.º do art. 4.º do Ato Institucional de 9-4-64. Podia o Governador praticar tais atos, sem ofender princípios da harmonia dos poderes cuja obediência é imposta pelo art. 7.º, VII, letra b, da Constituição Federal? A meu ver a questão é de fácil deslinde. Dispõe o art. 4.º do Ato Institucional: “o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário serão tidos como aprovados. **Parágrafo único.** O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 30 dias em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.” O Ato Institucional manteve a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas emendas, com as modificações dêle constan-

tes (art. 1.º) e foi expedido, como medida de emergência, em virtude de movimento revolucionário, que se autolimitou com a sua promulgação. Nesse ato, cuja vigência expirará em 31-1-66, procurou-se acelerar o andamento de reformas constitucionais e de projetos de leis, que o Governo considerava urgentes para a execução das tarefas a que se propunha. Não vejo como ler Governador onde está escrito Presidente da República. Nem tão pouco incluir no texto Assembléa Legislativa quando nêle se fala em Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Talvez fôsse desejável que se encontrasse um meio de abreviar o trabalho legislativo das Assembléas Estaduais. Considero útil uma medida nesse sentido. Não posso, porém, em face dos termos mais do que claros do art. 4.º do Ato Institucional, estendê-lo aos Estados. Seabra Fagundes, com a sua indiscutível autoridade, já havia acentuado, de modo enfático: “o Ato Institucional é direito constitucional da União e, pela sua origem e pelo seu conteúdo, somente se aplica no âmbito federal. A fundamentação que o acompanhou é expressa nesse sentido”. O Ato Institucional não é de aplicação compulsória ou automática nos Estados. Sômente no Estado da Guanabara é que se deu essa interpretação, que, ao meu ver, está em choque flagrante com a letra e o espírito do mesmo Ato. Em nenhum outro Estado se procedeu por essa forma. Julgo procedente a representação e decreto a inconstitucionalidade das leis impugnadas, acompanhando o douto, fundamentado e brilhante voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O SR. MINISTRO HERMES LIMA — O Ato Institucional de 9 de abril de 1964 estabeleceu normas emergenciais transitórias

de direito constitucional. Basta verificar que o Ato vigorará somente até 31 de janeiro de 1966. O art. 7.º teve vigência temporária de seis meses. E o art. 10, vigência temporária de 60 dias. Temos, assim, um típico direito constitucional transitório de emergência a ser aplicado dentro dos prazos e nos limites expressamente determinados. O Ato Institucional, criador desse direito excepcional, não estabeleceu nenhum princípio constitucional permanente, que viesse se incorporar aos que, segundo o art. 7.º, VII, da Constituição, configuram e tipificam a forma republicana de governo adotada pela Federação. O Ato Institucional manteve a Constituição de 1946, as Constituições Estaduais e as respectivas emendas com as modificações dele constantes. Essas modificações limitaram-se taxativamente às matérias e competências nele indicadas. Todo direito do Ato, que é direito federal de emergência e, portanto, transitório, aplica-se restritivamente e não ampliativamente. De modo que a extensão do Ato aos Estados teria de ser feita expressamente. E assim se procedeu quando, no art. 7.º, se atribuiu competência aos Governadores para demitir ou dispensar funcionários públicos, estaduais ou municipais, aposentá-los, colocá-los em disponibilidade, transferir para a reserva ou reformar. Pelo art. 7.º do Ato ficaram assim suspensas, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade tanto na União como nos Estados e Municípios. A aplicação de uma das medidas do Ato aos Estados e Municípios decorreu, pois, de determinação expressa formal do Ato. Ora, assim não aconteceu com o art. 4.º, no qual se dispõe que serão tidos como aprovados os projetos de lei sobre qualquer matéria enviados pelo Presidente ao Congresso, se não forem apreciados dentro de 30 dias, na Câmara, e dentro de igual prazo, no Senado, a menos que o Presidente solicite que a apreciação se faça em sessão conjunta do Congresso, no prazo máximo de 30 dias (parágrafo único). A regra do art. 4.º opera exclusivamente no plano federal. Esta regra não se inclui entre os princípios a que se refere o art. 18 da Constituição. Os princípios referidos no art. 18

são os permanentes, "os estabelecidos nesta Constituição", como em seu texto está dito. Estabelecidos que se acham na Constituição, os Estados a eles são obrigados, sempre restando, entretanto, aos Estados, uma margem de liberdade para comporem o mecanismo constitucional próprio de sua autonomia. Não há como fugir da conclusão segundo a qual a norma emergencial transitória, e ditada pelo Ato, só teria aplicação aos Estados se expressamente fôsse isto declarado. Porque estava expressamente declarado no art. 7.º do Ato, os Governadores tiveram competência para demitir, dispensar, aposentar, reformar, etc. Mas porque não estava declarado no art. 10 do Ato, os Governadores não tiveram competência para cassar mandatos legislativos estaduais e municipais. Acompanho o voto do eminente Relator, julgando procedente a representação.

VOTO

O SENHOR MINISTRO PEDRO CHAVES — Sr. Presidente, vou direto ao assunto já brilhantemente versado. O art. 4.º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 não tem aplicação à esfera estadual legislativa. Seu texto é expresso e claro, não permitindo outra interpretação — confere especialmente ao Presidente da República a iniciativa de leis sobre qualquer matéria, para apreciação dentro de 30 dias, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, sob cominação da cláusula de aprovação tácita, estatuindo o parágrafo único a hipótese da apreciação no prazo único de 30 dias, em sessão conjunta do Congresso, se parecer ao Presidente da República urgente a medida proposta. O dispositivo, pela sua destinação especial, do Presidente da República, pela dupla menção ao sistema legislativo bicameral, pela outorga da apreciação de critério de urgência ao Chefe do Poder Executivo Federal, afasta do seu âmbito os Poderes Legislativo e Executivo dos Estados. Assim aplicando o texto, os atos do Governador do Estado da Guanabara ofenderam não só o princípio da independência dos poderes, assegurado pelo

art. 7.º, VII, da Constituição Federal, como também o art. 1.º, do Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Por êsses fundamentos, julgo procedente a representação, de acôrdo com o eminente Relator.

VOTO

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES — Para julgar procedente a representação, bastar-me-la, além dos votos irrefutáveis que acabamos de ouvir, citar a entrevista do juriconsulto e ex-Ministro da Justiça, Dr. Seabra Fagundes, que examinou todos os argumentos e assim concluiu: “o Ato publicado como Lei n.º 577, de 14 de agosto de 1964, bem como o que se lhe segue, Lei n.º 578, são, a nosso ver, atos nulos ... nada ampara o exercício, pelo Governador, do poder de converter em lei, pela sanção seguida de publicação, projetos seus que a Assembléia Legislativa não votou.” (O Globo, 22 de agosto de 1964, pág. 11.) Quanto ao argumento de que o Estado estava jungido ao modelo federal (Ato Institucional, art. 4.º), permito-me recordar alguns precedentes desta Córte. No julgamento da Rep. 467 (12-5-61), sustentei, por construção, à semelhança do que dispõe a Constituição Federal, que os Ministros do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte deviam ter a sua nomeação aprovada pela Assembléia Legislativa, uma vez que o Tribunal não fôra criado na Constituição Estadual, nem por expressa delegação do legislador constituinte ao legislador ordinário. Fiquei vencido, pois o Supremo Tribunal decidiu que “os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar a Constituição Federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais. Aprendi a lição. Posteriormente, reportando-me a êsse julgado e ao caso do Ceará

(eleição indireta do Vice-Governador) (A. J. 85/4), dizia eu: “Uma coisa é dizer que a Constituição do Estado não violou a Constituição Federal, porque lhe seguiu o modelo. Outra coisa é dizer que a Constituição estadual estava obrigada a seguir o modelo federal. ... onde está ... o preceito segundo o qual, em tôdas as situações, o modelo federal tem de ser respeitado, obrigatoriamente, na elaboração das Constituições estaduais? Não existe êsse preceito na Constituição” (Rep. 515, 3-7-62). Isso mesmo sustenta, agora, o eminente Seabra Fagundes, quando diz que “as regras do art. 4.º do Ato Institucional não constituem normas de direito da União, necessariamente aplicáveis aos Estados, nos termos do art. 18, da Carta Magna”. E o Estado da Guanabara ainda não reformou a sua Constituição, para o efeito de incorporar ao processo legislativo estadual as normas excepcionais e provisórias que se contêm naquele dispositivo. Também desejo fazer uma ponderação sôbre o argumento de que não poderíamos apreciar o caso presente (que envolve um conflito de poderes entre o Governador e a Assembléia), por se tratar de questão **exclusivamente política**. O argumento está refutado pela letra expressa nos arts. 8.º, parágrafo único, e 7.º, n.º VII, letra b, da Constituição Federal, uma vez que o Dr. Procurador-Geral da República, que é o único titular qualificado pela Constituição, trouxe o problema à decisão do Supremo Tribunal, afirmando ademais, explicitamente, a nossa competência. Recordem-se, contudo, em acréscimo, estas observações veementes: “Não estamos sôzinhos, quando afirmamos que o Poder Judiciário foi omisso em tôdas as crises que envolveram o Brasil. Não. Quem conosco pensa é o mesmo homem que lutou, na Constituinte de 91, para que se desse ao

Poder Judiciário a função de 3.º Poder, nos moldes da Constituição americana ... O que há de grave na crise brasileira... é que a legalidade vigente não encontra saída para as dificuldades brasileiras. E não encontra não porque falem leis, ou que as existentes sejam precárias. Absolutamente. O que nos tem faltado sempre é compreensão por parte do Poder Judiciário de que a êle compete a guarda e a interpretação da Constituição, segundo determinação constitucional. O que falta ao Poder Judiciário, como órgão, como instituição, para desempenhar o papel de 3.º Poder político, compondo os conflitos entre o Executivo e o Legislativo, dentro do sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição. O defeito é do órgão que, despreparado, se descuida e despreza a sua função política, limitando-se a decidir e compor conflitos entre particulares. É o grande ausente nas crises brasileiras, vivendo como que à margem da vida política brasileira, parecendo não perceber que tem gravíssimas atribuições políticas a desempenhar como intérprete e guardião da Constituição." Certamente, Sr. Presidente, estas palavras não saíram da pena de um constitucionalista, mas são agora muito adequadas, porque a sua autoria nominal pode ser encontrada na *Tribuna da Imprensa*, de 19 de outubro de 1955. Acompanho o voto do eminente Relator.

VOTO

O SR. MINISTRO CANDIDO MOTTA FILHO — O art. 4.º do Ato Institucional decorre de uma modificação constitucional no plano da competência da União. Por isso se refere a iniciativa ao Sr. Presidente da República. Os Estados continuaram indenés, na sua capacidade de auto-organização e autodireção, mantido em todos os seus efei-

tos o princípio de harmonia e independência dos poderes. Para que o Ato fôsse atingir aos Estados seria necessário que estes, por uma reforma constitucional, seguissem, no seu peculiar interesse, aos ditames dos autos. As leis dos Estados são feitas no plano de sua autonomia, respeitados os princípios constitucionais. E essa prerrogativa não pode ser modificada por ato unilateral do Executivo, que não tem o poder de legislar.

VOTO

O SR. MINISTRO HANNEMANN GUIMARAES — Sr. Presidente, acompanho o brilhante voto do eminente Senhor Ministro Relator, julgo inconstitucionais as Leis da Guanabara, n.º 577 e 578, de 14 de agosto último, porque não se observaram as atribuições do Poder Legislativo Estadual, visto que não se aplicava o Ato Institucional de 9 de abril último, art. 4.º e seu parágrafo.

VOTO

O SR. MINISTRO LUIZ GALLOTTI (PRESIDENTE) — Por ser de ordem constitucional a matéria em julgamento, tenho de votar, como Presidente. Li a representação da Assembléia Legislativa, as informações do Governador, o Parecer de Seabra Fagundes. Ficou-me a plena convicção de que a representação tem cabimento e procede. Havia reservado a noite passada para escrever os fundamentos do meu voto. Mas não pude fazê-lo, porque faltou luz no Hotel em que resido, durante quase toda a noite, e fiquei esperando, em vão, que ela voltasse. Assim, reporto-me aos fundamentos da representação e aos do Parecer magistratral de Seabra Fagundes, jurista-juiz, que, se aqui estivesse, seria um dos grandes desta Casa, pelo alto saber, pela dignidade

exemplar, e pela isenção insuperável. Ouço dizer-se que, acolhendo esta representação, o Tribunal estaria fazendo contra-revolução por acórdão. Isso é o que há de mais fantástico. Admitir tal propósito seria fazer injúria a juizes que juraram cumprir a Constituição e as leis, e empenham sua honra de magistrados na fidelidade a êsse juramento. E que contra-revolução seria essa promovida por um dos autores notórios do Ato Institucional, o ilustre jurista que é o advogado da Assembléa Legislativa neste feito? Que contra-revolução seria esta, ajudada pelo eminente Procurador-Geral da República, Professor Oswaldo Trigueiro, Chefe do Ministério Público Federal, por escolha e confiança do insigne Presidente Castello Branco e que, em seu Parecer nos autos, demonstra o cabimento da representação formulada pela Assembléa Legislativa e se abstém de opinar quanto ao mérito, deixando assim de impugnar o que constituiria uma fase da contra-revolução? Meu voto é de acórdão com o dos eminentes colegas.

DECISÃO

Como consta da Ata, a decisão foi a seguinte: **JULGOU-SE PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, UNANIMEMENTE. VOTOU O PRESIDENTE POR SE TRATAR DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL.** — Presidência do Exm.^o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI. — Relator, o Exm.^o Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA. Tomaram parte no julgamento os Exm.^{os} Srs. Ministros EVANDRO LINS, HERMES LIMA, PEDRO CHAVES, VICTOR NUNES, GONÇALVES DE OLIVEIRA, VILAS BOAS, CÂNDIDO MOTTA, LUIZ GALLOTTI e HANNEMANN GUMARAES. Ausente, justificadamente, o Exm.^o Sr. Ministro A. M. RIBEIRO DA COSTA. Licenciado o Exm.^o Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Em 30 de novembro de 1964. — (a) Dr. EDUARDO DE DRUMOND ALVES, Vice-Diretor-Geral.

EMENTA

Representação contra o Governador do Estado da Guanabara, que sancionou as Leis n.^{os} 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, sem que houvessem sido os projetos votados e aprovados pela Assembléa Legislativa. Arguição de inconstitucionalidade formulada pela Assembléa Legislativa, objeto de representação apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo Procurador-Geral da República. Procedência da representação, pois o art. 4.^o, § 1.^o, do Ato Institucional não se entende com os poderes dos Governadores.

ACÓRDÃO

Vistos, etc., acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, conhecer da representação e julgá-la procedente, de acórdão com as notas taquigráficas. Custas na forma da lei. Brasília, 30 de novembro de 1964. — (a) LUIZ GALLOTTI, Presidente — (a) GONÇALVES DE OLIVEIRA, Relator. Está conforme o original. Eu, Mariana Groda, Auxiliar Judiciário, a datilografar. Eu, E. Drumond, Oficial Judiciário, a conferir. Eu, Diretor-Geral da Secretaria, subcrevo.

(a) HUGO MÔSCA, Diretor-Geral.

SENADO FEDERAL

PARECER N.^o 155, DE 1965

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Ofício n.^o 1.592-P, de 16-12-64, do Sr. Presidente do

Supremo Tribunal Federal, encaminhando cópia autenticada do acórdão proferido nos autos da Representação n.º 602, do Estado da Guanabara.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar

O egrégio Supremo Tribunal Federal julgou Representação do Doutor Procurador-Geral, sob o n.º 602, do Estado da Guanabara, proclamando a inconstitucionalidade das Leis n.ºs 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, do Estado da Guanabara.

A questão versou sobre a aplicação do § 1.º, do art. 4.º, do Ato Institucional, na esfera estadual, razão por que o Sr. Governador da Guanabara considerou tacitamente aprovados os projetos que enviara à Assembleia Legislativa, pelo decurso do prazo de 30 dias, e os sancionou.

A Lei n.º 577 criava a taxa de obras e empreendimentos e o fundo de energia elétrica, e a Lei n.º 588 dispunha sobre a organização dos quadros do pessoal.

Decidiu o excelso pretório que ao Executivo não é atribuído legislar.

A Comissão de Constituição e Justiça opinou pela aprovação do seguinte

PROJETO DE RESOLUÇÃO

N.º 27, DE 1965

Art. 1.º — É suspensa a execução das Leis n.ºs 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, do Estado da Guanabara, por inconstitucionalidade, decretada pelo Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 602.

Art. 2.º — Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, em 17 de março de 1965. — Afonso Arinos, Presidente — Jeffer-

son de Aguiar, Relator — Menezes Pimentel — Edmundo Levi — Arthur Virgílio — Josaphat Marinho — Antônio Balbino.

Aprovado na Sessão de 28 de abril de 1965, o Projeto foi remetido à Comissão de Redação (DCN — S-II — 29-4-65 — pág. 971). O Parecer n.º 432/65, da Comissão de Redação (DCN — S-II — 7-5-65 — pág. 1.099) apresentou sua Redação Final aprovada em 25 de maio (DCN — S-II — 26-5-65 — pág. 1.443).

SENADO FEDERAL

Faço saber que o Senado Federal aprovou, nos termos do art. 64 da Constituição Federal, e eu, Auro Moura Andrade, Presidente, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO

N.º 57, de 1965

Suspende a execução das Leis n.ºs 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, do Estado da Guanabara.

Art. 1.º — É suspensa, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sessão de 30 de novembro de 1964, na Representação n.º 602, do Estado da Guanabara, a execução das Leis n.ºs 577 e 578, de 14 de agosto de 1964, do mesmo Estado.

Art. 2.º — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 2 de junho de 1965. — Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal.

A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Não vamos estudar um projeto, nem focalizar uma proposição em todo seu andamento. A presente documentação tem como objetivo reunir alguns elementos, como pareceres, opiniões, entenderes, sôbre um assunto delicado, de Direito Constitucional, que ainda não se estabelece, no entender de todos, em ponto pacífico: pode o Legislativo emendar um tratado internacional? Sua atribuição, sua competência se restringirá à aprovação ou reprovação, sem oportunidade de fazer reservas ou inserir cláusulas ao acôrdo internacional?

Os Pareceres números 882, 883, 884, 885 e 886, sôbre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963 (n.º 164-B/63, na Câmara), são os seguintes (1):

PARECER N.º 882, DE 1964

(Da Comissão de Constituição e Justiça)

Com a Mensagem n.º 49-62, de 2 de abril do ano passado, o Sr. Presidente da República dirigiu-se ao Congresso Nacional para submeter à sua apreciação o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado, a 9 de junho de 1961, nesta Capital, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

Ressalta a exposição de motivos, do então Primeiro-Ministro, anexa à referida mensagem, que "a assinatura do Acôrdo em causa abre excelentes possibilidades de cooperação com a EURATOM nos seguintes campos: troca de conhecimentos e informações no domínio da pesquisa e desenvolvimento, da proteção sanitária, da aquisição de instalações e equipamentos, inclusive na elaboração de projetos, do fornecimento de minérios, materiais físseis e especiais, combustíveis irradiados e isótopos, do intercâmbio de estudantes, técnicos e professores e, finalmente, da pesquisa e prospecção de minérios de interesse para a energia nuclear".

Nos documentos que instruem a solicitação governamental, salienta-se, com ênfase especial, que a celebração dêsse Acôrdo constituiu ato de grande repercussão internacional, em que o Brasil capitalizou prestígio político, visto como, até a data de sua assinatura, a EURATOM só tinha realizado acôrdos com os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha e o Canadá, sendo, portanto, o nosso País o primeiro da América Latina a vincular-se, por ato internacional, com a mencionada Comunidade.

A Câmara Federal, atendendo à ponderação do Ministro das Relações Exteriores, constante de ofício datado de 27 de março do ano em curso, aprovou emenda ao artigo 10 do Acôrdo, retificando, assim, divergência existente entre o texto francês e o correspondente português.

A matéria encontra amparo nos artigos 5.º, n.º I, 66, n.º I, e 87, n.º VII, da Constituição Federal, e o texto do acôrdo assegura, em tôdas as suas cláusulas e condições, a igualdade das partes contratantes e a reciprocidade de tratamento.

Em face do que, somos pela aprovação do projeto (2).

PARECER N.º 883, DE 1964

(Da Comissão de Relações Exteriores)

O Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963, aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), de que fazem parte França, Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Holanda e Itália.

"A assinatura do Acôrdo — assinala a exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores — abre excelentes possibilidades de cooperação com a EURATOM nos seguintes campos: troca de conhecimentos e informações no domínio da pesquisa e desenvolvimento, da proteção sanitária, da aquisição de instalações e equipamentos, inclusive na elaboração de projetos, do fornecimento de minérios, materiais físseis e especiais, combustíveis irradiados e isótopos, do intercâmbio de estudantes, técnicos e professores e, finalmente, da pesquisa e prospecção de minérios de interesse para a energia nuclear."

Outros pontos devem ser observados no acôrdo: 1.º) a cooperação entre as partes contratantes se fará mediante ajustes em que se procurará acomodá-lo às leis e aos regulamentos em vigor em ambas, bem como aos compromissos internacionais por elas assumidos por força de atos internacionais; 2.º) a vigência do Acôrdo é de 20 anos, podendo

(1) Publicados no D.C.N., Seção II, de 28 de agosto de 1964, págs. 2962 e segs.

(2) Sala das Comissões, 16 de outubro de 1963. — Silvestre Pérciles, Presidente — Wilson Gonçalves, Relator — Jefferson de Aguiar — Edmundo Levi — Argemiro de Figueiredo — Josaphat Marinho.

ser denunciado por notificações, com seis meses de antecedência; 3.º) o Brasil é o primeiro país da América Latina a vincular-se por ato internacional à Comunidade Européia de Energia Atômica, o que capitalizou prestígio político para o nosso País — afirma o Ministro das Relações Exteriores —, já que a EURATOM só manteve acôrdos, até agora, com os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Canadá.

Diante das razões acima apresentadas pelo Itamarati, nada temos a opor à aprovação do projeto em exame (3).

PARECER N.º 884, DE 1964

(Da Comissão de Economia)

O projeto de decreto legislativo ora examinado aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilidades Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Govêrno brasileiro e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

O texto do Acôrdo dispõe (art. I) que as Partes Contratantes prestar-se-ão mutuamente ajuda e assistência para favorecer e desenvolver as utilizações pacíficas da energia atômica.

Considerando a missão exclusivamente pacífica da Comunidade Européia de Energia Atômica, frisa em seqüência o texto do Acôrdo, toda atividade desligada de utilizações pacíficas da energia atômica se acha excluída da cooperação entre as partes contratantes.

A cooperação prevista no Acôrdo poderá estender-se aos seguintes domínios (art. II):

- a) à comunicação de conhecimento referindo-se principalmente a:
 - I — pesquisas e desenvolvimento;
 - II — proteção sanitária;
 - III — instalação e equipamentos (compreendendo projetos, planos e descrições);

IV — uso das instalações e equipamentos, minérios, materiais férteis, materiais físséis e especiais, combustíveis irradiados e radioisótopos;

- b) à concessão de licenças e de sublições de patentes;
- c) ao intercâmbio de estudantes, técnicos e professôres;
- d) ao melhoramento das técnicas de prospecção e pesquisa mineral;
- e) à realização de instalações e equipamentos;
- f) ao fornecimento de minérios, materiais férteis, materiais físséis e especiais e radioisótopos;
- g) à transformação de minérios e materiais férteis e o tratamento químico dos combustíveis.

Fica, outrossim, estabelecido (artigo III), que a cooperação far-se-á segundo modalidades que serão ajustadas em cada caso. A cooperação não poderá contrariar as leis e regulamentos em vigor no Brasil e na Comunidade, nem os acôrdos internacionais de que o Brasil e a Comunidade sejam participantes.

Pelo texto do Acôrdo, ficamos sabendo que a Comunidade Européia de Energia Atômica é integrada pelos países ora enumerados: Reino da Bélgica, República Federal da Alemanha, República Francesa, República Italiana, Grão-Ducado de Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos.

Pronunciaram-se favoravelmente à matéria, as ilustradas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores desta Casa.

No assunto, em nosso entender, as implicações de ordem econômica decorrem dêstes dois fatos básicos:

I — possibilidade aberta ao Brasil, de receber assistência externa para formar as equipes de especialistas em tecnologia atômica

(3) Sala das Comissões, 6 de outubro de 1963. — Jefferson de Aguiar, Presidente — Benedito Valladares, Relator — Eurico Bezende — Daniel Krieger — Padre Calazans — Filinto Müller — Argemiro de Figueiredo — Mem de Sá.

ca de que está precisando, a fim de não perder o lugar que já ocupa no plano internacional;

II — obrigação criada para o Brasil na linha dos programas que vierem a ser traçados, de fornecer matérias-primas de alta essencialidade a países membros da EURATOM.

Mostra a experiência histórica, de muitas maneiras, que o progresso técnico de qualquer país só alcança ritmo satisfatório de expansão, quando esse país se beneficia das informações científicas, das patentes industriais, dos equipamentos produzidos, do **know how**, enfim, já acumulado em outros países mais evoluídos, cultural e economicamente.

O reconhecimento disso está, em nosso entender, em boa concordância com os princípios da paz e da cooperação entre as nações, hoje tidos, universalmente, como os únicos que, praticados, assegurarão progresso e bem-estar à humanidade.

Todavia há uma **segunda face** a examinar no presente caso — franquiamento a outras nações, dos minerais atômicos do Brasil — e o resultado dessa análise, análise que não poderá ser feita por este órgão, deverá ocupar lugar de maior importância na própria fundamentação do pronunciamento a ser formalizado por esta Comissão de Economia, a propósito do Acôrdo em tela.

É difícil, muitas vezes, **dissociar** a expressão econômica de um projeto, ou de uma política, da sua expressão ou implicações de ordem militar. E, na linha desse raciocínio, não hesitamos em afirmar que **só será conveniente à economia de um país aquilo que não for indesejável à sua segurança.**

A opinião deste órgão sobre o assunto, para ser completa, deverá, necessariamente, levar em conta o pronunciamento da Comissão de Segurança Nacional, cuja audiência então propomos, concluindo nossas considerações (4).

PARECER N.º 885, DE 1964

(Da Comissão de Segurança Nacional)

O Acôrdo celebrado pelo Brasil com a EURATOM e cuja aprovação pelo Congresso

Nacional está em debate, exige, para a boa compreensão de suas conseqüências, algumas considerações.

Em primeiro lugar, sabemos que a matéria atômica será, no futuro, uma das principais fontes de energia. No próximo século, as reservas petrolíferas e carboníferas terão diminuído sensivelmente, pela exaustão das jazidas respectivas.

Restará, portanto, além do aproveitamento dos potenciais hidráulicos, a energia do sol, dos ventos e das marés, que, pelos conhecimentos atuais, não darão amplitude ao desenvolvimento do mundo.

A par disso, sabe-se que há no mundo uma grande preocupação pela perspectiva de falta de água e diminuição dos cursos dos rios.

Tais razões nos levam a opinar que, em todo e qualquer acôrdo internacional firmado com nações ou comunidades de nações de qualquer espécie deve resguardar o direito do país fornecedor de matéria-prima de suspender esses fornecimentos, mediante denúncia unilateral, inclusive no caso dos acôrdos concluídos no quadro do Acôrdo em discussão, referidos na letra "c" do artigo XVII.

Somos, portanto, favoráveis à aprovação do Acôrdo, inclusive com a tradução do artigo X nos termos da retificação apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII.

Este é o parecer (5).

PARECER N.º 886, DE 1964

(Da Comissão de Economia)

O presente projeto de decreto legislativo, que aprova o texto do Acôrdo de Cooperação

(4) Sala das Comissões, 29 de novembro de 1963. — Filinto Müller, Presidente — Júlio Leite, Relator — Jefferson de Aguiar, com restrições quanto ao alegado acesso "às nações dos nossos materiais fisséis", desde que o acôrdo o restringe e a lei não o autoriza, tanto que só são autorizadas operações de governo a governo, de acôrdo com os interesses nacionais e conforme pronunciamento do Conselho de Segurança Nacional — Sebastião Archer — Mello Braga — Attilio Fontana.

(5) Sala das Comissões, 9 de julho de 1964. — Zacharias de Assumpção, Presidente — José Ermirio, Relator — Silvestre Péricles — José Guilomard dos Santos — Attilio Fontana, vencido.

no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), celebrado nesta Capital, a 9 de junho de 1961, foi por nós relatado na Comissão de Segurança Nacional, para onde foi enviado por solicitação do nobre relator da matéria, Senador Júlio Leite, da Comissão de Economia, a fim de poder complementar seu parecer.

Esta providência se deveu ao fato de o assunto, objeto do Convênio celebrado pelo Brasil, apresentar aspectos intimamente ligados aos interesses militares e à segurança nacional, e que estão, por sua própria natureza, associados à política econômica do Brasil.

Cumprindo esta formalidade regimental, externamos com firmeza nosso pensamento naquele órgão técnico, no sentido de ser assegurado ao país fornecedor de matéria-prima, em todo e qualquer ajuste internacional com qualquer nação ou comunidade, o direito inalienável de suspender os seus fornecimentos, mediante denúncia unilateral.

Ora, o texto do Acôrdo em apêço versa sobre assunto da maior gravidade do ponto de vista do interesse da própria segurança do nosso País, relativamente ao franquimento ou fornecimento pelo Brasil de seus minerais atômicos, interesse este que deve sobrepor-se, a nosso ver, a todo e qualquer outro de natureza utilitária, econômica, jurídica ou política.

A sobrevivência e a soberania econômica de uma nação, se dependem dos recursos materiais de que ela possa dispor, só serão devidamente consolidadas na medida que atenderem às conveniências de suas reservas de matéria-prima, de que ocupam lugar de destaque, pela sua primacial importância, as nossas disponibilidades em minerais atômicos.

Eis por que impugnamos, como atentatório aos interesses não só econômicos como da segurança nacional, o disposto na letra "c" do artigo XVII, cuja supressão propomos como medida acauteladora dos mais legítimos interesses da nação brasileira, que deve zelar sobretudo pela preservação dos seus recursos, capazes de lhe assegurar a emancipação econômica e a sua defesa interna e externa.

Complementando, destarte, o magnífico parecer emitido pelo eminente Senador Júlio

Leite no seio desta Comissão, concluímos pela aprovação do presente Acôrdo, nos termos do parecer da Comissão de Segurança Nacional (6).

Na sessão de 3 de setembro de 1964 (7), o Sr. Presidente (8), anunciando a discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963, levou ao conhecimento dos Srs. Senadores que a Comissão de Segurança Nacional manifestara-se favoravelmente a aprovação do Acôrdo, desde que fosse suprimida a letra "c", do art. XVII, mas que, tendo em vista que esta Comissão não formalizara emenda supressiva do referido dispositivo, o projeto deveria ser retirado da Ordem do Dia e novamente encaminhado àquele Comissão. O Sr. Afonso Arinos, tendo pedido a palavra pela ordem, pronunciou a seguinte oração:

"O SR. AFONSO ARINOS:

(Pela ordem — Sem revisão do orador)

— Senhor Presidente, tendo acompanhado atentamente a leitura da exposição que Vossa Excelência vem de fazer, verifico que existe sugestão de que seja apresentada emenda supressiva da letra "c" do art. 17 do Acôrdo Internacional, objeto de votação.

Sem que eu possa, desde logo, emitir uma opinião, devo, a respeito, permitir-me levar ao conhecimento de Vossa Excelência que entrei em dúvida sobre a possibilidade jurídica dessa supressão, porque não se trata de um tratado bilateral, no qual, de acôrdo com a tradição do nosso Direito e com as regras habitualmente aceitas do Direito Internacional, são permitidas emendas, sendo apenas a consequência desta permissão a necessidade do reinício das negociações referentes aos tratados.

Temos, com efeito, muitos exemplos, sobretudo nos Estados Unidos da América, que denotam a possibilidade de emendas aos tratados internacionais. O caso em apêço, entretanto, me parece um pouco diferente: cogita-se não de um tratado bilateral, onde possam ser reiniciadas as negociações pelas duas

(6) Sala das Comissões, 20 de agosto de 1964. — Sebastião Archer, Presidente — José Ermirio, Relator — Bezerra Neto — Aurélio Vianna — Zacharias de Assumpção.

(7) Publicada no D.C.N., Seção II, de 4-9-64.

(8) Nogueira da Gama.

partes contratantes, mas, sim, de um tratado multilateral ao qual o assentimento da potência interessada se faz através de uma adesão; é um tratado ao qual se adere, não é um tratado que se negocia.

Nestas condições, repito, sem que eu tenha ainda a respeito uma opinião formada, como membro da Comissão de Constituição e Justiça, parece-me que o problema jurídico se pode apresentar: é ou não possível, no Direito Brasileiro, emendar-se um tratado de adesão multilateral, que existe e está, provavelmente, registrado na sessão competente das Nações Unidas, em que a participação se expressa por via de adesão e não de negociação?

É fundado nestas razões, que me ocorrem ao ouvir a leitura da emenda feita por V. Ex.^a, que consulto a Mesa, em forma de questão de ordem, sobre se seria possível enviar um requerimento, a fim de que a matéria seja sujeita à apreciação da douda Comissão de Constituição e Justiça. **(Muito bem.)**"

O **Diário do Congresso Nacional**, Seção II, de 27 de abril de 1965, publica, à página 906, as seguintes Pareceres:

PARECER N.º 342, DE 1965

(Da Comissão de Constituição e Justiça)

Em virtude de requerimento ao nobre Senador Afonso Arinos e diante dos pronunciamentos havidos na sessão do dia 3 de setembro do ano próximo passado, volta este processo à consideração da douda Comissão de Constituição e Justiça, para que se manifeste sobre questão especial suscitada nos aludidos debates.

Após pareceres favoráveis desta Comissão e da de Relações Exteriores, o projeto foi ao exame da Ilustrada Comissão de Economia, que, por sua maioria, opinou pela audiência, no caso, da Comissão de Segurança Nacional. Esta, em parecer de autoria do ilustre Senador José Ermirio de Moraes, concluiu do seguinte modo:

"Somos, portanto, favoráveis à aprovação do Acôrdo, inclusive com a tradução do Artigo X nos termos da retificação

apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII."

Em Plenário, surgiu a questão preliminar consistente em saber se, em acôrdos dessa natureza, é juridicamente possível operar-se a supressão recomendada pela Comissão de Segurança Nacional, neste passo secundada, em novo pronunciamento, pela Comissão de Economia. Restringe-se a isso, segundo nos parece, o reexame que ora deve fazer a Comissão de Constituição e Justiça.

Não compete, pois, apreciar o mérito da cláusula que se deseja suprimir, embora nos seja lícito louvar o zelo patriótico daqueles que, como o digno Relator da Comissão de Segurança Nacional, anteendo a importância futura que exercerá no mundo a energia atômica, pretendem salvaguardar os altos interesses do nosso País.

Trata-se, como está evidente, da apreciação pelo Congresso Nacional de um tratado assinado pelo Governo Federal com a Comunidade Europeia de Energia Atômica.

No tocante ao assunto, dispõe a nossa Carta Magna, nos seus artigos 66, n.º 1, e 87, n.º VII:

"Art. 66. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República."

"Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
VII - celebrar tratados e convenções internacionais ad referendum do Congresso Nacional."

Do estudo conjugado dos dois textos constitucionais acima transcritos e da praxe que pacificamente se adota no parlamento brasileiro, ousamos inferir que compete, **privativamente**, ao Presidente da República celebrar

tratados ou convenções com Estados estrangeiros e ao Congresso Nacional cumpre resolver, **definitivamente**, sobre esses mesmos tratados e convenções. Em outras palavras, impondo ao Chefe do Poder Executivo celebrar ou participar desses acordos, como parte contratante, que é, e ao Poder Legislativo aprová-los ou não, para que os atos produzam os seus efeitos em caráter definitivo.

Entendemos, deste modo, que ao Congresso Nacional é, apenas, facultado homologar, ou não, o tratado ou convenção, mas nunca interferir no seu contexto para eliminar ou acrescentar qualquer declaração, ressalva, cláusula ou condição.

Tanto mais isto nos parece certo quanto é preciso ter-se em conta que os tratados e convenções, previstos na Carta Federal, são verdadeiros contratos, atos bilaterais ou multilaterais, que, por isso mesmo, não podem ser modificados, no todo ou em parte, senão com o consenso expresso de todos os seus participantes. No caso em foco, a conclusão é ainda mais vigorosa, porque, como bem salientou o brilhante Senador Afonso Arinos, preclaro Presidente desta Comissão, o tratado de energia atômica é daqueles em que o assentimento se dá por adesão.

Diante destas considerações, parece-nos que ao Senado cabe, na espécie, aceitar ou rejeitar no todo o ato internacional praticado pelo Presidente da República. Se uma parte dele for considerada prejudicial aos interesses nacionais, o remédio será a sua desaprovacão total. Da conveniência, ou não, do ato no seu todo, cabe ao plenário decidir.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo. (9)

PARECER N.º 343, DE 1965

(Da Comissão de Segurança Nacional)

O projeto de decreto legislativo ora examinado aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Brasil e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), de que participam França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália.

A propositura iniciou sua tramitação nesta Casa em 20 de agosto de 1963, sendo encaminhada às Comissões de Constituição e Justiça, Relações Exteriores e Economia.

Em 16 de outubro de 1963, relatado pelo nobre Senador Wilson Gonçalves, foi o projeto apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça. E o parecer desse Órgão foi a êle favorável, sob a alegação de que "a matéria encontra amparo nos artigos 5.º, n.º I, 66, n.º I, e 87, n.º VII, da Constituição Federal, e o texto do acôrdo assegura, em tôdas as suas cláusulas e condições, a igualdade das partes contratantes e a reciprocidade de tratamento".

Esta Comissão, por sua vez, aceitou parecer do relator, Senador Júlio Leite, em 29 de novembro de 1963. Depois de ponderar que "só será conveniente à economia de um país aquilo que não for indesejável a sua segurança", conclui o parecer da Comissão de Economia que a opinião do Órgão sobre o assunto, "para ser completa, deverá, necessariamente, levar em conta o pronunciamento da Comissão de Segurança Nacional", cuja audiência foi então proposta.

Em 9 de julho de 1964, esta Comissão de Segurança Nacional emitiu parecer sobre o projeto, sendo relator do mesmo o ilustre Senador José Ermírio de Moraes.

Diz o parecer então emitido que "qualquer acôrdo internacional firmado com nações ou comunidades de nações de qualquer espécie deve resguardar o direito do país fornecedor de matéria-prima, de suspender esses fornecimentos, mediante denúncia unilateral, inclusive no caso dos acordos concluídos no quadro do Acôrdo em discussão, referidos na letra "c" do artigo XVII". E conclui pela "aprovação do Acôrdo, inclusive com a tradução do artigo X, nos termos da retificação apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII".

(9) Sala das Comissões, 10 de março de 1965. — Heribaldo Vieira, Presidente — Wilson Gonçalves, Relator — Bezerra Neto — Edmundo Levi — Josaphat Marinho, pela conclusão, na espécie — Menezes Pimentel — Jefferson de Aguiar, com restrições, por admitir emenda em tratados internacionais, a qual, se aprovada, exigirá o pronunciamento da outra Alta Parte Contratante, invocando, aqui, o brilhante parecer, em caso semelhante, do eminente Professor Haroldo Valadão.

O projeto voltou então à Comissão de Economia, para que ela emitisse parecer conclusivo, o que ocorreu a 20 de agosto de 1964. A Comissão, aceitando sugestão do relator, Senador José Ermírio de Moraes, conclui pela aprovação do Acôrdio, "nos termos do parecer da Comissão de Segurança Nacional".

No corrente ano, volta o projeto à Comissão de Constituição e Justiça, "em virtude de requerimento do nobre Senador Afonso Arinos, e diante dos pronunciamentos havidos na sessão do dia 3 de setembro do ano próximo passado". E aquele órgão manifestou-se sôbre o assunto a 10 de março corrente, quando foi aprovado parecer do relator, Senador Wilson Gonçalves.

Observa o parecer em referência, que "a questão preliminar consiste em saber se, em acôrdos dessa natureza, é juridicamente possível operar-se a supressão recomendada pela Comissão de Segurança Nacional, neste passo secundada, em nôvo pronunciamento, pela Comissão de Economia".

O parecer alude, a seguir, às disposições constitucionais sôbre a competência do Congresso Nacional e do Presidente da República na celebração e homologação de tratados e convênios internacionais.

Após analisar o texto constitucional, nessa parte, diz o parecer que "ao Congresso Nacional é, apenas, facultado homologar ou não o tratado ou convenção, mas nunca interferir no seu contexto para eliminar ou acrescentar qualquer declaração, ressalvada cláusula ou condição".

"Ao Senado" — é ainda o texto do parecer da Comissão de Justiça, que estamos transcrevendo — "cabe, na espécie, aceitar ou rejeitar no todo" o ato internacional praticado pelo Presidente da República. Se uma parte dêle fôr considerada prejudicial aos interesses nacionais, o remédio será sua desaprovação total.

Retorna, pois, o projeto, a este Órgão, para que seja reexaminado, tendo em vista o segundo pronunciamento a seu respeito da Comissão de Constituição e Justiça.

Concluindo, opinamos pela aprovação do presente projeto de decreto legislativo, nos termos em que foi aprovado na Câmara dos Deputados. É o parecer (10).

O projeto foi aprovado em Plenário e encaminhado à Comissão de Redação, onde, pelo Parecer n.º 488, de 1965, teve seu texto firmado em definitivo. A promulgação se deu a 21 de maio de 1965:

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, nos termos do art. 66, n.º I, da Constituição Federal, e eu, Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO

N.º 42, DE 1965 (11)

Aprova o texto do Acôrdio de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, entre o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), firmado em Brasília, a 9 de junho de 1961.

Art. 1.º — É aprovado o texto do Acôrdio de Cooperação no Campo das Utilidades Pacíficas da Energia Atômica, firmado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

Art. 2.º — Êste Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 21 de maio de 1965.

Auro Moura Andrade

Presidente do Senado Federal

Ainda outro exemplo (12) pode constar de nossa documentação sôbre o papel do Legislativo nos acôrdos internacionais:

O Parecer n.º 53, de 1953, da Comissão de Relações Exteriores (13), sôbre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 35, de 1950, da Câmara

(10) Sala das Comissões, em 20 de abril de 1965. — Zacharias de Assumpção, Presidente — Victorino Freire, Relator — Irineu Bornhausen — Oscar Passos.

(11) Publicado no D.C.N. — S. II — 22-5-65, pág. 1.380.

(12) Tendo em vista que nosso trabalho não pretende historiar fatos, não nos prendemos à ordem cronológica.

(13) Publicado no D.C.N., Sec. II, de 13/2/53, pág. 898.

dos Deputados (14), após alusão a alguns pontos do acôrdo internacional a que se referia, considerando-os colidentes com nossa legislação, era pela rejeição do tratado, visto que os tratados internacionais não são susceptíveis de ratificação parcial, mas de aprovação ou rejeição total, sem restrições ou modificações. Em 1963, o Parecer n.º 418/63, da Comissão de Constituição e Justiça, sobre este mesmo Projeto (15), após breve histórico e sinopse, comenta:

"Em face da situação em que ficou o projeto de decreto legislativo em estudo, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e pareceres contrários das Comissões de Relações Exteriores e de Finanças para ser apreciado pelo Plenário, houve por bem o nobre Senador Alfredo Neves oferecer-lhe emenda no sentido de fazer o Poder Executivo acompanhar a ratificação do Acôrdo, das reservas dos artigos 9.º, letra "b", e 10, letra "b".

E fê-lo não somente movida por estôrço de conciliação, senão também convencido da inconsistência das razões apresentadas para a impugnação do referido projeto de decreto legislativo.

Justificando a proposição sob o aspecto de sua legalidade, argumenta o nobre prolator que as reservas em aprêço não constituem emendas ao Acôrdo e que a propositura destas é outra."

"O Acôrdo internacional pertence àquela categoria de atos jurídicos, denominados de atos completos, isto é, aquêles atos para cuja formação e definitiva validade são necessárias as vontades de vários em tempos diversos."

"É falso — prossegue o prolator da proposição —, que o Congresso só possa examinar o Acôrdo rejeitando-o ou aprovando-o monoliticamente, sendo-lhe defeso propor emendas, porque isto feriria o princípio geral de direito, de que uma terceira parte não pode alterar os têrmos de uma convenção celebrada entre as partes originais."

"Não está de modo nenhum terminado quando de sua celebração. Ele continua em plena fase de elabora-

ção, pois os órgãos constitucionais ainda não lhe deram validade e é por isto que aos Congressos se reconhece hoje, mansamente, possuírem o que os publicistas americanos denominam de **Treaty-making-power.**"

"O Congresso julga um acôrdo celebrado pelo Executivo e a este dá a sua resposta; o seu diálogo constitucional é com este que é mantido; é a este que êle diz que o Acôrdo pode ou não pode ser ratificado, ou em que condições poderá sê-lo."

"O Congresso Americano — adianta o Senador Alfredo Neves —, cuja faculdade é idêntica, já condicionou o seu consentimento para ratificação de acôrdos 196 vêzes, sendo a última no mês de agosto último, relativamente ao Acôrdo de **modus vivendi.** "Entre nós mesmos, segundo Aurelino Leal, em **Teoria e Prática da Constituição Federal**, já procedemos de igual forma quando, em 1910, aprovamos o Acôrdo para repressão ao tráfico de brancas, **sob reserva, porém, do art. 5.º.** E há poucos dias a Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, pela quase unanimidade de seus membros (14 contra 1), julgou a aprovação de acôrdos, sob reservas, de interpretação ou supressão, não só rigorosamente constitucional e jurídica, mas também como politicamente aconselhável, tendo em vista a conveniência de fazer o Congresso participar crescentemente da política externa, como sucede com o Senado americano."

Estas as razões fundamentais em que baseia o ilustre prolator a emenda em apreciação.

A prática internacional mostra na chamada "reserva" a cláusula que apresen-

(14) O acôrdo fôra firmado pelo Brasil a 22/9/49 com a O.E.A. sobre a concessão de privilégios, imunidades e franquias para membros e funcionários daquela organização.

(15) Publicado no D.C.N., Sec. II, de 23/8/63, pág. 2116.

ta uma das partes contratantes para subtrair-se a obrigações emergentes ou decorrentes de certas disposições ou de determinada interpretação de um tratado. Elas podem ser oferecidas na assinatura ou na ratificação dos tratados e precisam, para uma validade, da aceitação tácita ou expressa dos demais contratantes.

É este o conceito de reserva na versão mais corrente dos internacionalistas e no repositório dos fatos da comunidade internacional (Spiropoulos, **Traité Théorique et Pratique du Droit International Public**, Paris, 1933, pág. 245; Podesta Costa, **Derecho Internacional Publico**, Buenos Aires, 1947, segunda edição, páginas 188 a 190; Moreno Quintana e Boffini Shaw, **Derecho Internacional Publico**, Buenos Aires, 1950, página 313; Sibert, **Traité du Droit International Public**, Paris, 1951, vol. 2.º, páginas 187 a 199; Cavaré, **Le Droit International Public Positif**, Paris, 1951, vol. 2.º, páginas 67, 77 e 79).

Um dos exemplos clássicos de reservas a tratados nos repertórios internacionais da matéria é o da França, relativo à Conferência de Bruxelas, de 2 de julho de 1890, assinado com ressalvas dos artigos 21 a 23, e 42 a 61, definindo normas repressivas do tráfico das brancas (Despagnet, **Cours de Droit International Public**, Paris, 1905, terceira edição, páginas 432, 433 e 534; Bonfils, **Manuel de Droit International Public**, Paris, quinta edição, 1908, páginas 229, 230 e 494), e é conhecido o registro de 156 tratados internacionais aprovados, sob reservas, pelos Estados Unidos da América, até 1928.

Uma estatística publicada em 1935 pelo Departamento de Estado mostra que sobre um total de 962 tratados submetidos à aprovação do Senado, entre 1789 e 1934, 682 foram aceitos sem modificações, 173 com emendas ou reservas, 15 rejeitados, 21 retirados pelo Presidente e 71 ficaram sem o pronunciamento definitivo do Senado (Carlos M. Bidegain, **El Congreso de Estados Uni-**

dos de América, Buenos Aires, 1950, página 412).

Na grande República da América do Norte — por força do art. 2.º, sec. 2, n.º 2, da "arca santa de tôdas as liberdades":

"Poderá (o Presidente da República), mediante parecer e consentimento do Senado, concluir tratados, contanto que êstes sejam aprovados por dois terços dos Senadores presentes"

No Senado americano, a ratificação dos tratados internacionais suscitou, muitas vèzes, longas discussões e acalorados debates.

Definindo êsse ambiente parlamentar em linguagem pitoresca e imaginosa, "o Secretário de Estado John Hay comprou, de uma feita, a ratificação de um tratado a uma tourada, observando que se poderia estar certo de que "êle", o tratado, nunca sairia da arena com vida". No entanto, o Senado ratificou, sem reservas, cêrca de 80% dos tratados que lhe foram submetidos à apreciação e rejeitou *in limine* pouco mais de 60%, durante tôda a história do país. De pouco mais de mil tratados negociados, "mais de 150 mereceram aprovação parcial com emendas ou reservas" (Zink, **Government and Politics in the United States**, New York, 1947, páginas 371-372).

No testemunho autorizado de Story, já nos primeiros tempos do govêrno, o texto constitucional relativo aos tratados levantou dúvidas na sua interpretação: indagava-se se a intervenção do Senado deveria preceder qualquer negociação, ou se a sua intervenção se limitava ao direito de dar-lhe ou recusar-lhe o assentimento depois de concluído o tratado, ou, enfim, se o Presidente tinha o direito de escolher um dos dois processos. A primeira solução prática dessas dificuldades ocorreu no govêrno do imortal Washington que, pelo menos uma vez, ouviu

prèviamente o Senado (*Commentaire sur la Constitution des Etats*, trad. de Paul Odent, Paris, 1845, vol. 2.º, págs. . . . 278-279).

O que, porém, é hoje ponto pacífico, até firmado na jurisprudência da Suprema Corte, é a competência do Senado para aprovar, rejeitar ou oferecer emendas, condições ou reservas na ratificação dos tratados (Dr. von Holst, *The Constitutional Law*, Chicago, 1887, págs. 200-201); Willoughby, *Principles of the Constitutional Law*, New York, 1914, págs. 159-160; Mathews, *The American Constitutional System*, New York, 2.ª ed., 1940, págs. 308-309; Beard, *American Government and Politics*, New York, 9.ª ed., págs. 293-294, e Munro, *The Government of the United States*, New York, 1947, 5.ª ed., págs. 292-293).

Entre nós, quer no regime de 1891, arts. 34, n.º 12 e 48 n.º 16, quer no sistema vigente, de 1946, arts. 66, I, e 87, VII, a identidade dos textos constitucionais dá-lhes o mesmo sentido doutrinário e o mesmo alcance prático.

Comentando a carta republicana de 24 de fevereiro, duas autoridades do maior renome divergem na interpretação dos textos constitucionais referentes ao procedimento do Congresso Nacional em face dos tratados internacionais.

João Barbalho, depois de reconhecer e proclamar que a atribuição do Congresso Nacional de ratificar os ajustes, convenções e tratados feitos pelo Presidente da República *redunda em corretivo e garantia* contra possíveis abusos contra a má compreensão e comprometimento dos altos interesses nacionais, remata a conclusão, contrária à premissa, de que "aprove o Congresso ou rejeite o tratado feito — o mais é interferência temerária, que pode ser comprometedor e ruinosa". (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, 1902, págs. 110-111).

Aurelino Leal, ao contrário, entende que "o poder de emenda dos tratados e convenções internacionais existe necessariamente e não seria possível suprimi-lo.

Dependendo a sua aprovação final do Congresso Nacional, este precisa examinar se o tratado viola a Constituição Federal ou as leis da República. Neste segundo caso, éle é o órgão competente para abrir exceções às leis já votadas, quando os tratados e convenções as tiverem alterado; e o Congresso não poderá desempenhar uma tal atribuição jungido à alternativa de aprová-los ou rejeitá-los, até porque muito poderá convir aos interesses públicos a aprovação de um pacto internacional, uma vez expurgado desta ou daquela irregularidade (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, 1925, página 628).

Na exegese dos textos da lei básica de 18 de setembro, dois constitucionalistas da maior autoridade explanam e exceleem a doutrina da legítima competência do Congresso Nacional, de apresentar emendas aos tratados submetidos à sua aprovação:

Carlos Maximiliano, estudando o texto do art. 66 pergunta se o Congresso pode emendar a convenção internacional e responde: "Rigorosamente não. Trata-se de um contrato bilateral concluído pelo Presidente, que no Brasil não está obrigado, como nos Estados Unidos, a ouvir os conselhos, a opinião prévia do Senado (*advice and consent*). Entretanto o texto não se opõe a que em vez de rejeitar pura e simplesmente, o Congresso sugira modificações, que, levadas ao plenipotenciário estrangeiro e por éle aceitas, determinariam uma aprovação definitiva. (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1948, vol. 2.º, página 246).

Pontes de Miranda entende "que os tratados e convenções interestatais são celebrados pelo Presidente da República, que os tem de submeter ao Congresso Nacional. Antes de tal aprovação ou resolução definitiva, os poderes que têm os embaixadores, ordinários e extraordinários, e os ministros plenipotenciários e encarregados de negócios empenham o ato do Poder Executivo, e não a obrigação de ser mantido o que se assinou independentemente de resolução definitiva do Poder Legislativo".

"A simples aprovação das escolhas de embaixadores e ministros plenipotenciários não constitui prévia dispensa do exame e manifestação do Poder Legislativo. Não há dispensar-se." (**Comentários à Constituição de 1946**, vol. 2.º, pág. 65).

Ademais, não há nas nossas praxes governamentais, como a que se pratica nos Estados Unidos, a audiência ou colaboração do Senado, na fase da entabulação das negociações dos Acórdos e Convenções, o que na grande república norte-americana tanto concorre para harmonizar, na composição dos tratados e convenções, as tendências dos contratantes e o pensamento das correntes de opinião do órgão ratificador.

Ante o exposto e em face das razões que ilustram a justificação do nobre prolator, opinamos pela constitucionalidade e pela aprovação das reservas em apreciação. (16)

A requerimento da Comissão de Finanças, a emenda substitutiva apresentada em Plenário voltou à Comissão de Constituição e Justiça, onde se decidiu que deveria a emenda seguir seu trâmite normal sem necessidade de novo parecer. Em Plenário, tendo sido requerida preferência para o projeto, a votação aprovou-o com prejuízo do substitutivo.

Sobre este mesmo assunto, a **Revista de Informação Legislativa**, em seu n.º 1.º, à página n.º 32, publicou o Parecer do Sr. Haroldo Valadão, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, referente a consulta feita pelo Ministro daquela Pasta em caso semelhante: desejava-se saber se cabe ao Congresso somente aprovar ou rejeitar atos internacionais firmados pelo Executivo, faltando-lhe competência para emendá-los. Outros pontos teriam que ser elucidados como, por exemplo, a contradição entre os artigos do decreto legislativo que emendavam o tratado internacional e o dispositivo deste mesmo decreto que aprovava o mencionado acôrdo. Seria lícito ao Executivo considerar aprovado pelo Congresso Nacional o instrumento internacional sem levar em consideração as emendas contidas no decreto legislativo?

O Sr. Haroldo Valadão começou por considerar que os tratados e convenções interna-

cionais passam normalmente pelas seguintes fases: **negociações (fase inicial)**, **assinatura (conclusão das negociações)**, **aprovação e ratificação**. A União (17), por meio do Presidente da República, e este através de seus órgãos representativos nas relações internacionais, **negocia e assina**; a União, e agora por meio do Poder Legislativo, **aprova**; a União, por fim, por meio de ato do Executivo, ratifica. No Brasil, a aprovação dos tratados e convenções é atribuição exclusiva do Congresso Nacional (18).

O Sr. Haroldo Valadão nos ensina que é **concepção ultrapassada, do direito internacional europeu, clássico, individualista, das monarquias absolutas** ter-se a ratificação como **puro ato de controle** do soberano sobre seus representantes, sem a admissão de reservas. O Legislativo, quando apresenta uma emenda que deva ser **presente quando da ratificação**, não elabora um novo tratado, mas inclui nova cláusula por ocasião da fase já conhecida como de **aprovação**. O **projeto de tratado**, elaborado pelos plenipotenciários, só passaria a constituir um tratado definitivo e obrigatório na ordem internacional se, assim modificado, fôsse aceito pelo(s) outro(s) Estado(s). Na Argentina, onde a Constituição determina ser atribuição do Congresso **aprobar o reprob**ar tratados internacionais, é aceito o princípio de que em nada obsta a aprovação com reservas. Na Constituição brasileira, o termo é mais amplo: **resolver**, o que compreende aprovar, desaprovar, modificar, enfim, decidir, deliberar sobre as negociações já assinadas. E essa competência vai muito além de simplesmente referendar. (19)

(16) Sala Rui Barbosa, 23 de julho de 1953 — Dario Cardoso, Presidente — Waldemar Pedrosa, Relator — Anísio Jobini — Joaquim Pires, que embora aplauda o brilhante parecer é favorável com restrições pelas dourtas opiniões de João Barbalho e de Carlos Maximiliano, que sem restrições adota — Aloysio de Carvalho — Camilo Mércio.

(17) Constituição de 48: Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI — manter relações com Estados estrangeiros; VII — celebrar tratados e convenções internacionais ad referendum do Congresso Nacional.

(18) Constituição, art. 66 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I — resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República.

(19) Para maiores detalhes sobre o parecer que resumimos, ver **Revista de Informação Legislativa**, n.º 1, pág. 32 e segs.

TERRITÓRIOS FEDERAIS

1.^a Parte

Sara Ramos de Figueirêdo

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não há dúvida de que, desde os tempos do Império, despertava, no espírito dos nossos homens públicos, a idéia de uma divisão geográfica do Brasil em termos de uma possível igualdade territorial, no tocante às antigas Províncias.

J. Marijeso de Alencar Benevides, no seu notável livro *Os Novos Territórios Federais*,¹ salienta esse fato, ao que parece, buscando ligá-lo à história dos *Territórios nacionais*, de que trataram algumas de nossas Constituições. Mesmo aparentemente ligados, um e outro ponto jamais se aproximaram no tempo e no espaço. O pensamento da estruturação física dos Estados brasileiros, em termos de igualdade territorial, sempre existiu, possivelmente, em certo tempo, por inspiração dos americanos do norte, que têm os seus Estados mais ou menos iguais em limites territoriais. Realmente, é o que se nota a oeste dos Estados Unidos, que foram organizados em blocos retangulares, com um levantamento topográfico entre as antigas colônias, inspirado na igualdade material das unidades federativas. Pensava-se que essa divisão territorial tivesse, como teve, influência no sentido de evitar a supremacia de um Estado sobre os outros, em sacrifício dos interesses da comunidade. No Brasil, nunca foi possível realizar o mesmo. Sempre que se agitavam essas idéias, os melindres regionais e locais as esmagavam com egoísmo e paixão.

Até algumas questões fronteiriças, envolvendo pequenas faixas de terra, realçavam-se, entre os Estados brasileiros, com o calor e a paixão dos movimentos de guerra. Outra, porém, como dissemos, é a história dos Territórios, que começou a existir com a anexação do Acre ao território nacional.

RÁPIDO HISTÓRICO

Como era natural, descoberto o Brasil, logo na fase colonial houve a idéia da partilha da terra recém-descoberta, que seria feita em donatárias, hereditárias, com cinquenta léguas da costa, cada uma. Isto está evidente em documentos antigos e consta de uma provisão enviada a Martim Afonso de Souza.

"Doze foram os donatários, mas, verdadeiramente, quinze os quinhões, visto que os dois irmãos Sousa tinham só para si cento e oitenta léguas, distribuídas em cinco porções separadas e não em duas inteiriças... a demarcação não obedeceu ao mesmo espírito da obra de povoamento acima referida, resultando da partilha o feudalismo do regime instituído" (1)

Tavares Bastos, em seu livro *A Província — Estudo sobre a descentralização do Brasil*, publicado em 1870, e citado por Océlio de Medeiros, retrata fielmente a ausência de planificação, de critério lógico, social e econômico, que presidiu à estruturação física do País, já dividido em Províncias. Vamos citá-lo:

"Quem considerar atentamente a nossa carta política, cujas linhas caprichosas só encontram semelhanças nos labirintos das ruas de nossas cidades, traçadas à toa, perceberá, desde logo, estes vícios principais: há grandes Províncias mal traçadas, com dimensões irregulares e prolongamentos arbitrários que, em

(1) Océlio de Medeiros, "Administração Territorial" — pág. 81.

demasia prejudicam os interesses dos povos; há, por outro lado, verdadeiros desertos, com muitas dezenas de milhares de léguas quadradas, convertidos em províncias ou incluídos nelas, quando melhor fôra reparti-los em certo número de distritos administrativos."

Como se vê, a falta de regular e séria divisão do território nacional advém dos tempos coloniais e persistiu com as Províncias, resistiu à implantação do Império, da República e a todos os movimentos revolucionários de que nos dá notícia a história do Brasil.

TENTATIVAS FRUSTRADAS

Não é possível desconhecer, entretanto, que algumas tentativas de correção daquela anomalia foram feitas por eminentes patriotas. Os *Anais da Assembléa Constituinte* — 1823, vol. II, nos dão notícia dessas iniciativas, através da Resolução de 14 de junho de 1823, aprovada pela Assembléa, e comunicada a José Bonifácio de Andrada e Silva por José Joaquim Carneiro de Campos. Eis o officio:

"Para José Bonifácio de Andrada e Silva — Ilm.^o e Exm.^o Sr. — A Assembléa Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil tem resolvido, por ser uma preliminar indispensável para muitos dos seus trabalhos, que se proceda o quanto antes à formação de mapas estatísticos e topográficos das diferentes Províncias deste Império para lhe serem presentes, à medida que estiverem prontos, empregando-se para esse efeito engenheiros hábéis. O que V. Ex.^o levará ao conhecimento de S.M. Imperial. Deus guarde V. Ex.^o. Paço da Assembléa, em 14 de junho de 1823."

Logo a 12 de julho do mesmo ano, chegava à Assembléa a comunicação oficial de que Sua Majestade o Imperador "mandara expedir ordem ao Diretor do Arquivo Militar para a entrega das cartas geográficas e topográficas do Império".

Já em sessão de 16 de julho de 1823 foi lido, na Assembléa, o officio do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império remetendo os mapas vindos da Mesa do Desembargo do Paço, com a seguinte relação: "Comarcas — Bahia, Sergipe, Ilhéus, Jacobina, Ceará, Espírito Santo, sertão de Pernambuco, Alagoas, Paraíba, São Paulo, Paranaaguá e Curitiba, Ouro Preto, Rio das Mortes, Sabará, Rio Grande do Sul, São João das Duas Barras e Rio Negro." É o que consta dos referidos *Anais*, vol. III.

No mesmo ano de 1823, a 1 de setembro, era lido o Projeto de Constituição do Império do Brasil, cujo título I dispunha sobre o Território.

Compreendia o Império do Brasil, como se lê no art. 2.^o, as Províncias do Pará, Rio Negro, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe d'El Rei, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e as Ilhas de Fernando Noronha e Trindade e outras adjacentes, e por federação o Estado Cisplatino.

O art. 4.^o do Projeto dispunha expressamente:

"Far-se-á do território do Império conveniente divisão em comarcas, destas em distrito, e dos distritos em termos, e nas suas divisões se atenderá aos limites naturais, e igualdade de população quando fôr possível" (2)

Estava, assim, focalizado o problema da redivisão territorial do Brasil em projeto constitucional que recebera a assinatura de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antônio Luís Pereira da Cunha, Manoel Ferreira da Camara Bitencourt e Sá, Pedro Araújo Lima, José Ricardo da Costa e Francisco Muniz Tavares.

A verdade, porém, é que o mandato constitucional, estabelecido no art. 4.^o citado, sofreu modificação que fêz adormecer a agitada idéia nascente. Prevaleceu a fórmula de que — conservando "a atual divisão do território, para o futuro far-se-ão novas criações ou divisões, segundo pedir a necessidade do serviço, ou o cômodo dos povos".

E quando o Imperador dissolvia a Assembléa Constituinte, por haver ela "perjurado na defesa da Pátria", a Carta do Império era dividida em Províncias, "as quais poderão ser divididas conforme pedir o bem do Estado" (3)

ESPIRITO DISCRIMINATÓRIO

É interessante salientar que, ao mesmo tempo em que se cogitava da divisão territorial do País em bases de uma possível igualdade social, econômica e demográfica, buscava-se até discriminar as Províncias e os seus governadores, em função da maior ou menor importância dos mesmos. Isso ficou bem salientado nos debates sobre emenda proposta

(2) *Anais citados* — vol. V — pág. 12.

(3) *Océlio de Medeiros*, op. cit. — pág. 85.

por Almeida e Albuquerque — "os presidentes, dentro de suas Províncias terão tratamento: nas maiores, de excelência; nas menores, de senhoria".

OPORTUNIDADE PERDIDA

Com a queda da Monarquia e o advento da República, em que as antigas Províncias passaram a constituir Estados, o problema da igualdade entre as unidades da Federação foi tratado e discutido em termos mais claros e amplos, mesmo sem lograr resultados satisfatórios. É assim que o constituinte de Mato Grosso, Senhor Pinheiro Guedes, apresentou e defendeu a emenda que, em parte, transcrevemos:

"Art. 3.º — O Território nacional será dividido em tantas porções quantas sejam precisas para que cada Estado tenha aproximadamente a mesma extensão e limites naturais."

Derrutada a emenda pela Constituinte da República, perdia a Nação a feliz oportunidade de resolver o magno problema, na hora exata da transição fundamental do regime político. Erro irreparável, como considera o insigne jurista Carlos Maximiliano, nas palavras que se seguem:

"Foi um erro, talvez irreparável, não se aproveitar o Governo Provisório dos seus poderes onímodos para dividir o País de modo que facilitasse o advento de uma federação menos imperfeita.

Receiou, quiçá, ferir susceptibilidades em momento melindroso, e o seu primeiro decreto, datado de 15 de novembro, transformou em Estados as antigas Províncias.

Se êle conseguiu, sem abalo, em uma nação católica, separar a Igreja do Estado, secularizar os cemitérios, instituir o casamento civil e tornar leigo o ensino oficial, por que recuar ante a urgência de abandonar os antigos limites das capitânicas hereditárias e fundar Estados mais ou menos equipolentes **entre si**, em população e superfície territorial?

Quem viveu naquele momento histórico viu bem que tudo seria possível na surpresa do triunfo." (4)

ERRO IRREPARÁVEL

Erro irreparável, diz bem o inconfundível jurista, pois, já hoje é de todo impossível cogitar de solução para o antigo problema. Os melindres pessoais, as rivalidades entre os povos, a consciência do poder de uns e da fraqueza de outros, as glórias e tradições locais e regionais, tudo constitui obstá-

culo intransponível para uma justa divisão territorial do Brasil. Possível, porém, poderia ser a criação de Territórios, com a criação de núcleos humanos ajudados e fomentados pelo Poder Central, objetivando levar a civilização a todos os recantos do território pátrio e ao aproveitamento racional de nossas imensas riquezas naturais.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Voltamos, ao concluir êsse desprezioso histórico, a insistir na afirmativa de que a divisão territorial do Brasil, nos termos em que a analisamos, pôsto que possa ser tratada em conjunto com os **Territórios Federais**, pouco ou nada tem a ver com êstes. Realmente, o primeiro problema é de substância transcendental, afetando tôdas as unidades da Federação, que passariam a sofrer revisão frontal em seus limites fronteiriços, umas em face das outras. O primeiro problema diz respeito à igualdade entre os Estados, distribuindo-se, entre todos, os mesmos recursos e instrumentos de progresso. O segundo problema, o dos **Territórios Federais**, tem história, origem e objetivos diferentes. O do Acre, por exemplo, constitui a anexação ao nosso de faixa territorial que estava sob o domínio de outro país. E os demais Territórios foram criados com o objetivo fundamental de segurança nacional.

"Com exceção do Acre, que foi incorporado à área brasileira pelo Tratado de Petrópolis, os Territórios resultaram do desmembramento de Estados, tendo sido instituídos no **interesse da defesa nacional**. A posição geográfica que possuem, incluídos quase que totalmente na faixa de fronteira, seria suficiente para **justificar os intuitos que presidiram à sua criação e continuidade**." (5)

Os grifos lançados na citação acima são nossos. Tinha-se em vista, como está claro, o plano de defesa nacional, através da instituição de Territórios Federais, em todo contorno dos limites brasileiros com os países estrangeiros. É certo, porém, que êsse plano inicial, se de um lado ficou parcialmente prejudicado com a extinção dos Territórios de Ponta Porã e Iguaçú, por outro, ampliou-se, profundamente, no ângulo administrativo, social e econômico. Passou-se a visar, além da defesa, à execução de projetos de colonização efetiva das áreas territoriais.

"Pelo próprio desenvolvimento dos serviços administrativos, integrados numa estrutura governamental em expansão, transformaram-se essas entidades em

(4) Carlos Maximiliano, citado no "Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais".

instrumentos propícios de valorização de áreas que a União e os Estados não assistiam a contento. A despeito das falhas governamentais e das deficiências administrativas, os Territórios Federais têm servido de estímulo ao progresso, ao povoamento e à nacionalização efetiva das regiões que os constituem, além de influir diretamente, mercê das vultosas inversões do Governo Federal, na economia e nas finanças dos Estados adjacentes." (6)

AS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E OS TERRITÓRIOS QUESTÃO SUPERADA

A Constituição do Império e a de 1891 (7) eram omissas a respeito dos Territórios. Quando ocorreu, entretanto, a anexação do Território do Acre ao Brasil, pelo Tratado de Petrópolis, firmado a 17 de novembro de 1903, surgiu a questão de saber se a União, diante do laconismo da Constituição, poderia adquirir territórios e tê-los sob sua administração. Grandes autoridades empenharam-se na polêmica, como bem relata Themistocles Cavalcanti. (8)

Clovis Bevilacqua negava êsse direito à União:

"Nem os Estados podem possuir terras que se achem fora dos seus Municípios nem a União as poderá possuir fora das fronteiras dos Estados. O agregado dos Municípios de uma certa região constitui um Estado e o agregado de Estados forma a Nação. Este entrosamento é rigorosamente constitucional, e fora dele não há outras rodas no mecanismo político dentro do qual vive atualmente o povo brasileiro. Quem tiver estudado detidamente a letra da Constituição Federal e se estiver possuída do espírito que a domina, afastará logo, como incompatível com o nosso direito, essa criação de territórios, que não foi prevista pelo legislador constituinte e cuja existência não se conforma bem com os fins especiais da União."

Aurelino Leal — *Teoria e Prática da Constituição*, defendia tese oposta:

"O exemplo para o qual não se me afigura haver objeção possível da parte dos que não admitem o território como instituição administrativa, do domínio exclusivamente da União, é exatamente êsse da aquisição pelo Brasil a um país estrangeiro, limítrofe ou não, de uma determinada porção da sua superfície, sobre a qual jamais tivéssemos alegado direitos dominicais.

Ora, sobre essas terras, inteiramente suas, podia a União legislar como entendesse; e, portanto, constitui-las em Território."

João Barbalho, comentando a Constituição de 1891, sustentava a mesma tese argumentando que a União "pode fazer Tratados com países estrangeiros (art. 34, § 12, e 48, § 16), e por êste meio não lhe é vedado adquirir Territórios por compra, por cessão, por convenção de limites".

Rui Barbosa também assim opinava. Themistocles Cavalcanti, que não vê "como se possa pôr em dúvida a possibilidade da União adquirir novos Territórios", salienta que, nos Estados Unidos, face ao laconismo da Constituição, também ocorreu o debate, mas a êle não se deu maior importância. E a Corte Suprema, por diversas vezes, já reconheceu aquêle direito da União.

CONSTITUIÇÃO DE 1934

Se omissas o foram, a respeito dos Territórios, as Constituições do Império e a da República de 1891, o mesmo não ocorreu com relação à de 1934, que projetou a matéria, face ao primeiro Território criado, ou seja, o do Acre, anexado ao Brasil, pelo Tratado de Petrópolis. Assim dispunha o art. 16 daquela Carta Constitucional:

"Art. 16 — Além do Acre, constituirão Territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo."

(6) (6) — Brasil — 1955 — publicação oficial do Ministério das Relações Exteriores. — págs. 667 e 668.

(7) No Jornal "Estado de São Paulo" — de 24 de fevereiro de 1915, encontra-se notícia resumida dos trabalhos da Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição de 1891.

"... o projeto Werneck — Pestana compunha, a Federação de Estados, Distrito Federal, províncias e territórios".

"... o projeto Magalhães Castro dividia o Território nacional em Estados e Territórios".

"... o projeto Américo Brasiliense constituía as antigas províncias em Estados, com seus atuais limites".

De acôrdo com Agenor de Roure foram ponderados e discutidos todos êsses elementos e a "Comissão dos Cinco" elaborou o projeto definitivo e entregou-o ao Governo Provisório em 30 de maio de 1890. Nesse trabalho coletivo as antigas províncias passaram a ser consideradas Estados, não se falava em territórios porque o Dr. Magalhães Castro cedeu a empenhos do Governo Provisório e abandonou a sua primitiva opinião".

(8) Themistocles Cavalcanti — "Tratado de Direito Administrativo" — 1948 — Vol. I — pág. 202.

Aquela Constituição dispunha, ainda, sobre a possibilidade de o Território ser erigido em Estado e prescrevia que o Território do Acre (art. 16, § 3.º) "será organizado sob o regime de prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial por intermédio de um delegado da União..."

À vista desses textos constitucionais, tornaram-se superadas as controvérsias sobre o direito de a União adquirir e constituir Territórios. Exigia apenas a Constituição que as terras pertencessem à União "por título legítimo".

A CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição outorgada de 1937 insistia na matéria. Não mais restringindo à União a faculdade de constituir novos Territórios. Nem mesmo exigindo o "título legítimo", como meio regular de aquisição das terras que constituíssem os Territórios criados.

Vejamos o texto constitucional sobre o assunto. Assim dispunha o art. 6.º daquela Carta:

"Art. 6.º — A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, Territórios federais, cuja administração será regulada por lei especial."

A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Esse texto da Constituição de 1937, comprometedor da autonomia dos Estados, conferindo à União o direito amplo de desmembrar terras das unidades da Federação, sempre que entendesse conveniente "à defesa nacional", perdeu-se ou eliminou-se com a Constituição liberal e democrática de 1946. Não mais os Territórios poderiam ser criados a libito da União. E tudo ficou disciplinado de modo seguro, sob a influência das novas idéias de liberdade que inspiravam a nova Carta Constitucional vigente.

É assim que dispõe o art. 3.º da nova Constituição:

"Art. 3.º — Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados."

E o processo para tanto ficou estabelecido no art. 66, n.º VI, da Constituição de 1946:

"Art. 66 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

VI — aprovar resoluções das assembleias legislativas estaduais, sobre incorporação, subdivisão ou desmembramentos de Estados."

TERRITÓRIOS E REDIVISÃO DO PAÍS

Não se pode cogitar mais hoje, como já dissemos, da redivisão da estrutura territorial do Brasil, através da criação de Territórios Federais. O problema tornou-se insolúvel em face da nova Constituição. Nenhum Estado abdicaria de sua autonomia para atendimento à velha aspiração. (9)

TERRITÓRIOS E COLONIZAÇÃO

Não há dúvidas, entretanto, de que os Territórios federais, sob o controle político e administrativo do Poder Central, oferecem margem a uma política intensiva de colonização, pela atração natural da fertilidade e das riquezas naturais do seu solo. Os investimentos financeiros da União proporcionando a concentração de maior poder econômico; as facilidades de uma assistência técnica e racional pelos poderes federais, sem entraves políticos ou administrativos dos Estados-membros ou dos Municípios; um sistema de planificação nos processos de distribuição de terras, sem convite ao minifúndio e sem margem aos latifúndios, tudo, nos Territórios, facilita e inspira a planificação e execução de uma política de colonização, capaz de produzir os melhores frutos.

O Presidente Getúlio Vargas, não poucas vezes, focalizou o problema do aproveitamento de nossas terras pela colonização:

"É, aliás, no sentido de promover a colonização interior que o Governo dirige,

(9) O Sr. Mário Martins, ex-Deputado Federal, em recente reportagem na revista "Manchete", de 27 de março de 1965, aborda a questão da nova divisão territorial do Brasil. O trabalho, em discussão, é do General Segadas Viana. Pela sugestão do estudo, o Brasil passaria a ter vinte e oito Estados e um Distrito Federal. Contudo continuamos a não acreditar no êxito deste novo plano divisório. O Jornal "O Estado de São Paulo", de 4 de junho de 1965, publica a seguinte notícia: O Presidente Castello Branco deverá constituir, nos próximos dias, um grupo de trabalho para estudar a redivisão territorial do País, que atingiria, principalmente, os Estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso, nos quais seriam criados vários territórios federais. A notícia foi dada pelo Deputado Epilogo de Campos, da UDN do Pará, após encontro com o Presidente na manhã de hoje, no Palácio do Planalto. No Pará, disse o parlamentar, poderiam ser criados mais três territórios: os de Xingu, Marajó e Tapajós. Em Mato Grosso, deveria ser restabelecido o território de Ponta Porã e, no Paraná, o de Foz do Iguaçu, extintos pelos constituintes de 1946. A redivisão poderia estabelecer também novos Estados, atendendo, se conveniente, às aspirações de algumas regiões. A pedido do Presidente da República, o Deputado Epilogo de Campos sugeriu, para integrarem o grupo de trabalho, entre outros, os nomes do Ministro Juarez Távora e do presidente do IBGE, sr. Teixeira Leite.

atualmente, as suas vistas, com o intuito de fixar, em zonas mais produtivas e menos propícias a flagelos, os excedentes de população de certas regiões do País." (10)

COLÔNIAS AGRÍCOLAS

Vale aqui assinalar que antes da criação dos novos Territórios, ou seja, daqueles que se seguiram ao do Acre, o Presidente Vargas, naturalmente no velho propósito da instituição das colônias, fêz publicar, a 14 de fevereiro de 1941, o Decreto-Lei n.º 3.059, dispondo sobre a criação de colônias agrícolas, como serviço descentralizado, com território determinado e função específica. Exercia-se, assim, a atividade intervencionista do Estado Moderno, dando-se à União a faculdade de penetrar nos próprios Estados e Municípios para organizar e dirigir as colônias agrícolas.

O mesmo já ocorrera no Governo da América do Norte com relação ao Vale do Tennessee.

Para afastar embaraços ao funcionamento das novas entidades (colônias), o decreto-lei acima citado dispunha no seu art. 15:

"Art. 15 — Na área em que fôr fundada a Colônia, transferida por qualquer título ao domínio da União, os Estados, subdividir-se em novos Territórios atos que importem na cobrança de impostos e taxas sobre o lote, cultura, veículos destinados ao transporte de colonos e o de sua produção, instalação para o beneficiamento dos produtos agropecuários, bem como sobre o valor da terra, enquanto a colônia não houver sido emancipada."

Instituídos os novos Territórios, inspirados na idéia de defesa nacional, era natural que se lhes desse função colonizadora, ampliando-se, por essa forma, o plano inicial daquelas criações.

O ACRE

Expostas essas considerações gerais, passemos a analisar cada um dos Territórios Federais, buscando dar a sua história, em síntese, extensão territorial, riquezas naturais etc.

Começemos pelo Acre, o primeiro deles e hoje erigido em Estado-membro da Federação.

Esse Território não se criou em função de planos preestabelecidos. Nem se visou com ele colonização, nem também qualquer idéia de defesa nacional. O Acre foi anexado ao Brasil por um acidente da História. Região despovoada, com uma superfície de 191.000

quilômetros quadrados, segundo o cálculo feito pelo Almirante Guilhobel, era ela disputada pelo Brasil, Bolívia e Peru. O Brasil, em nota do Ministério das Relações Exteriores, chegou a reconhecer, em certo tempo, a soberania da Bolívia. E, realmente, à Bolívia pertencia a grande área, por força dos Tratados de Madri e Santo Ildefonso. Os brasileiros, porém, a tinham explorado e colonizado. Os cearenses tinham-se embrenhado pelas selvas, na extração da borracha. E ninguém queria submeter-se às autoridades bolivianas. Surgiram os choques armados. De toda parte a sublevação. Garcez proclama a **República do Acre**, e o Dr. Plácido de Castro organiza a resistência e instala o Governo Provisório, sob sua chefia.

Em 1903, terminam as lutas, com o esmagamento das forças bolivianas e é assinado o **Tratado de Petrópolis**, em que o Acre, por cessão da Bolívia, passou ao domínio do Brasil. Recebia a Bolívia, em compensação, terras nas fronteiras do Estado de Mato Grosso, 2.000.000 de libras e mais a obrigação de o nosso país construir a Estrada de Ferro Madeira—Mamoré. O Barão do Rio Branco conduziu vitoriosamente êsses entendimentos diplomáticos.

Concluída a disputa externa, surgiu, internamente, um grande problema: Como ficaria o Acre? Seria anexado ao Estado do Amazonas, (11) erigido em Estado ou, ainda, organizado sob forma de **Território**, como já havia nos Estados Unidos?

Assis Brasil, Ministro brasileiro em Washington, escrevia a Rio Branco sugerindo a 3.ª fórmula:

"Por que não usa de seu grande prestígio nacional para promover a reforma (constitucional ou ordinária) que estabelecesse o regime dos Territórios? Seria uma bênção para o País. Até alguns dos atuais chamados Estados deviam passar por êste regime. Como acabar, por outro modo, com as imoralidades do

(10) Discurso proferido em 10 de novembro de 1939 — "A Nova Política do Brasil" — Vol. VII — pág. 81.

(11) O Jornal do Comércio, de 29 de janeiro de 1906, defendendo o direito do Amazonas, diz: "Quem eram êsses Acreanos Revolucionários senão os Brasileiros residentes no Amazonas que se levantaram, não com o pensamento de anexar o Acre ao Brasil, mas para expulsar os Bolivianos do território amazonense. É certo que, combatendo a invasão boliviana no território do Amazonas, os Brasileiros aí residentes expulsavam o invasor do solo de seu país, mas enclotavam-no também do solo amazonense, que é o mesmo solo brasileiro. Por que então "o Acre ao Brasil", em vez de "o Acre ao Amazonas".

Amazonas, por exemplo, que ainda neste momento está procurando hipotecar aos agiados mais direitos soberanos que a Bolívia quis dar ao Sindicato do Acre? Será difícil levar tão longe a reforma, mas ao menos poderia aproveitar para casos como o Amapá, o das Missões e o do Acre. E que melhor campeão teriam esses ricos Territórios que o herói incruento que os conquistou para o patrimônio nacional?" (12)

O Barão inclinava-se a aceitar a sugestão, pois entendia que os acreanos deveriam ter sua autonomia. E o Presidente Rodrigues Alves, finalmente, optou pela fórmula do Território. Dirigiu-se ao Congresso Nacional, e, nesta Mensagem, acompanhando o Tratado disse: "se esse pacto merecer aprovação, peço-vos que ao mesmo tempo autorizeis o Governo a fazer as operações de crédito para sua execução e a prover sobre sua administração provisória e arrecadação das rendas dos Territórios, que ficarão reconhecidos como brasileiros". (13) Com grandes debates Câmara (14) e Senado aprovaram um projeto mandando a União administrar o Território, em caráter provisório.

Pela Lei 1.181, de 24 de fevereiro de 1904, criava-se o Território do Acre e pelo Decreto 5.188, de 7 de abril, era dividido em três Departamentos — Alto Acre, Alto Purus e Alto Juruá. Estes Departamentos passaram a ser, então, administrados por prefeito, nomeados pelo Presidente e admissíveis *ad nutum*.

O Território passou a ter existência efetiva, mas Rui Barbosa pleiteia junto ao Supremo Tribunal Federal a nulidade do ato que o criou.

Fôra brilhante e veemente a argumentação do imortal brasileiro. Eis as teses essenciais por êle defendidas.

"Ora, no ação pendente, alega o Estado do Amazonas:

1.º — Que cada um dos Estados Unidos do Brasil tem limites determinados na Constituição.

É o que desta consta, no seu art. 2.º.

2.º — Que esses limites se não podem alterar a nenhum Estado sem prévio acôrdo seu.

É o que a Constituição dispõe no seu art. 4.º.

3.º — Que, a êste respeito, não tem o Congresso Nacional outra atribuição que a de aprovar, ou não, as alterações de limites acordadas entre os Estados. É o que resulta do confronto entre o art. 4.º e o art. 34, n.º 10, da Constituição.

4.º — Que o Acre setentrional sempre foi havido por território do Amazonas, em cuja posse e jurisdição estêve sempre, quer durante êste regime, quer durante o imperial.

É o que já demonstrou com a prova aduzida nos autos, e se torna a provar com a ora anexa a estas razões.

5.º — Que, portanto, apoderando-se dêsse território, a União, primeiro que tudo, assumiu uma atribuição que não tem, qual a de cercar limites a um Estado.

É o que deriva nelutavelmente das premissas anteriores.

6.º — Que, por consequência, em segundo lugar, atentou contra direitos fundamentais de uma pessoa jurídica, o Estado do Amazonas, esbulhando-o do seu patrimônio constitucional.

É o que se não poderia negar, senão recusando a personalidade jurídica aos Estados da União, ou desconhecendo o caráter constitucional do direito dêles ao território que os forma.

Logo, a ação atual tem por fundamentos:

primeiro, a assunção manifesta, pelo Congresso Nacional, de poderes que a Constituição lhe não dá;

segundo, a usurpação, pelo Congresso Nacional, de um dos direitos cardiais assegurados pela Constituição aos Estados.

Irrecusável é, pois, quer pelo primeiro fundamento, quer pelo segundo, a intervenção do Supremo Tribunal Federal

(12) Leandro Tocantins — "A Formação Histórica do Acre", Vol. III, pág. 689 — citado no Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais.

(13) Anais da Câmara dos Deputados, janeiro de 1904 in Leandro Tocantins, op. cit.

(14) Na Câmara o Dep. Barbosa Lima fêz grande opposição ao projeto dizendo: e "haja de criar territórios, haja de dar o primeiro passo para alargar a consciência regionalista dos Estados federados, começando pelo território ao sul do paralelo 10.º 20' da bacia do Purus e seus afluentes, para incorporar com uma delegacia fiscal ao patrimônio federal, para arrogar-se-lho a pretexto de território adquirido na entidade de direito público interno-território — e assim tenhamos assentido ao primeiro ato, à primeira cena da politicagem imperialista interna, da remodelação, do *ci-devant*, hoje pelo Amazonas, amanhã pelo Território das Missões! E Santa Catarina que esteja alerta, depois pelo território do Amapá. O Amazonas que ouça o meu aviso" — Discurso na sessão de 28-12-903 — Leandro Tocantins, op. cit.

como o juízo originário e privativo, segundo a Constituição, nas causas e conflitos entre a União e os Estados.

Conseqüentemente, a preliminar, afrontando, como afronta, a verdade constitucional em princípios elementares, não pode encontrar acolhida na casa das guardas da Constituição." (15)

Mas, a defesa do grande jurista não logrou êxito.

Mais tarde, por ato do Executivo federal, foi alterada a organização do Território, que passou a ser dividido em quatro Prefeituras e ainda, depois, pelo Decreto Legislativo número 4.058, de 15 de janeiro de 1920, e Decreto n.º 14.383, de 1.º de outubro de 1920 — foi o governo do Acre unificado nas mãos de um delegado da União.

Em 1936, pela Lei n.º 366, de 30 de dezembro, tinha o Acre a sua Lei Orgânica, estruturada em regime descentralizado. Outorgava-se autonomia aos Municípios e as funções executivas eram conferidas a um preposto da União no Território.

ELEVAÇÃO DO ACRE A ESTADO

A riqueza dos seringais e o espírito guerreiro e ambicioso dos acreanos começaram a animar o pensamento de elevar o Território à categoria de Estado. Não era nova a idéia. "A idéia da graduação do Acre na condição de Estado nascera na hora de sua incorporação ao Brasil. Os que haviam pegado em armas para defendê-lo como parte integrante do Brasil apoiavam a anexação na condição de Estado da Federação. Constituiu, portanto, uma tremenda desilusão, nesse particular, a solução adotada pelo governo federal.

Logo em 1905, a 23 de dezembro, no entanto, o Deputado Francisco Sá (16), da bancada cearense, apresentou à Câmara projeto criando o Estado do Acre, com os mesmos direitos consignados aos outros participantes da Federação. O projeto não obteve aprovação.

Pronunciamentos em manifestos, memoriais ao Governo da República e ao Congresso, como movimentos armados no Território, visando à medida, não surtiram efeito. Oliveira Viana, nos **Pequenos Estudos de Psicologia Social**, sustentava que a elevação do Acre à categoria de Estado constituiria tremendo erro. Para o sociólogo fluminense, não havia no Acre uma sociedade capaz de tarefa política de organização e funcionamento do Estado. Turbulentas, heróicas mas

sem a educação política necessária, as populações que haviam realizado a ocupação do Acre e o mantinham para o Brasil não poderiam exercer a função democrática do uso sereno e útil do poder. Aos homens do Sul, habituados ao exercício do governo, ainda por algum tempo devia caber a missão de dirigir os destinos do Acre.

A Constituição de 1934 não postulou, é certo, particularizando o caso do Acre, quando abriu a perspectiva da elevação dos Territórios a Estados, desde que alcançassem os 300.000 habitantes e possuíssem recursos suficientes para a manutenção dos respectivos serviços públicos. Fê-lo numa generalização para êle e os outros que se criassem. O projeto da Constituição de 1934 estipulava, apenas, que precisariam ter população e meios de vida própria para ascender a Estados.

Ao discutir-se a Constituição de 1946, o Deputado Ferreira de Souza propusera que os Territórios só se graduassem em Estados na medida da conveniência nacional e da existência de uma situação econômico-financeira que autorizassem as responsabilidades do exercício das obrigações de Estado. No particular da população, essa deveria ser igual à do Estado menos populoso da União. A emenda não foi aceita. (17)

Quanto ao Acre a Assembléia deliberou nas Disposições Transitórias da Constituição que: "O Território do Acre será elevado à categoria de Estado, com a denominação de Estado do Acre, logo que as suas rendas se tornarem iguais às do Estado atualmente de menor arrecadação."

Em 1957, o Deputado José Guimard pleiteou que se cumprisse o dispositivo constitucional, apresentando o Projeto n.º 2.654. Exibiu algarismos demonstrando que o Ter-

(15) Rui Barbosa — "O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional" — Vol. I — página 183. — Na sua defesa junto ao Supremo Tribunal Federal Rui Barbosa referia-se a dispositivos da Constituição de 1891.

(16) O Jornal do Comércio, de 2 de janeiro de 1906, afirma: "Já é uma realidade o promissor projeto permitindo ao Acre a entrada em nossa República Federativa. E não foi sem grandes entusiasmos que o seu talentoso defensor, Dr. Francisco Sá, o sustentou de sua prestigiada cadeira na Câmara, com o apelo e aplauso de bancadas inteiras, como não foi sem incontinentes rancores que os inimigos do Acre, prosélitos dos honorários de Rui Barbosa e devotados amigos da fabulosa renda de dezesseis mil contos, o viram tornado centro de valorosas simpatias, em ostensiva oposição aos desejos do Amazonas."

(17) Elevação dos Territórios à Categoria de Estado — Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

ritório já satisfazia a exigência legal, pois sua arrecadação já era igual à do Estado de Sergipe. Os recursos complementares seriam obtidos pela ajuda da União, por 10 anos consecutivos, cooperando com o nôvo Estado através de convênio, pelo qual concorreria com a dotação anual de Cr\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de cruzeiros).

O projeto logrou êxito em 1961, porém com as modificações de um Substitutivo apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa. Sôbre o assunto, e já agradecendo o apoio da Câmara, e invocando, agora, a ajuda do Senado Federal, o Deputado José Guimard pronunciava discurso, publicado no **D.C.N.** de 14 de abril de 1961. Vamos recordá-lo:

"Sr. Presidente, Srs. Deputados, na semana passada, esta Câmara votou, em última discussão, o projeto que eleva o Acre a Estado! Assim, vai-se resgatando uma dívida, para com aquela região longínqua, que espera sua verdadeira autonomia há quase sessenta anos! A Câmara atendeu àqueles que derramaram sangue para que o Acre fôsse Brasil. Os deputados de todos os Partidos que subscreveram o projeto tiveram o seu gesto de justiça histórica compreendido pelos desta legislatura, pois, cêrca de dois terços dos representantes de todos os Partidos, e de todos os Estados, que na tarde de 6 de abril enchem o Plenário, votaram por unanimidade o Projeto n.º 2.654-B-57! Até o nosso ilustre colega Ranieri Mazzilli, do alto de sua cadeira de Presidente recém-eleito pela confiança e estima de todos nós, bateu palmas em homenagem ao velho Território! Nós vos agradecemos, Senhores Deputados, e estou certo de que o Acre guardará os vossos nomes, e a lembrança do vosso gesto, para tôdas as gerações.

Nem todos sabem, Sr. Presidente, que essa luta vem de longe: desde Thaumaturgo de Azevedo, o grande soldado do Piauí que, reivindicando por conta própria, à revelia dos governos, os direitos do Brasil na questão acreana, disse cumprir um dever, acima do seu dever militar; desde Plácido de Castro, cujo túmulo em Pôrto Alegre ostenta uma legenda de fogo que é única em todos os cemitérios do mundo — contra os que fizeram do Acre uma simples colônia; desde Rio Branco, o Deus Termeiro das nossas fronteiras. A sombra dêsses nomes tutelares do Acre deve ter adejado por aqui, naquela hora histórica.

Para diante, quando se falar na atitude anticolonialista do Brasil, não ouvirão representantes nossos, como ouviram lá fora, referências a nossa hipocrisia de manter regime semicolonial aqui dentro, ao mesmo tempo em que nos solidarizamos com o Congo, Angola e Argélia! Não se entende como tenha durado tanto essa contradição que acarreta direitos políticos desiguais dentro da mesma Pátria.

A Câmara também fez justiça a um dos grandes tribunos que por aqui passaram, Germano Hasslocker, amigo do Acre, o Deputado do Rio Grande do Sul! Fez justiça ainda a Francisco Sá, grande mineiro e grande brasileiro, autor, faz tanto tempo, do primeiro projeto de emancipação do Acre.

Por tudo isto, Sr. Presidente, estou-me congratulando com V. Ex.^ª e com esta Casa pela votação expressiva que recebeu o projeto Acre-Estado. Não foi uma proposição feita às carreiras, sob a pressão de acontecimentos tempestuosos. Mereceu o exame acurado das Comissões Técnicas. Nela colaboraram Deputados do gabarito moral de Tarso Dutra, e do conhecimento perfeito da região amazônica, como Jayme Araújo. O que se vai dar ao Acre, em dez anos, não paga o que êle sofreu em mais de meio século! Não paga os impostos que o escorcharam na época da sua incorporação; e, acima de tudo, não paga aquilo que sômente êle pagou — um pesado tributo de sangue para ser Brasil!

Quando o projeto de autonomia do Acre sai desta Casa meticulosamente estudado durante quatro longos anos, e cria com prudência, zelo e dignidade o caçula dos Estados brasileiros, lanço o meu apêlo ao Senado, onde não temos nenhuma voz, para que naquela vetusta assembléia se tenha em conta que o Acre já foi uma república independente; que os Partidos, as pessoas e quizzílias de hoje pouco valem diante da perenidade das grandes causas; que o regime de Território, com poder executivo nomeado, é um proconsulado que abastarda e deseduca os cidadãos para a democracia; que junto com a autonomia política o projeto contém implícito um plano de investimentos reprodutivos; e, sobretudo, a votação unânime com que a Câmara dos Deputados acolheu êsse projeto, do princípio ao fim, é o reconhecimento do povo brasileiro para com os nordestinos que fecharam as nossas

raias ocidentais e apodreceram nos igapés amazônicos, a fim de que seus filhos e netos fôsem tão brasileiros como todos os demais."

O projeto foi enviado ao Senado Federal em 25 de abril de 1961.

Na Câmara Alta, porém, o saudoso e eminente Senador Cunha Melo atira-se, com arrojado e bravura, contra o projeto de criação do novo Estado. Não será demais transcrevermos trechos do seu memorável discurso, publicado no **D.C.N.** de 9 de junho de 1961.

"No elemento histórico das nossas entidades federativas, em 1934, em 1937 e em 1946, o fator econômico, a existência de rendas, foi predominante e decisivo para conversão de Território em Estado.

Na Constituição de 1937, esse critério foi tão expresso que até se dispôs que seriam convertidos em Territórios aqueles Estados que, durante 3 anos sucessivos, não tivessem rendas suficientes para os seus serviços.

Quando não se requereu o elemento renda para promoção do Território a Estado, mais se exigiu: que, para continuar Estado se tivesse **renda** suficiente para subsistir.

Carlos Maximiliano, nos seus Comentários à Constituição, fls. 137, censurando a orientação adotada pelo regime instituído no País, em 1889, escreveu:

"Outro grande erro foi elevar à categoria de Estados tôdas as províncias do Império.

Algumas não estavam preparadas para a autonomia ampla que o regime outorgava. Róidos de dívidas e carregadas de impostos, gemeram durante um quarto de século sob o jugo das oligarquias.

O povo prático, o norte-americano, constituiu, a princípio, treze Estados; foi elevando paulatinamente este número até quarenta e cinco, embora adquirisse grandes extensões de terras, como as de Alaska, Pôrto Rico, Philipinas, Guam, Tutulla e a Zona do canal do Panamá, que passaram a constituir simples territórios, juntamente com

as ilhas Hawai, Arizona e Nôvo México.

Só em 1910 entrou em discussão no Congresso um projeto para elevar os dois últimos à categoria de Estados. Assim, em 1912, o número destes subiu a quarenta e sete.

A Constituição brasileira nem previu a aquisição de territórios, talvez por haver peremptoriamente vedado que a República se empenhasse em guerra de conquista (artigo 88).

O país adquiriu, pelos meios pacíficos (Tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, com a Bolívia), o atual território do Acre."

O projeto de elevação extemporânea do Acre a Estado, sem densidade demográfica, sem situação econômica, nesta hora, em que tanto se discute a situação de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em que até defendemos perante o continente os postulados da O.P.A., em que aquela região estava sendo incluída na zona brasileira menos desenvolvida, com menos condições de vida própria, seria um erro. Um erro agravado face aos acontecimentos censurados por Carlos Maximiliano, à realidade que conhecemos."

E assim o eminente Senador, em linguagem incisiva, encerra o seu discurso:

"O Projeto de Lei elevando o Acre, além de prematuro, é também inconstitucional. O referido Território não tem densidade demográfica; não tem rendas; assim, sem população e sem renda, não pode, ainda, ter autonomia. Ainda outras vezes, Sr. Presidente, voltarei a esta tribuna, em defesa dos acreanos, poupando-os das injunções políticas que os ameaçam."

No Senado o projeto recebe parecer favorável das Comissões competentes. O Senador Lima Teixeira solicita dispensa de interstício e o projeto é incluído na Ordem do Dia da sessão de 1.º de junho de 1962. Aprovado, vai à sanção. O Presidente João Goulart sanciona-o, aponto, porém, dois ve-

tos, (18) conforme mensagem que envia ao Congresso:

**"MENSAGEM N.º 113, DE 1962
(N.º 123, de 1962, na origem)**

Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal.

Tenho a honra de comunicar a Vossa Ex.^a que, no uso das atribuições que me conferem o artigo 70, § 1.º, da Constituição Federal e o art. 3.º, itens III e IV, do Ato Adicional, resolvi vetar, parcialmente, o Projeto de Lei da Câmara n.º 2.654-C-57 (no Senado, n.º 45-61), que eleva o Território do Acre à categoria de Estado, e dá outras providências.

Não posso esconder a satisfação de que estou possuído por me haver sido reservada a oportunidade de, como Presidente da República, sancionar este projeto de lei, transformando em realidade o sonho e o desejo do valoroso povo acreano. Preferia fazê-lo, entretanto, sem qualquer restrição, isto é, sem recorrer ao direito do veto.

Todavia, por circunstâncias especiais, sou obrigado a me valer do recurso conferido pela Constituição, não com o intuito de restringir efeitos da lei, mas, ao contrário, com o propósito de corrigir algumas falhas do projeto, que poderiam comprometer sua aplicação.

Assim é que incide o veto sobre os artigos 5.º e 6.º e respectivo parágrafo único, do projeto, pelas razões a seguir expostas:

Quanto ao art. 5.º, ao mais superficial exame surge a necessidade de vetá-lo. Com efeito, dado o tempo decorrido na data nêle fixada para o término do mandato dos deputados à Assembléia Legislativa, tornou-se desatualizado o citado dispositivo e, conseqüentemente, inócuo.

Impõe-se o veto, também, ao artigo 6.º e respectivo parágrafo único, porque a sua manutenção poderia ensejar interpretações inteiramente contrárias aos interesses nacionais.

(18) Dispositivos vetados: "Art. 5.º — O mandato dos deputados eleitos, na forma do art. 2.º, findará a 31 de janeiro de 1962. Art. 6.º — O número de representantes do Estado do Acre na Câmara dos Deputados será fixado em lei especial, e a sua eleição, juntamente com a dos Senadores, verificar-se-á na data das eleições gerais do Congresso Nacional para a próxima Legislatura. Parágrafo único — O Senador eleito com menor votação terá o mandato de quatro anos."

Evidente que a referência a uma lei especial para fixação do número de representantes na Câmara dos Deputados poderá impedir, por absoluta exigüidade de tempo para sua aprovação, que a sua eleição, juntamente com a dos Senadores, se verifique, para a próxima legislatura, na data das eleições gerais do Congresso Nacional, conforme determina, aliás, o próprio artigo *in fine* com sérios prejuízos para a organização e o progresso do nôvo Estado, pois não se poderá admitir a ausência de seus representantes no Congresso Nacional, justamente na fase embrionária de sua emancipação política.

Vetados os dispositivos, porém, tal hipótese não ocorrerá, porque a matéria já está adequadamente tratada pela Constituição Federal.

São estas as razões que me levaram a vetar, parcialmente, o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Srs. Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 15 de junho de 1962.

— João Goulart."

Os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional na sessão de 20 de novembro de 1962. Consagra-se, por essa forma, a autonomia do Estado do Acre, por força da Lei n.º 4.070, publicada no D.O. de 22 de junho de 1962, que publicamos abaixo, na íntegra, dada a importância que encerra:

LEI N.º 4.070, DE 15 DE JUNHO DE 1962

Eleva o Território do Acre à categoria de Estado, e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — O Território do Acre, com seus atuais limites, é erigido em Estado do Acre.

Art. 2.º — A Justiça Eleitoral fixará, dentro de três meses, após a promulgação da presente Lei, a data das eleições de Governador e de deputados à Assembléia Legislativa, os quais serão em número de quinze e terão, inicialmente, funções constituintes.

Art. 3.º — A Assembléia Legislativa reunir-se-á dentro de dez dias da diplomação, sob a direção do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, por convocação dêste, e elegerá a sua Mesa.

Parágrafo único — Se, dentro de quatro meses, após a instalação da Assembléia, não fôr promulgada a Constituição Estadual, o

Estado do Acre ficará submetido automaticamente à do Estado do Amazonas, até que a reforme pelo processo nela determinado.

Art. 4.º — A posse do primeiro Governador se fará perante a Assembléa Legislativa, no dia da promulgação da Constituição Estadual.

Parágrafo único — Até essa data, o Estado do Acre ficará sob a administração do Governo Federal, através de um Governador provisório.

Art. 5.º — ... (vetado)

Art. 6.º — ... (vetado)

Parágrafo único — ... (vetado)

Art. 7.º — As dotações consignadas no atual Orçamento Geral da União, para o Território do Acre, serão transferidas à aplicação do Governo do Estado, mediante convênio.

Parágrafo único — No exercício financeiro subsequente ao da promulgação da Constituição Estadual, o Governo do Acre perceberá da União um auxílio correspondente ao valor global das verbas orçamentárias que hajam sido atribuídas ao Território, no exercício anterior.

Art. 8.º — A União celebrará convênio com o Estado do Acre, a vigorar do exercício financeiro seguinte ao da promulgação da Constituição do Estado, para que:

- a) a União concorra durante o período de dez anos contínuos com um auxílio anual não inferior a Cr\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de cruzeiros) e mais, por tempo indeterminado, com a contribuição de que trata o art. 9.º, § 6.º;
- b) o Estado se obrigue, no mesmo prazo, a:
 - 1) aplicar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) desse auxílio, no fomento da riqueza regional;
 - 2) limitar, ao máximo de 3% (três por cento), por transação, a incidência do Imposto de Vendas e Consignações.

Art. 9.º — A partir da data da promulgação da Constituição Estadual ficam atribuídos ao Estado do Acre e a êle incorporados:

- a) todos os bens, serviços e respectivos pessoal ativo e inativo do Território do Acre;
- b) todos os serviços públicos de natureza local, exercidos pela União no Território do Acre e por ela não aproveitados, inclusive a Justiça, o

Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com todos os respectivos bens e pessoal ativo.

§ 1.º — O pessoal dos serviços mantidos pela União e transferidos ao Estado na forma deste artigo continuará a ser remunerado pela União, inclusive o que passar à inatividade; mas passarão a ser remunerados pelo novo Estado, que os proverá na forma da lei, os novos servidores nomeados para cargos iniciais de carreira ou cargos isolados que se vagarem e para cargos que vierem a ser criados, bem como os acréscimos de vencimentos, proventos e vantagens estabelecidos pelo novo Estado.

§ 2.º — A aposentadoria dos servidores remunerados pela União será por essa decretada, ficando a seu cargo o pagamento dos respectivos proventos, e também assegurado, sem restrições, o direito dos atuais contribuintes de entidades federais de previdência.

§ 3.º — Todos os bens móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do novo Estado sem indenização, na data da promulgação de sua Constituição.

§ 4.º — Os serviços transferidos na forma deste artigo continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificados pelos Poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre eles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.

§ 5.º — Os servidores federais, transferidos ao novo Estado, serão remunerados pela União de maneira nunca inferior aos de mesmo cargo ou de correspondente categoria nos demais Territórios Federais.

§ 6.º — Caberá à União auxiliar o Estado a pagar aos desembargadores do Tribunal de Justiça a diferença entre os seus vencimentos e os dos juizes de entrância mais elevada ou única, até ser a mesma absorvida por majorações outorgadas pelos poderes constitucionais do Estado.

Art. 10 — Caberá à União o pagamento da importância que fôr em definitivo arbitrada, como justa indenização ao Estado do Amazonas, pela perda do Acre Setentrional.

Art. 11 — Até que seja instalado o Tribunal Regional Eleitoral do Acre, suas funções serão exercidas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

Art. 12 — As verbas e créditos orçamentários ou especiais destinados ao Estado do Acre, em virtude da presente Lei, independem

de registro prévio no Tribunal de Contas e serão depositados, com caráter prioritário, em conta especial do Banco do Brasil S.A., à disposição do Governo estadual, em três parcelas iguais, durante os meses de março, julho e novembro de cada ano.

Art. 13 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 15 de junho de 1962; 141.º da Independência e 74.º da República. — **João Goulart** — **Tancredo Neves** — **Alfredo Nasser** — **Walter Moreira Salles**.

A propósito da Lei de criação do Território do Acre, julgamos interessante transcrever aqui o Parecer do Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Cândido de Oliveira Neto, no Mandado de Segurança n.º 11.978, do Distrito Federal, e publicado no **Diário de Justiça** de 12 de março de 1964.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 11.978

DISTRITO FEDERAL

Requerente: Francisco Alves Duarte.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

EMENTA: *Interpretação do artigo 3.º da Constituição Federal e princípio da inamovibilidade dos magistrados. A Lei especial de criação do Estado do Acre.*

- I. A Lei especial, prevista no art. 3.º da Constituição Federal, mediante a qual o Poder Federal transforma um Território em Estado, tem força criadora maior do que outra lei ordinária, podendo, inclusive, afastar a incidência de outras normas constitucionais e legais.
- II. Não há, assim, como invocar, contra determinação da Lei especial n.º 4.070, de 15 de junho de 1962, que criou o Estado do Acre, princípio de inamovibilidade de membros da magistratura do antigo Território, adjudicados ao novel Estado.
- III. O conceito de inamovibilidade é estritamente espacial, não estando em causa quando se trata, apenas, de mudança de empregador, sem deslocação no espaço, sobretudo quando o antigo empregador mantém todos os seus deveres para com o servidor.

PARECER

1. Dr. Francisco Alves Duarte, Juiz de Direita da Comarca de Sena Madureira, provido no cargo ao tempo em que dita Comarca fazia parte do Território Federal do Acre, impetra o presente mandado de segurança, a fim de que seja pôsto em disponibilidade, e não transferido compulsoriamente, como diz, à Justiça do novo Estado do Acre, como determina a Lei Federal número 4.070, de 15 de junho de 1962 (**eleva o Território do Acre à categoria de Estado, e dá outras providências**):

“Art. 9.º — A partir da data da promulgação da Constituição Estadual, ficam atribuídos ao Estado do Acre e a êle incorporados:

- a) todos os bens, serviços e respectivos pessoal ativo e inativo do Território do Acre;
- b) todos os serviços públicos de natureza local, exercidos pela União no Território do Acre e por ela não aproveitados, inclusive **A JUSTIÇA**, o Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com todos os respectivos bens e pessoal ativo.”

2. Esclarece o Requerente, em sua petição inicial, que a Constituição do Estado do Acre foi promulgada em 1.º de março de 1963 (inicial, n.º 1), o que vale dizer que, nessa data, foram automaticamente incorporados ao Estado os servidores federais, inclusive os magistrados, que no extinto Território integravam o Poder Judiciário, mas que vale considerar que, no que tange à magistratura, o mencionado texto legal viola a Constituição Federal, que garante a inamovibilidade dos magistrados, art. 95, n.º II, dando-lhes, no art. 124, n.º VII, o direito de pedir sua disponibilidade, nos casos de mudança da sede do Juízo, o que efetivamente fêz, não tendo sido sua pretensão — como se verifica, efetivamente, das informações prestadas pelo Exmo. Sr. Presidente da República, de fls. 26 a 27 — até hoje atendida ou indeferida.

3. O desenvolvimento indiscutível do Brasil, malgrado tôdas as dificuldades da hora presente, a apropriação do vasto **hinterland** pelo homem brasileiro, torna previsível, a curto prazo, a criação de novas unidades federadas, através da transformação, em Estados, dos Territórios Federais já existentes, que, possivelmente, antes mesmo disso, serão subdivididos em vários.

Por isso, o tema versado nos autos apresenta aspecto de grande novidade e grande curiosidade, tanto mais que a transformação do antigo Distrito Federal no Estado da Guanabara não propiciou, por circunstâncias especiais, nada semelhante ao assunto.

4. Parece, assim, que chegou o hora de o egrégio Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do presente processo, com sua autoridade, com o respeito constitucional e social que merecem suas decisões, dar o roteiro certo que será trilhado pelos futuros legisladores, em circunstâncias semelhantes.

5. O Procurador-Geral abaixo assinado teve a honra de, como representante do Conselho da Ordem dos Advogados, Seção da Guanabara, compor a banca examinadora que aprovou o Requerente quando fez concurso para ingresso na magistratura vitalícia dos Territórios Federais. Relembra, ainda, a excelência das provas prestadas. Depois, como Procurador-Geral da Justiça do antigo Distrito Federal, teve numerosos contatos oficiais com o Requerente, a ponto de estabelecer com ele, senão amizade, e sobretudo amizade íntima, pelo menos muita cordialidade, com que se sente, até hoje, muito honrado.

6. Lamenta, entretanto, não poder aderir aos pontos de vista sustentados pelo Requerente, pelos motivos que passa a expor.

7. O argumento maior que tem a Procuradoria-Geral para discordar do Requerente está no entendimento que dá ao art. 3.º da Constituição Federal, o qual reza:

"Art. 3.º — Os Territórios poderão, MEDIANTE LEI ESPECIAL, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios, ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados."

Como se vê, não fala o legislador constituinte, como ocorreria normalmente, se não tivesse querido o que efetivamente quis, no nosso entender, em simples lei. Fala em Lei Especial, qualificação que só usa no inciso acima transcrito e no art. 146:

"Art. 146 — A União poderá, mediante Lei Especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

Que se há de entender por Lei Especial, como *nomen iuris*, como nome técnico da Ciência Jurídica, em geral, e como nome de

Direito Constitucional Brasileiro, em especial?

Quanto à Ciência Jurídica em geral, parecem satisfatórias estas palavras de Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, da 3.ª Edição, pág. 297:

"Lei Especial. — A exigência da *lex specialis* é expediente de técnica legislativa, pelo qual o legislador constituinte, ou o legislador ordinário, que a si mesmo traça ou traça a outro corpo legislativo linhas de competência, subordina a validade das regras jurídicas sobre determinada matéria à exigência de unidade formal e substancial (de fundo). Determinada matéria, em virtude de tal exigência técnica, tem de ser tratada em toda sua inteireza e à parte das outras matérias. A *lex specialis* concentra e isola, liga e afasta, consolida e distingue. Tal concentração e tal isolamento implicam (a) que toda regra jurídica, que deveria, para válidamente se editar, constar da *lex specialis*, dessa não sendo parte, não é regra jurídica que se possa considerar feita de acordo com as regras jurídicas de competência, (b) que a derrogação ou ab-rogação da *lex specialis* tem de ser em *lex specialis*, porque exigir-se a *lex specialis* para a edição, e não se exigir para a derrogação ou ab-rogação, seria contradição.

Por exemplo, a chamada Lei Mental (1447) era *lex specialis* (cf. Melo Freire, *Historiae iuris Civilis Lusitani Liber singularis, Conimbricæ*, 1.860, 58-61). Para a derrogar, ou ab-rogar, precisava-se de "especial derrogação" (cf. Alvaro Valasco, *Decisionum Consultationum ac rerum indicatarum in Regno Lusitanae Tomi duo*, I, 230): "Lex mentalis non censetur derogata, nisi de ea fiat specialis derogatio".

Depois da técnica legislativa da rigidez das Constituições, e expediente de classificação das leis em gerais e especiais, passou a ser, combinada com as regras jurídicas de competência dos órgãos legislativos, um dos meios de proteção dos interesses públicos e dos particulares: uma vez que se exige a "*lex specialis*", o projeto, que tem o propósito de regular a matéria, concentra-a e separa-a das outras matérias susceptíveis de legislação geral ou especial. Com isso chamava-se a atenção dos membros do órgão legislativo para o assunto em exame, e ao mesmo tempo se dá publicidade à intenção de se legislar sobre êle.

Os particulares e os outros órgãos de Estado têm, assim, todo o ensejo de acompanhar a elaboração da lei sobre a "matéria specialis", provocando-se a atenção e a crítica da opinião e dos imediatamente interessados. É por isso que as Constituições lançaram mão do expediente técnico da exigência, em certas espécies de interesses, da lei especial. Às vezes, a lei especial é para o caso (e.g., Constituição de 1946, artigos 3.º e 75); outras vezes, é para certo grupo de medidas (e.g., Constituição de 1946, art. 146). Às vezes, fala-se em "lei especial"; outras vezes, resulta de algum adjetivo, que defina o conteúdo da lei, a exigência da especialidade (e.g., Constituição de 1946, art. 25, quanto à lei orgânica dos Territórios e do Distrito Federal)".

E há que guardar a noção, que é de Pontes, de que a "lei especial" "concentra e isola, liga e afasta, consolida e distingue". É uma lei que vai disciplinar, como um mundo à parte, todo um setor jurídico.

No Direito Constitucional Brasileiro, a norma do artigo 146, seguindo as premissas da Ciência Jurídica, como que estabelece e clarifica o entendimento de "lei especial".

Se para intervir no domínio econômico é preciso "lei especial", e se se determinou, a seguir, que a intervenção, que a "lei especial" vai fazer, terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição, o que se há de entender, a respeito da "lei especial" do artigo 3.º da Constituição — para a qual não foram fixados limites nenhuns —, é que esta é uma lei que pode criar um mundo à parte dentro do usual da Constituição, e regular, completa e exaustivamente, a matéria para a qual deverá ser votada.

Atenderá, porque isso é fundamental, é o querido, a respeito de toda lei, o "interesse público", que será, no caso, a criação do novo Estado, e determinará, com dinâmica própria, lidando com sistemática própria, "concentrando e isolando, ligando e afastando, consolidando e distinguindo", tudo que atenda ao interesse público na criação do novo Estado.

Concluo, daí, que a "lei especial" do artigo 3.º da Constituição Federal, a que se não estabeleceram os limites da "lei especial" do artigo 146, é uma lei autorizada pela Constituição a afastar inclusive as regras usuais constitucionais, pelo menos aquelas mais usuais, que podem ser objeto de refor-

mas constitucionais (assim, ao cabo de contas, as limitações da lei especial aludida serão apenas as do artigo 217, parágrafo 6.º).

Tinha o legislador constituinte de assim proceder.

Não se pode, de fato, criar um Estado, com o corpo de um Território, sem se poder modelar **ab initio** tudo numa lei especial.

Sem esse poder de criação **ex novo**, como poderia uma lei federal estar a disciplinar atividades que, pelo artigo 18, competem aos Estados?

Sem o poder de passar, por exemplo, por cima do art. 18 referido, como poderia a **lei especial** do art. 3.º impor ao Estado criado que ele não pudesse recusar, desde a data da lei, a sua condição de Estado, e não mais de Território?

Como poderá a União impor, ao novo Estado, como se há de fatalmente entender, que recebesse este ou aquele serviço da União, por ela mantido no antigo Território?

A **lei especial** no art. 3.º visa, precisamente, a isso, a impedir que o Estado criado se rebele contra o próprio criador, fazendo tábula rasa no curso da vida até então mantido, para criar tudo de novo, com base nos poderes do art. 18 da Constituição.

Em síntese: — a criação do Estado-membro, no caso do art. 3.º da Constituição Federal, é uma outorga do Poder Central, e pode ser feita nas condições prefixadas pelo Poder Central, através de **lei especial**, que se impõe ao novel Estado e se impõe ao próprio Poder Central, deixando na sombra, para tanto impor, muitas das normas usuais constitucionais.

8. Diante do exposto entendo que **não há falar** — se acaso se pudesse falar, que não nos parece —, **em inamovibilidade dos juizes de Território transformado em Estado**, diante do poder criador da **lei especial**.

Não procede a argüida inconstitucionalidade do art. 9.º, da Lei Federal n.º 4.070, no ponto em que adjudicou ao novel Estado do Acre os juizes do antigo Território Federal.

Diante de normas constitucionais que, aparentemente, colidem — como seria o caso da norma autorizativa da lei especial e a da securatória da inamovibilidade dos juizes, aplica-se aquela mais diretamente incidente, aquela mais especial ao **thema decidendum**.

É o aceito ensinamento de Carlos Maximiliano (**Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 2.ª edição, n.º 141) e de Henry Campbell Black (**Handbook on construction and interpretation of laws**, 2.ª edição, 1911, p. 328).

9. Demais disso, não há, em verdade, como falar em quebrantamento do princípio constitucional da inamovibilidade dos juizes **que é conceito especial e não funcional**, como se verifica do art. 124, n.º VII.

Segundo diz o próprio Requerente, vai continuar a servir na Comarca de Sena Madureira, onde já está, sem nenhuma transferência de sede.

Não se pode pensar em deslocação no espaço — o que é **mobilidade** — quando apenas há substituição de empregador.

E acrescenta-se que o Requerente, como os demais servidores dos serviços federais, adjudicados ao Estado do Acre, mantém tódas as garantias outras que tinha, em relação ao Poder Federal.

Pois determinam os parágrafos do artigo 9.º da Lei Federal n.º 4.070, que fez a adjudicação:

“§ 1.º — O pessoal dos serviços mantidos pela União e transferidos ao Estado, na forma deste artigo, continuará a ser remunerado pela União, inclusive o que passar à inatividade; mas passarão a ser remunerados pelo novo Estado, que os proverá na forma da lei, os novos servidores nomeados para cargos iniciais de carreira ou cargos isolados que se vagarem e para cargos que vierem a ser criados, bem como os acréscimos de vencimentos, proventos e vantagens estabelecidos pelo novo Estado.

§ 2.º — A aposentadoria dos servidores remunerados pela União será por essa decretada, ficando a seu cargo o pagamento dos respectivos proventos, e também assegurado, sem restrições, o direito dos atuais contribuintes de entidades federais de previdência.

§ 3.º — Todos os bens móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do novo Estado, sem indenização na data da promulgação de sua Constituição.

§ 4.º — Os serviços transferidos na forma deste artigo continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificados pelos poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre eles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, providendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.

§ 5.º — Os servidores federais, transferidos ao novo Estado, serão remunerados pela União de maneira nunca inferior aos de mesmo cargo ou de correspondente categoria nos demais Territórios Federais.

§ 6.º — Caberá à União auxiliar o Estado a pagar aos desembargadores do Tribunal de Justiça a diferença entre os seus vencimentos e os dos juizes de entrância mais elevada ou única, até ser a mesma absorvida por majorações outorgadas pelos poderes constitucionais do Estado”.

10. Diante do exposto, opina esta Procuradoria-Geral no sentido de ser denegado o mandado impetrado.

Distrito Federal, 9 de março de 1964. — **Cândido de Oliveira Neto**, Procurador-Geral da República.

Foi o seguinte o andamento deste mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal:

- Despacho do Sr. Ministro Relator em 14 de março de 1964: “Compete ao Tribunal apreciar o pedido de litisconsórcio. Instruída, como está, a causa, não cabe ao relator ordenar que se estenda ao requerente de fls. 45 a suspensão deferida a fls. 20”. H. Guimarães (D.J. de 17-3-64).
- Deferido o pedido de litisconsórcio, concedeu o mandado o Sr. Ministro Relator, pedindo vista o Sr. Ministro Victor Nunes Leal (D.J. de 21-5-64).
- Deferido o pedido de litisconsórcio, concedeu-se o mandado unânimemente (Tribunal Pleno) em 31 de agosto de 1964.

EMENTA — Não se pode negar ao magistrado de Território Federal a faculdade de recusar sua transferência para a Justiça do Estado. (D.J. de 19-11-64).

FERNANDO DE NORONHA

É o arquipélago constituído de rochas vulcânicas, abrangendo cinco ilhas, das quais a maior é a de Fernando, com 15 quilômetros quadrados, seguindo-se a ela Rata, Meio, Rasa e Lucena.

Fernando de Noronha foi transformado em Território Federal, pelo Decreto n.º 4.102, de 9 de fevereiro de 1942. E está subordinado à jurisdição direta do Governo da União. Como salienta Mário Carneiro do Rego Melo, em

seu livro **Arquipélago de Fernando de Noronha — Geografia Física e Política**, é escassa a bibliografia sobre as referidas ilhas plutônicas. Sabe-se, porém, que elas foram descobertas em 1503 e tomaram o nome de São João. O seu descobridor teria sido Américo Vespucci ou Fernão de Noronha. Mais provável o segundo, que as recebera em doação pela Carta Régia de 24 de janeiro de 1504.

Fernando de Noronha foi várias vezes ocupada e fortificada, em virtude de sua posição estratégica, sendo o seu primeiro forte, fundado em 1646, o reduto dos holandeses. (19)

Estêve o arquipélago sob o domínio de Pernambuco, desde 1736. Em 1822 passou à jurisdição do Ministério da Guerra e, em 1877, foi subordinado à jurisdição do Ministério da Justiça. Proclamada a República, foi restituído a Pernambuco pelo Dec. n.º 1.371, de 14 de fevereiro de 1891.

Transformado em Território Federal, o arquipélago passou, definitivamente, ao domínio da União. (20). Sua administração foi entregue a um Governador de livre nomeação do Presidente da República.

Depois, pelo Decreto-Lei n.º 6.519, de 23 de maio de 1944 o Território ficou sob a jurisdição do Ministério da Guerra e governado pelo Comandante da Guarnição Militar ali sediada.

Océlio Medeiros salienta que: "A população tem sido de sentenciados, famílias de sentenciados, e soldados do destacamento militar, na sua maioria, sendo que, em 1864, quando o Arquipélago pertencia ao Império, contavam-se 1.023 presidiários, dos quais 425 condenados às galés perpétuas". (21)

Fernando de Noronha oferece possibilidades de produção mineral, agrícola e pecuária. Mas, o seu futuro econômico, reside na indústria da pesca.

Em 23 de maio de 1963 o Senador Pinto Ferreira apresenta ao Senado Federal o seguinte projeto:

PROJETO DE LEI DO SENADO

N.º 21, DE 1963

Extingue o Território Federal de Fernando de Noronha.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica extinto o atual Território de Fernando de Noronha, cuja área volverá ao Estado de Pernambuco, de onde foi desmembrado.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

1. Estabelece a Constituição Federal (artigo 3) que os Territórios, mediante lei especial, poderão volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados.

Os antigos Territórios de Iguazu e Ponta Porã foram extintos e reintegrados em seus Estados tradicionais, pela própria Lei Magna, mas o mesmo não aconteceu com Fernando de Noronha. O artigo 10 do Ato das Disposições Transitórias apenas estatui que o mesmo não elegerá nenhum deputado, contrariando o art. 56 do corpo da Constituição, que estabelece um deputado para cada Território Federal.

A incorporação do atual Território de Fernando de Noronha a Pernambuco assim em nada viola a Lei Magna, eis que esta apenas alude ao mesmo para expressar que não elegerá nenhum representante à Câmara Federal dos Deputados.

2. O arquipélago de Fernando de Noronha se inclui entre as chamadas ilhas oceânicas brasileiras. Fernando de Noronha é a ilha maior do arquipélago, que é formado de seis ilhotas e 14 rochedos quase inacessíveis.

Todo o Território perfaz uma área aproximada de 19 quilômetros e dista cerca de 360 quilômetros da costa do Brasil, situado a NE do Cabo de São Roque, ao largo do litoral do Rio Grande do Norte.

Fernando de Noronha foi um dos primeiros pontos do Brasil e dois anos após o seu descobrimento já figurava na história com o nome de Quaresma.

O Barão do Rio Branco em sua **História do Brasil** (Rio, 1930, p. 12) assinala que a ilha foi descoberta em 1503, sendo chamada a princípio de São João, di-lo Max Fleiuss em sua **História Administrativa do Brasil**.

Na realidade, a ilha foi descoberta em 24 de junho de 1500 por Gaspar de Lemos e redescoberta em 1503 por Fernão de Noronha, a quem o rei D. Manoel doou a ilha em 1504.

A doação durou de 1504 a 1700, pois a ilha ficou pertencendo a Fernão de Noronha

(19) Océlio Medeiros, op. cit., pág. 125.

(20) Recebeu o Estado de Pernambuco a título de indenização pelo Território a importância de Cr\$ 50.000.000,00 — Lei n.º 2.803 de 21 de junho de 1956 (D.O. de 28 de junho de 1956).

(21) Océlio Medeiros, op. cit., pág. 128.

e seus descendentes. Em 1700 el-Rei D. Pedro II, em carta régia de 24 de setembro, determinou a anexação da ilha à Capitania de Pernambuco. Desde 1737 começou a colonização regular da ilha.

Em 1822 Fernando de Noronha passou à jurisdição do Ministro da Guerra, em 1877 à jurisdição do Ministro da Justiça. Mas com a proclamação da República foi a ilha restituída a Pernambuco, pelo Decreto n.º 1.371, de 14 de fevereiro de 1891, do Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório.

Entretanto, mais tarde, o Decreto número 4.102, de 9 de fevereiro de 1942, por sugestão do Ministro da Justiça, Vasco P. Leitão da Cunha, criou o Território Federal de Fernando de Noronha, constituído pelo respectivo arquipélago. Logo depois, o Decreto-Lei número 5.718, de 3 de agosto de 1943, dispôs sobre a administração do Território com legislação subsequente.

3. Justifica-se por razões históricas o retorno das ilhas a Pernambuco. Elas receberam de Pernambuco os primeiros povoadores. Foi o Governo da Capitania de Pernambuco que em 1639 e 1654 expulsou os holandeses do arquipélago. Foi ainda o Governador Henrique Luis Pereira Freire quem defendeu o arquipélago contra a invasão da Companhia Oriental Francesa, que se apossou da ilha em 1736, com o nome de Isle Delphine, desalojou os franceses, construiu ali 3 fortes e iniciou os trabalhos agrícolas em 1737, com uma expedição para lá mandada. Foi este mesmo Governador que, em 1739, organizou o governo militar e econômico da ilha.

Assim sendo, o arquipélago sempre pertenceu a Pernambuco, e ao mesmo deve retornar, pois, ali, está uma parte das tradições e do sentimentalismo do povo do grande Estado nordestino.

Razões econômicas abonam este retorno. A ilha possui um solo fértil, produzindo algodão, mamona, milho, mandioca; o seu solo encerra muito fosfato de cal, havendo extraordinária abundância de peixe nas águas costeiras do arquipélago, afora gado vacum e caprino criado nas pastagens da ilha.

A exploração da pesca, a ser efetivada diretamente pelo Estado de Pernambuco, trará enorme rendimento econômico, militando para a recuperação do Estado.

Nenhuma razão militar de segurança pode ser invocada contra a medida, eis que os co-

mandos regionais poderão prover às necessidades de defesa tanto na ilha como no continente, ficando o arquipélago subordinado às mesmas medidas de defesa que as do território de Pernambuco e dos Estados do Nordeste.

Este projeto recebeu pareceres (números 518, 519 e 520/63) das Comissões de Constituição e Justiça pela aprovação (com voto em separado do Senador Jefferson de Aguiar); de Segurança Nacional, pela rejeição; de Finanças, pela rejeição. (22)

O projeto foi rejeitado pelo Senado Federal na sessão de 11 de outubro de 1963.

BIBLIOGRAFIA

- Anais da Assembléa Constituinte — 1823.**
BARBALHO, João — Constituição Federal Brasileira — Comentários — 1891.
BARBOSA, Rui — O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional.
BENEVIDES, J. Marijeso de Alencar — Os Novos Territórios Federais.
BRASIL — 1955 — Publicação oficial do Ministério das Relações Exteriores.
CAVALCANTI, Themístocles — Tratado de Direito Administrativo — 1948.
Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais, do Ministério da Justiça.
MAGALHÃES, Álvaro — Dicionário Enciclopédico Brasileiro.
MAXIMILIANO, Carlos — Comentários à Constituição Federal — 1946.
MEDEIROS, Océlio — Administração Territorial.
Mensagens dos Presidentes da República ao Congresso Nacional — 3 de maio de 1903 a 3 de maio de 1908.
MIRANDA, Pontes — Comentários à Constituição Federal de 1946.
TOCANTINS, Leandro — A Formação Histórica do Acre.

(22) Em resposta a pedido de informação formulado pelo Sr. Senador Jefferson de Aguiar manifestaram-se contrários, por motivo de segurança nacional, à restituição do território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Estado Maior das Forças Armadas e o Ministério da Guerra.

No próximo número desta Revista falaremos dos novos Territórios, administração territorial e da elevação dos Territórios a Estados.

IMUNIDADES PARLAMENTARES

Rogério Costa Rodrigues
Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa

I — ORIGENS

Desde que seja a Inglaterra o berço do regime representativo, não é de estranhar que seja também a pátria das imunidades parlamentares.

Procuram os historiadores das instituições constitucionais fixar as origens das prerrogativas em tela. Attilio Brunialti (1) chega ao ano 860, localizando o despertar do princípio jurídico no reinado de Ethelberto. Entre os autores brasileiros predominam os ensinamentos de Anson. Carlos Maximiliano (2) narra o seguinte episódio:

"Em 1397 os comuns adotaram um "bill" que reduzia as despesas da casa real. Ricardo II repreendeu a Câmara, que apresentou desculpas e, intimada pelo soberano, deu o nome do autor do projeto aprovado — Haxey. Foi encarcerado o audaz e deveu a vida à intervenção do arcebispo Arundel. Dois anos depois, subindo ao trono Henrique IV, com apoio do Parlamento, julgou ilegal a prisão de Haxey, depois de ouvir a opinião dos lordes."

Citando Wade em "Constitutional Law" esclarece Alcino Pinto Falcão (3):

"Não obstante durante muito tempo citar-se este caso como uma autoridade sobre o privilégio, estão atualmente acordados os historiadores em que não se tratava de membro dos comuns."

Acrescenta Pedro Aleixo (4):

"O episódio acima lembrado não tem relação com o exercício de funções de membro do Parlamento. Era Haxey simples procurador eclesiástico."

Em 1512 um membro dos comuns, Strode, foi preso pela "Stamary Court of Devon" por ter apresentado em sua Assembléia proposição sobre minas de estanho, matéria, en-

tão, pertinente à jurisdição daquela corte. Em resposta à ocorrência, promulga Henrique VIII a lei que declara nula e de nenhum efeito qualquer condenação, execução, multa ou outra pena, contra um membro do Legislativo, por causa de projetos, discussões ou declarações relativas a assuntos parlamentares (5).

No início dos trabalhos legislativos de 1541 era a liberdade de palavra incluída entre os privilégios próprios dos comuns (6). Trinta e cinco anos depois, irônica e, Wentworth, membro dos comuns, foi preso por ter pronunciado discurso que versava exatamente sobre a liberdade de palavra (7).

Em "The Constitutional History of England" Maitland narra o caso Morice, um representante condenado à prisão em 1593, por ter apresentado projeto sobre matéria religiosa.

"Em 1603 — narra Carlos Maximiliano (8) — Sir Thomas Shirley, membro da Câmara dos Comuns, foi encerrado na prisão de Londres denominada "Fleet". A Assembléia exigiu do "Warden" (guardião) que deixasse sair o deputado; não sendo atendida, expediu mandado de detenção contra o desobediente. Soltaram Shirley e a Câmara restituiu a liberdade ao "Warden" da "Fleet". Promulgou-se, logo depois, um estatuto que firmava a prerrogativa. Estendeu-a, sem demora, o costume; uma carta do "Speaker", isto é, do Presidente da Câmara, fazia parar o processo contra um representante do povo inglês."

Após a Revolução inglesa de 1688, fica consolidado o princípio das imunidades parlamentares através do parágrafo 9.º do "Bill of Rights":

"The freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

II — EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS.

A Constituição Federal norte-americana de 17 de setembro de 1787 afirma no parágrafo 6.º do art. 1.º:

"The Senators and Representatives ... They shall in all cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any speech questioned in any other Place."

É conhecida a atitude corajosa de Mirabeau em 23 de junho de 1789, respondendo a uma tentativa de dissolução da Constituinte por parte de Luís XVI, ao conchamar e obter de seus pares a decretação da inviolabilidade dos deputados, enquanto a guarda real, conforme narra Michelet em "La Revolution", cercava a sala de debate disposta a prender sessenta representantes do povo. Foi essa a primeira vitória do princípio na França. A prerrogativa nascida da enérgica resolução declarava que seria traidor, infame e digno de morte quem prendesse os deputados.

Durante o século XIX as imunidades parlamentares aparecem nas legislações constitucionais dos países mais importantes da Europa:

A Constituição portuguesa de 29 de abril de 1826 afirma:

"Art. 25 — Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

Art. 26 — Nenhum Par ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delicto de pena capital.

Art. 27 — Se algum Par ou Deputado for pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar e o membro ser ou não suspenso no exercício de suas funções."

A Lei Magna francesa de 6 de outubro de 1830:

"Art. 29 — Aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.

Art. 43 — Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

Art. 44 — Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite."

A Constituição da Bélgica de 7 de fevereiro de 1831:

"Art. 44 — Aucun Membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 45 — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert."

A Carta Magna Espanhola de 23 de maio de 1845:

"Art. 40 — Los Senadores y los Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su encargo.

Art. 41 — Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado, sino cuando sean hallados "in fraganti", ó quando no esté reunido el Senado, pero en todo caso se dará cuenta á este Cuerpo lo mas pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del Congreso, á no ser hallados "in fraganti"; pero en este caso y en el de ser procesados ó arrestados quando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta lo mas pronto posible al Congreso para su conocimiento y resolución."

A Constituição Italiana de 4 de março de 1848:

"Art. 51 — I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per regione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.

Art. 37 — Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Art. 45 — Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, ne tratto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera.

Art. 46 — Non può eseguirse alcun mandato di cattura per debiti contro di un Deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima."

III — IMUNIDADES PARLAMENTARES E O PRINCÍPIO DE IGUALDADE

Após enunciar setenta dispositivos constitucionais das mais diversas nações sobre a matéria, comenta Pedro Aleixo (9):

"O que nesta Constituição se chama de inviolabilidade, em outra se apelida de imunidade ou ainda em outra de isenção de responsabilidade; numa, a imunidade abrange todos os possíveis delitos de opinião, enquanto em outras vários desses delitos são excluídos da garantia; aqui a competência para o levantamento da imunidade é de um tribunal e alhures, no geral, é da Câmara de que faz parte o representante. O importante, porém, é registrar a constante preocupação do legislador constituinte, em toda a parte, de conferir ao Deputado, ao Senador, ao Representante do povo uma prerrogativa que o protege contra as inquietações processuais, contra a prisão, contra as restrições à sua liberdade para que possa ele exercer as funções que o mandato lhe atribuiu. Assim, podemos concluir que só por incompreensão ou por leviandade, por desconhecimento integral do assunto, por, às vezes, perdoável erro de vontade haja quem declare que as imunidades parlamentares constituem odioso privilégio, irritante favor pessoal, violação do princípio da igualdade, quebra do sistema democrático."

Comenta Macário Picanço (10), analisando o mérito do instituto: "... não contam (as imunidades) com a simpatia da unanimidade dos autores e as próprias massas populares lhe fazem as mais duras restrições, o que decorre, por um lado, da circunstância de ir de encontro ao princípio de que "todos são iguais perante a lei"; por outro, dos abusos na sua aplicação, de tal modo praticados que, pelo menos no Brasil, a imunidade se tornou sinônimo de impunidade." Continuando, Picanço transcreve as palavras de João Barbalho: "força é convir que nada há mais estranho

do que existirem invioláveis numa república".

É ainda Pedro Aleixo (11) quem situa e comenta o pensamento de João Barbalho: "insurge-se contra as prerrogativas do grande João Barbalho ("Constituição Federal Brasileira", ed. 1924, pág. 93). Estranha existirem invioláveis numa república. Sente-se nos comentários desenvolvidos, manifesto erro de percepção em que incorreu o ilustre constitucionalista. Para ele "num regime em que o chefe do Executivo dispõe de imensa força e prestígio que é inerente à realeza, é preciso fortalecer e amparar o elemento democrático; os representantes do povo precisam ser garantidos contra o rei que sem isso os pode perseguir e anular". E, mais adiante, ao registrar que autorizados comentaristas aceitam o privilégio, e "declaram que ele não é propriamente dos membros do corpo legislativo, mas do povo que os elege por ato soberano", argumenta: "mas se outrora era causa explicável e justificada, na luta contra o poder real, hoje, no domínio das idéias democráticas e na cessação daquele poder onímodo e avassalador, a imunidade realmente não tem razão de ser, é irritante e obnoxia". João Barbalho escreveu seu trabalho no limiar da República. Natural é que estivesse empolgado pela perspectiva de que se concretizavam, afinal, "as idéias liberais e progressivas" paternas, sob cujos influxos educou-se seu espírito. Acreditava que, com a queda do trono, desaparecera da face do País o "poder onímodo e avassalador" que o monarca personificava. A história, em breve, se incumbiu de desacreditar a confiança que o idealista depositava nas novas instituições. Se, exilado o rei, o poder, ao invés de desaparecer, apenas se transferiu para as mãos do chefe temporário do Executivo, como os fatos passados e a experiência do presente nos demonstram à sociedade, então persiste a mesma razão que fez conceber-se o instituto das imunidades parlamentares e estas devem ser mantidas, não como propriamente privilégio dos membros do corpo legislativo, "mas do povo que os elege por ato soberano". Ademais, outras forças, inexistentes ou desconhecidas ao tempo da fundação da República, surgiram e dominam contemporaneamente mais influentes ou pelo menos tão influentes quanto o Executivo de outrora, e empenhadas em que cessem as resistências ou se avassalem os rebelados contra a expansão aniquiladora delas. E as vítimas preferidas não de ser os que defendem, em razão de mandato, os direitos de muitos ou de quase todos contra os interesses crescentes de poucos ou de alguns.

Acompanham Barbalho autores como:

Amaro Cavalcanti (12):

"a imunidade parlamentar além de ser um desmentido formal do princípio da igualdade de direitos na República, pode ainda ser aquilatada como um documento irrecusável de nossa incapacidade política aos olhos do estrangeiro";

J. Flósculo da Nóbrega (13), que chega à conclusão de que

"o privilégio permanece nas constituições modernas por força da inércia, como sobrevivência do feudalismo", e afirma ser a instituição "anacrônica, caduca e obsoleta, cuja razão de ser desapareceu com o progresso democrático e a racionalização do poder";

Meroveu de Mendonça (14), para quem "além de ferir o dogma republicano da igualdade de direitos, já hoje não há necessidade de imunidades para os parlamentares poderem exercer livremente o seu mandato, porque o Poder Judiciário, com a sua atual autoridade e independência, pode assegurar a todos as garantias necessárias.

"Nem se objete que o Judiciário pode ser dominado pelo Executivo. Dada a organização do Legislativo e do Judiciário, o Governo que se serve do abuso mais facilmente vence o Legislativo do que o Judiciário, poder vitalício, alheio às ambições e paixões, e que se desdobra em várias instâncias.

"A história da República registra vários desrespeitos às imunidades do Legislativo pelos governos dos Estados e até pelo Governo Federal. E, nestes casos, tem sido o Judiciário que tem assegurado o direito dos parlamentares."

Carvalho de Mendonça, que afirma em "O Direito":

"está claro que a imunidade de um dos ramos do poder público expõe os outros ao desprestígio das afirmações sem provas, desenvolvendo esse sistema de corrupção que tem surgido nos últimos tempos de nossa vida política, e que consiste em atassalhar sem piedade a reputação alheia para encobrir as podridões da sua própria. Temos visto subvertidos todos os princípios da moral pública e as normas mais mezinhas do direito criminal com a facilidade com que da cadeira do parlamento se irrogam calúnias as mais nojentas, deixando-se a cargo da vítima a prova da negativa, o encargo de refutar aquilo que se lançou sem provas, com a suprema leviandade, sob a égide da inviolabilidade da palavra."

Entre os que reconhecem a necessidade do instituto, há a corrente que recomenda a sua estrita aplicação, salientando o caráter excepcional do privilégio.

"O princípio que deve presidir à interpretação ou construção dos privilégios parlamentares — advoga Francisco Campos (15) — é o de que devem ser entendidos nos seus termos estritos, como toda exceção às regras gerais de imputabilidade e responsabilidade, particularmente em regimes democráticos em que o postulado de igualdade perante a lei só deve declinar em casos absolutamente excepcionais e por motivos de imperiosa necessidade ou utilidade pública."

IV — AS IMUNIDADES PARLAMENTARES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Dizia o art. 72 do Projeto da Lei Magna da Assembléa Constituinte de 1823:

"Os Deputados e Senadores são invioláveis pelas suas opiniões proferidas na Assembléa."

O dispositivo reproduz o aspecto real das imunidades parlamentares, que se encontrava plenamente estabelecido nas Leis Maiores de numerosos Estados estrangeiros ao tempo de nossa primeira Carta, como especialmente a da Suécia, que determinava em seu artigo 48, a fim de melhor defender o instituto, que sofreriam multa de mil onças, perda de emprégo, deportação por 10 anos e impedimento de serem agraciados pelo rei todos os juizes ou magistrados que processassem, pronunciassem ou executassem sentença contra os membros do Parlamento. Um confronto com os textos sobre a matéria nas Constituições belga, francesa, espanhola e italiana, posteriores, porém do mesmo século, demonstra amplamente a receptividade favorável às imunidades parlamentares, quando da elaboração de nossa Constituição Imperial, que dizia:

"Art. 26 — Os membros de cada uma das câmaras são invioláveis pelas opiniões que proferirem no exercício de suas funções.

Art. 27 — Nenhum senador ou deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28 — Se algum senador ou deputado fôr pronunciado, o juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções."

Nota-se que, embora sendo uma carta imperial, a nossa Constituição de 25 de março de 1824 dedicou especial relêvo às garantias dos representantes parlamentares. Não se limitou o legislador de então a simplesmente enunciá-las, como fizeram os constitucionalistas franceses, belgas e italianos, conclamando-os no artigo 26 *invioláveis*, expressão que mais tarde apareceria nos códigos português e espanhol, e que na mesma Carta brasileira era empregada para definir a pessoa do Imperador no art. 99, onde ao lado do termo *sagrada* era usada para afirmar que "êle não está sujeito a responsabilidade alguma".

Confirmando o espírito da imunidade material de nossa primeira Constituição, encontramos o artigo 76 do Código de Processo Penal Brasileiro, datado de 1832, que manda não admitir queixas, nem denúncias contra os membros das duas Câmaras Legislativas, pelo discursos nelas proferidos.

Sobre o aspecto formal (arts. 27-28) a imunidade de 1824 não se mostrava tão ampla, pois, como acentua Pedro Aleixo (16), não impedia que se instaurasse, em qualquer caso, o processo criminal até a pronúncia inclusive, depois de que o prosseguimento da causa ficava na dependência da Câmara.

Uma síntese do pensamento dos primeiros dias republicanos quanto à regulamentação das imunidades parlamentares nos é oferecida na crônica de Agenor de Roure (17):

"As imunidades foram reguladas na Constituição por modo diverso daquele que o Governo provisório consignara no projeto. Os senhores João Pinheiro e Lopes Trovão tentaram excluir da garantia das imunidades os crimes de calúnia e injúria praticados pelos representantes da Nação no exercício do mandato. Não o conseguiram, porque os constituintes insistiram em rejeitar as emendas nesse sentido, dando o direito de supor que queriam reservar para os representantes da Nação a impunidade na prática de tão feios crimes. No mais a Constituinte melhorou o projeto, tornando maior a garantia das imunidades.

Assim, só permitiu a prisão de deputado ou senador em caso de flagrante de crime inafiançável, quando o projeto autorizava a prisão em flagrante de qualquer crime. Já no Império a Carta de 1824 restringia a prisão aos casos de flagrante delicto de pena capital. A Constituinte, por proposta da Comissão dos "vinte e um", ainda acrescentou que tais imunidades seriam garantias desde o recebimento do diploma até a nova eleição. A redação dada pela Comissão

à sua emenda provocava dúvidas, que o senhor Ubaldino do Amaral levantou a tempo de serem evitadas na redação final. Dizia a emenda da Comissão que os deputados e senadores não podiam ser presos, salvo caso de *flagrância em crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua câmara*. Parecia que, mesmo no caso de prisão em flagrante, o criminoso teria que ser solto até que a Câmara desse licença. O senhor Antônio Euzébio emendou a redação final, ficando o texto como está hoje no art. 20, claro e preciso: o Deputado ou o Senador preso em flagrante de crime inafiançável continua preso e é processado, levado o processo até a pronúncia exclusiva, resolvendo, então, a Câmara sobre a procedência da acusação. O direito de o acusado optar por julgamento imediato já vinha no projeto do Governo e não foi alterado nem contestado. No Império o juiz levava o processo até a pronúncia e só depois dava êle conta do ocorrido ao Senado ou à Câmara, estando em igualdade de condições os senadores e os deputados, apesar da vitaliciedade daqueles."

Cuidou a primeira Carta Republicana das imunidades parlamentares em seus arts. 19 e 20:

"Art. 19 — Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato. Art. 20 — Os deputados e senadores, desde que tiverem recebido diploma até à nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de *flagrância em crime inafiançável*. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva, para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato."

Não há, como se pode deduzir da comparação dos textos imperial e republicano no séc. XIX, grande diversidade de tratamento quanto ao aspecto substantivo das imunidades parlamentares; há apenas um cuidado por parte do legislador de 91 em destacar mais as opiniões, as palavras e os votos, ao contrário do constituinte de 1824, que ressaltara apenas a primeira das expressões utilizadas em 91 — as opiniões.

Se materialmente foram poucas as alterações entre os textos de 1824 e 1891, sob o aspecto processual o mesmo não ocorreu. Enquanto o primeiro falou em *durante a sua*

deputação, o outro encontrou forma mais explícita — desde que tenham recebido diploma até à nova eleição. A expressão **flagrante delito de pena capital** foi substituída com maior precisão por **flagrância em crime inafiançável**. Quanto ao momento da remessa dos autos à Câmara correspondente, houve substancial transformação: em 1824 após a pronúncia, em 1891 antes desse ato processual. Além das modificações apontadas, houve na primeira Carta Republicana a criação de uma opção para a pessoa do acusado — o **juízo imediato**, opção essa que não se repetiu nas Constituições posteriores da União.

Declarava a Constituição de 1934:

“Art. 31 — Os deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato.

Art. 32 — Os deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do deputado em exercício.

§ 1.º — A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com a remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ela resolva sobre a sua legitimidade e conveniência, e autorize, ou não, a formação da culpa.”

As modificações introduzidas em 16 de julho de 1934 estenderam a imunidade processual à pessoa do suplente e estabeleceram que logo depois da prisão em flagrante do membro do Corpo Legislativo, seria a ocorrência comunicada ao Presidente da Câmara, que com seus pares resolveria sobre a procedência e a conveniência da prisão e, conhecedor do auto e dos depoimentos tomados, levaria a Casa a autorizar, ou não, a formação da culpa. Outra alteração criada pela Carta de 1934 diz respeito ao término do prazo da imunidade parlamentar; fala o art. 32 em **até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente**. Contra essa limitação insurge-se Pontes de Miranda (18):

“é à Justiça Eleitoral que compete proclamar os eleitos (art. 83, g). O recebimento do diploma faz data certa, porque é individual; a expedição não é, porque se expedem diplomas a muitos conforme os Estados-membros, cujas eleições já se apuraram e já estão estremes de questões. Tratar-se-á dos diplomas em geral? Se dos diplomas

em geral, teríamos que, havendo número para instalação em sessão, ainda teriam imunidade os deputados cujos lugares já se achassem preenchidos. Se dos diplomas dos representantes do Estado-membro, há o inconveniente de ter imunidade quem não pode ser convocado, pois já está instalada a Câmara dos Deputados. O texto é mau, e a segunda interpretação é a melhor possível, devendo-se, porém, entender que, a partir da instalação, enquanto não houver diplomados do Estado-membro a que pertence o Deputado da anterior legislatura, conserva êle as imunidades, por se supor (é o único senso que pode ter a inovação) provável a sua reeleição. Nula ou anulada a eleição, êsse período excepcional pode prolongar-se por muito tempo”.

Estabelecia a Constituição de 1937:

“Art. 42 — Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável.

Art. 43 — Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que emitirem no exercício de suas funções, não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria e ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único — Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem pública ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.”

Por sua própria natureza, a Carta de 1937 não poderia trazer qualquer aprimoramento às instituições democráticas, cujas presenças no texto constitucional estão revestidas de um formalismo pouco autêntico e de um caráter evidentemente regressivo. No dizer de Pedro Aleixo (19)

“a Carta Constitucional de 1937 impunha a exigência de licença, salvo o caso de flagrante em crime inafiançável, para prisão ou processo criminal de parlamentar, durante o prazo em que estivesse funcionando o Parlamento. Não tinha, porém, o parlamentar garantias quanto às opiniões e aos votos emitidos no exercício de suas funções, pois era civil e criminalmente responsável por

difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública de crime e ficava sujeito à perda do lugar se, por maioria de votos, a Câmara a que pertencia entendesse que ele se manifestou contrário à existência ou independência da Nação ou fêz incitamento à subversão violenta de ordem política e social”.

Embora de tal modo afastado do princípio de autonomia gerador das imunidades parlamentares, o Código Maior de 1937, lamentavelmente, não constituiu na história das instituições jurídicas brasileiras o único insulto, a única afronta à indispensável liberdade de atos e palavras, própria dos representantes do povo nos congressos democráticos.

Restabelecida a ordem democrática, ganharam as imunidades em tela a redação dos arts. 44 e 45 e §§ do texto de 18 de setembro de 1946:

“Art. 44 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art. 45 — Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 1.º — No caso de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2.º — A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.”

Divergem os artigos constitucionais de 1934 e 1946.

Enquanto o primeiro extingue o privilégio na expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, o art. 45 do Código Maior em vigor o faz somente na inauguração da legislatura seguinte. A Lei Magna de 46 não estende a prerrogativa à pessoa do suplente do congressista em exercício, como procede o art. 32 do texto em confronto e como pretendiam nove emendas derrotadas na Constituinte de 1946. A imunidade é, portanto, compreensiva tão-somente do deputado e do senador, não atingindo os seus suplentes, salvo, evidentemente, quando estiverem substituindo o congressista efetivo (20). Em 1934 ficou determinado que a prisão em flagrante de crime inafiançável será “logo” comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados com a remessa do auto e dos de-

poimentos tomados. O constituinte de 1946 fixou o prazo de quarenta e oito horas para essa remessa. Foi exigido na Constituição de 18 de setembro de 1946 o voto da maioria dos membros da Câmara interessada na resolução sobre a prisão e autorização ou sua negação para a formação da culpa. O processo, como nos casos de crime comum, pára — como destaca Carlos Maximiliano (21) —, até que seja pelo mencionado ramo do Legislativo autorizado o prosseguimento, como já ocorria em 1934, contrariamente ao estabelecido nas Cartas de 1824 e 1891, que mandavam ter andamento até a pronúncia, como já tivemos oportunidade de ressaltar.

V — IRRESPONSABILIDADE POR PALAVRAS, OPINIÕES E VOTOS

A imunidade decorrente do art. 44 da Constituição de 18 de setembro de 1946 refere-se à irresponsabilidade por palavras, opiniões e votos. É uma imunidade tanto civil, quanto criminal. Satisfeita a condição de se encontrar o deputado ou o senador no exercício do mandato, não responde ele civil ou criminalmente por suas palavras, suas opiniões e seus votos. A irresponsabilidade dos representantes do povo é permanente; não se extingue com a extinção do mandato.

Comenta Pedro Aleixo (22) que “o importante é reconhecer que as manifestações por palavras, opiniões e votos, protegidas pelo texto constitucional, sejam exatamente as de caráter ilícito e ilícito penal” pois, para aquelas que não representam uma ofensa, um atentado, não há, naturalmente, o que ser acobertado pela Constituição. Significa essa irresponsabilidade — no dizer de Sebastian Soler (23) — que o parlamentar não pode ser acusado, nem quando suas manifestações constituam calúnias, injúrias, desacatos, apologia de crime, instigação ao duelo, violação de segredos de Estado, etc., esse privilégio, porém — segundo Story (24) —, “é estritamente limitado a atos ocorridos no curso dos trabalhos parlamentares, e não se estende aos que se derem fora da câmara e dos limites da função”.

Entendem os constitucionalistas que a irresponsabilidade dos congressistas está adstrita às palavras, opiniões e aos votos que proferirem no Congresso — e mais explicitamente no exercício de seu mandato dentro da respectiva Casa — ou então fora dela, quando autorizados ou incumbidos por sua Câmara de falar em nome dela em banquetes, meetings etc. Não se entende, assim, acobertado pelo privilégio constitucional o deputado ou o senador que, sem estar especialmente delegado por seus pares, use dos meios de imprensa ou de ocorrências mun-

danas para emitir opiniões ou fazer afirmações que possam ou venham a ser consideradas criminosas. Tais atividades escapam ao manto protetor da imunidade parlamentar. Embora já se encontre bastante fundamentado o princípio, muitas têm sido as contradições no enquadramento da extensão da irresponsabilidade prevista no art. 44.

Mostra das divergências está no texto de Pedro Aleixo (25):

“Nos pareceres que concluíram pela apresentação do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados n.º 532, de 1954, deu-se até à imunidade protetora da manifestação do pensamento do parlamentar amplitude que costuma ser contestada. O deputado foi acusado de haver praticado crimes de calúnia, de difamação e de injúria (arts. 138, 139 e 140 do Cód. Penal) porque na tribuna, em apartes e em Comissão da Câmara e, além disso, em entrevista a jornal e em declarações feitas em estação de rádio e em estação de televisão, imputou aos queixosos fatos criminosos e difamatórios e ofendeu-lhes a dignidade e o decóro. Em relação às opiniões manifestadas dentro da Câmara dos Deputados, no exercício do mandato, o relator, Sr. Osvaldo Trigueiro, pronunciou-se dizendo: “Esses atos estão protegidos pela inviolabilidade consagrada no texto constitucional, e cuja prevalência não depende do arbítrio do Congresso, ou de qualquer de suas Casas.” Quanto aos atos praticados fora da Câmara, pela imprensa e pelo rádio, o Sr. Deputado Raul Pila, em lapidar declaração de voto, sustentou que estavam implícitos no exercício do mandato. Eis os convincentes fundamentos da declaração do Sr. Raul Pila e que, afinal, prevaleceram, com a recusa da licença, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara: “As condições da vida moderna, com os seus poderosos meios de difusão, como a imprensa, servida pela composição mecânica e por eficientes rotativas, o rádio, a televisão, não permitem se restrinja ao âmbito das Câmaras e das suas Comissões, internas ou externas, o exercício da função de representante da Nação. Deixou de ser um ambiente naturalmente limitado pelas paredes de um edifício, aquele em que se exerce a função parlamentar. Apresentando um projeto de interesse geral, proposta uma reforma importante, denunciado um abuso clamoroso, vê-se o representante desde logo assediado pela imprensa e pelo rádio, desejosos de melhor esclarecer o público. Forçoso se lhe torna, assim, am-

pliar o debate, com vantagem, aliás, do funcionamento do regime democrático. As Casas do Parlamento são hoje, apenas, o centro donde se irradia a ação parlamentar e não mais em si podem confinar.

E não é somente isto. Divulgadas pela imprensa e pelo rádio as acusações de um representante, os acusados vêm frequentemente a público para as rebater e as revidar, sem esperar a ação dos órgãos de investigação parlamentar, necessariamente mais lenta. O representante vê-se, destarte, obrigado pelos próprios acontecimentos a transferir para cenário mais amplo a sua atuação parlamentar.”

É ainda Pedro Aleixo que destaca trecho do parecer do Sr. deputado Antônio Horácio, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Resolução n.º 11, de 1955:

“A exegese do dispositivo (art. 44 da Const. Federal), pacífica na doutrina e na jurisprudência, face à tradição de um preceito que remonta à Constituição imperial, se assenta no entendimento de que aquilo que o Congressista disser e votar, ou sobre que opinar, dentro da Câmara a que pertence, ou, mesmo, fora dela, no prolongamento da sua ação como delegado da soberania popular, está coberto pela inviolabilidade constitucional. Não constitui crime, e nem é passível de repressão penal, a opinião, a palavra e voto de deputado e senador, sobre toda e qualquer matéria levada ao conhecimento do Plenário ou das Comissões legislativas: concretiza-se na hipótese uma verdadeira irresponsabilidade legal, fora do âmbito do direito repressivo.”

Respondendo à indagação sobre a extensão do privilégio, afirma Aurelino Leal (26):

“Da nossa Constituição se depreende que a imunidade segue o representante no exercício do seu mandato, isto é, quando age como deputado ou senador, desempenhando uma função legal, do seu mandato, mesmo numa Comissão de Inquérito extra-parlamentar. Claro é que ele precisa ter sido investido dessa Comissão pelos seus pares. Assim, fica fora do círculo da imunidade o parlamentar que, por conta própria e devotamento à sua investidura, estiver estudando e observando medidas que pretenda regular por meio de projetos de lei. Embora esses atos se liguem ao mandato não constituem o exercício atual dele. Estão neste caso os represen-

tantes que se excederam em suas opiniões e palavras "ao darem conta de seus mandatos aos seus eleitores, por cartazes que mandem pregar, cartas circulares que tornem públicas por meio da imprensa ou de outro modo", e também os que "se aproveitam do seu mandato e vão às cidades industriais provocar ou entreter greves (Duguit)".

Sobre a irresponsabilidade quanto ao voto, assim se pronuncia Aurelino Leal (27):

"Quanto ao voto, êste escapa igualmente à ação judicial. Mas expresso por meios criminosos, êsses meios são passíveis de processo. Não é o voto, que se reduz à ação judicial, é o crime cometido antes de exprimi-lo no exercício do mandato, que se pune"... "Quanto aos votos, os atos anteriores de corrupção constituem crimes por si sós, devem ser passíveis de pena, até porque a Constituição não podia ter estendido o manto de impunidade sobre legisladores desonestos."

Outra questão pertinente à irresponsabilidade de que trata o art. 44 da Constituição Federal é a que diz respeito à publicação de discursos fora da imprensa oficial. Segundo Aurelino Leal (28) "as imunidades parlamentares asseguram ao senador e ao deputado o direito de publicar o seu discurso proferido no Parlamento pela imprensa, onde, quando e como lhe convier, mesmo na vigência do estado de sítio". Em seguida cita o constitucionalista um acórdão de 25 de novembro de 1922 no qual o Supremo Tribunal Federal ratifica essa jurisprudência:

"Os discursos dos senadores e deputados podem ser publicados na imprensa, antes mesmo de editados no "Diário do Congresso", uma vez que sejam visados pela Mesa da respectiva Câmara. Com tal visto há a certeza de que tais discursos não infringem as disposições regulamentares, não destoam das normas de cortesia que os poderes públicos devem guardar nas suas mútuas relações, nem podem ser prejudiciais à ordem pública" (29).

VI — FLAGRANCIA EM CRIME INAFIANÇÁVEL

Como já ficou dito, a Constituição de 18 de setembro de 1946 determina que na hipótese de prisão em flagrante de crime inafiançável, sejam os autos remetidos à respectiva Câmara no prazo de quarenta e oito horas, para que a mesma resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. "O dispositivo constitucional foi redigido — afirma Macário Picanço (30) — de

modo a permitir à Câmara a solução que melhor lhe parecer. Melhor teria sido que, na hipótese de flagrante em crime inafiançável, a Câmara interessada inicialmente se manifestasse sobre a prisão, deixando a licença imprescindível para o processo para depois de oferecida a denúncia. É que o Ministério Público pode não denunciar, requerendo, ao contrário, o arquivamento do processo. Como, no entanto, deixar de denunciar — continua Macário Picanço —, se a Câmara já autorizou a formação da culpa? Na comunicação da licença, se tal algum dia acontecer, a Câmara respectiva deverá pronunciar-se com habilidade, a fim de não criar embaraços à livre ação do Ministério Público".

Segundo Carlos Maximiliano (31) "desde que haja flagrância em crime grave, não mais se presume o intuito agressivo ou perseguidor por parte da polícia. Contudo, o próprio flagrante pode ser forjado; nesse caso a Câmara exige e obtém a soltura imediata do paciente; porque o juiz da extensão e aplicação da imunidade é o Legislativo" e nem poderia ser outro Poder, conclui Ivair Nogueira Itagiba (32) transcrevendo o pensamento de Rui Barbosa:

"Pode, ou não, a polícia, a administração, a magistratura, apreciando erroneamente as circunstâncias, ou desviando-se voluntariamente do direito, enxergar o caráter de flagrância em atos, que o não ofereçam, averbar em qualificação de crime inafiançável, atos que o não constituam? Evidentemente sim. A alguém há de competir a função de fiscalizar a observância dessa ressalva, de verificar se se respeitam ou ludibriam imunidades pessoais dos membros do Congresso, de anular as prisões efetuadas contra eles em caso de não flagrância, como se fôsem flagrantes, em casos de infração afiançável, como se fôsem inafiançável. E a quem há de tocar essa função de vigilância tutelar a benefício da prerrogativa parlamentar? Ao poder que prende, isto é, aquele contra cujos descomedimentos se pretende estabelecer a garantia? Seria inqualificável imbecilidade. O freio não pode residir na própria autoridade, contra cujos excessos êle se cria. Tôda vez que uma faculdade é susceptível de abuso, o contrapêso, repressivo ou preventivo, dêle há de confiar-se a uma entidade alheia àquela de onde êle pode emanar, e, quando possível interessada em colibi-lo. Que entidade, no assunto vertente, pode ser essa senão o Congresso mesmo, senão a Câmara, cujas imunidades estejam em lide na pessoa do membro

recolhido à prisão? Regra foi sempre, em matéria de privilégios parlamentares, a de que cada uma das Câmaras componentes do Poder Legislativo tem em si mesma a magistratura da sua dignidade e a proteção de seus direitos."

VII — COMPETÊNCIA PARA SOLICITAÇÃO DE LICENÇA PARA PROCESSAR CONGRESSISTA

Esclarece Pedro Aleixo ⁽³³⁾ que

"ainda hoje não há sobre o assunto uniformidade de opiniões. Entendem uns que a licença deve ser pedida, após o oferecimento da denúncia, pela autoridade judiciária incumbida de tomar conhecimento da causa. Outros consideram que o ofendido ou seu representante legal, nas ações privadas ou quando lhe competir a iniciativa do processo nas ações públicas, ou o representante do Ministério Público nas ações públicas em geral, é competente para a solicitação da licença."

Jorge Alberto Romeiro ⁽³⁴⁾ indaga:

"O Ministério Público ou o Juiz? Qual dessas duas autoridades deve se dirigir ao Poder Legislativo para requerer a licença? A resposta à indagação depende das seguintes outras:

Quando se inicia a ação penal?

Com o simples oferecimento da denúncia, pelo Ministério Público ao juiz, ou com o recebimento por este daquela peça de acusação?

Firmada a primeira alternativa, só o Ministério Público deverá requerer a licença; negada pela admissão da segunda, ao juiz estaria cometida dita incumbência, pois, "exigir a licença para a denúncia, quando a Constituição só a reclama para o processo, que dependeria do ato do recebimento do juiz, seria ampliar a imunidade, estendendo-a até onde não iria o privilégio", repetindo o exato raciocínio do ilustre jurista, Deputado Milton Campos".

Quanto aos crimes de ação pública, conclui Jorge Alberto Romeiro:

"enquanto não se revogar ou modificar os Códigos Penal e de Processo Penal e as leis penais extravagantes, o Ministério Público, e não o juiz, arcará com o ônus de pedir licença às Casas do Congresso para processar Deputados e Senadores".

No pensamento de Aurelino Leal ⁽³⁵⁾ a resposta à indagação sobre a competência para o pedido de licença para processar parlamentar varia de acordo com os diver-

sos tipos de legislação. Tece, adiante, as seguintes considerações:

"Na França, quando o processo tem origem por intervenção do Ministério Público, é o procurador-geral quem transmite o pedido à Câmara por intermédio do Ministro da Justiça. Tratando-se, porém, de um particular "agindo em matéria correcional, em virtude do direito de queixa privada, é jurisprudência constante que a Câmara não é validamente provocada senão quando o particular justifica um começo de procedimento, quer por uma citação feita, quer mesmo por um requerimento de citação apresentado ao Ministério Público (parquet) e aí visado, indicando que se recusou designar dia em virtude da imunidade parlamentar." (Duguit, *Traité*, vol. II, pág. 288.)

"Na Itália, segundo Palma, a doutrina que deve ser seguida é a exposta pelo Ministro da Justiça Di Falco, no caso de pedido de licença dirigido à Câmara para se processar o deputado Salvatore Morelli, e que assim termina: "Em summa, toda a parte instrutória do processo pode e deve ser feita, no meu modo de ver, sem se pedir autorização; mas tudo quanto diz respeito à pessoa do deputado como indiciado e se manifesta no seu efetivo comparecimento em juízo deve ser feito durante a sessão e com o prévio consentimento da Câmara." (Corso, Vol. II, pág. 499.)

"No parecer do Senado de 24 de julho de 1891, sustentou-se que a licença deve ser pedida por "todo aquele a quem cabe o direito de queixa ou de denúncia". São ainda palavras desse parecer: "O direito de impetrar a licença para mover a ação criminal contra o senador ou deputado é uma condição *sine qua non* do exercício do direito de queixa ou denúncia; cabe, portanto, a quem tem o direito de mover a ação — uma coisa é consequência da outra... Nenhuma razão jurídica ou consideração de ordem pública milita para que se recusas-se ao ofendido o direito de impetrar a licença, seja o ofendido um particular, ou o Ministério Público que representa a sociedade a quem cabe a iniciativa da ação criminal, nos processos em que a sociedade é direta ou indiretamente interessada. O privilégio do Senador ou Deputado não fica comprometido, nem amesquinçado, porque é o ofendido quem pede a licença para mover contra ele a ação criminal, ou o juiz a quem compete formar o processo; o privilégio consiste em não ser processado ou pré-

so, sem prévia licença...” (Anais do Senado, 1891, vol. II, pág. 89.)

“No parecer de 4 de julho de 1894, da Câmara dos Deputados, o Sr. Mello Matos motivou o seu voto, neste caso, do seguinte modo: foi questão, algum tempo, se os pedidos de licença para o processo criminal de membros do Congresso Nacional deviam ser feitos e encaminhados à respectiva Câmara diretamente pelo denunciante ou queixoso, ou pelo juiz competente para processar, e eu, como promotor público deste Distrito Federal, em um caso em que officiei (no ano de 1891) apresentei a denúncia ao juiz competente, e lhe requeri que, depois de atuada com os documentos que a instruíram, se dignasse solicitar da Câmara a necessária licença, tendo sido oferecido pelo juiz o meu requerimento; mas a praxe forense e a parlamentares seguiram alvitre contrário, por entenderem que à apresentação da denúncia ou queixa em juízo, importa, segundo o art. 407 do Código Penal, a instauração do processo criminal, e, portanto, viola o preceito constitucional que veda o início do processo sem prévia licença parlamentar, embora a referida licença não tenha sido negada por esta razão.

“Assim, pois, pela interpretação constitucional vigente, o pedido de licença deve ser feito e encaminhado à Câmara pelo órgão de justiça pública ou pelo próprio ofendido ou pelo representante legal deste; é indispensável, porém, que o signatário, em nome do ofendido, prove a sua qualidade.” (Anais da Câmara, 1904; vol. III, pág. 263.)

O Sr. Deputado Rondon Pacheco, relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados do Projeto de Resolução n.º 519, de 1954, concluiu que

“a Câmara dos Deputados, ao apreciar pedido de licença para processar qualquer um dos seus membros, só poderá fazê-lo quando este partir do poder competente, ou seja, a autoridade judiciária”.

“Foi o mesmo ponto de vista sustentado nos Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados n.º 115, de 1957, e 168, de 1958. Os Senhores Prado Kelly e Milton Campos, em seus votos, atribuíram à autoridade judiciária a competência para solicitação de licença. Afirma-se que é ao juiz que cabe receber a queixa ou denúncia e, portanto, também a ele, se estiver propenso a recebê-la, é que cabe solicitar a licença para processar o congressista querelado ou denunciado; que, antes de recebida, a denúncia ou queixa

nada é, porque só do seu recebimento advirão efeitos, inclusive o de interrupção da prescrição; que na lição de Manzini, a autorização da Câmara não constitui condição de perseguibilidade, e sim de processabilidade; que é a autoridade processante — o juiz e não o promotor ou a parte — que deve pedir a licença; que cumpre distinguir o direito de ação — de agir em juízo — do direito subjetivo de castigar — que pertence ao Estado e, cometido o crime, surge uma pretensão punitiva, representada no direito de agir, distinta do processo propriamente dito, pelo que só se faz necessária a licença para o processo e não para o direito de agir; que facultar a qualquer um o pedido de licença é permitir solicitações inspiradas no ânimo de vexar ou importunar e de causar escândalos; que a ação penal só toma corpo com o recebimento da denúncia, antes do que ninguém está sendo processado; que não há que ser pedida licença para a denúncia e sim para o processo, até porque a exigência da licença prévia para o oferecimento da denúncia importaria em ampliar-se a exceção, que deve ser interpretada restritivamente, que as imunidades parlamentares representam; que se é facultado ao juiz rejeitar a denúncia ou a queixa, nas hipóteses enumeradas no art. 43 do Código de Processo Penal (36), dada a licença pela Câmara, criar-se-á para o juiz — órgão do Poder Judiciário — o constrangimento de ter de fazer a rejeição, se fôr o caso, contrariando o deliberado por órgão de outro Poder — o Legislativo —, o que será motivo de quebra da harmonia dos Poderes; que não tem cabimento a invocação de precedentes franceses e italianos, porque na França e na Itália há a instituição dos *juizados* de instrução que a nossa organização judiciária não contempla; que a queixa, a denúncia ou a representação não são o processo, mas apenas a provocação para o processo” (37).

Em réplica às razões apresentadas, enumera Pedro Aleixo (38) as seguintes:

“Se se reclama a intervenção do juiz para o pedido de licença, em face do oferecimento da queixa ou da denúncia, impõe-se distinguir se o pedido há que ser formulado antes ou depois do despacho de recebimento ou rejeição; se antes, perdem o sentido muitas das impugnações argüidas, como a de que os efeitos advêm do recebimento e não da apresentação da denúncia ou da queixa, pois a licença é para o processo, e este só se

instaura com o recebimento, e que sem o recebimento não se corporifica a ação penal; se depois, e se recebida então, o processo ter-se-á instaurado, sem respeito ao preceito constitucional da prévia licença, pois do despacho decorrem efeitos como o da interrupção da prescrição, ou da obrigatoriedade da decretação da prisão preventiva imposta pelo art. 312, com a ressalva do art. 314 (39), ambos do Código de Processo Penal, ainda, se depois do recebimento, o temido conflito de poderes não será evitado se a Câmara, na órbita de sua nunca negada competência, deliberar que a licença deve ser recusada (por não constituir evidentemente crime o fato narrado, por já estar extinta a punibilidade, por manifestar ilegitimidade da parte ou falta de condição exigida pela lei para o exercício da ação penal), em face dos motivos que deveriam impor ao juiz, ex vi do art. 43 do Código de Processo Penal, a rejeição da denúncia ou da queixa; se é certo que os precedentes estrangeiros invocados não se aplicam ao sistema nacional, também a douta opinião de Manzini é formada em face de direito legislado diverso do nosso; permitido expressamente é que outra autoridade, que não a judiciária, a autoridade policial solicite a licença, no caso do § 1.º do art. 45 da Constituição Federal, quando o membro do Poder Legislativo é prêsso em flagrante de crime inafiançável, e, apesar disso, a resolução da Câmara não fica limitada à manutenção ou ao relaxamento da prisão, mas abrangge a autorização ou a recusa para a "formação da culpa", expressão que, embora não figurando no vigente Código de Processo Penal, continua significando a instrução criminal — vale dizer — parte substancial da própria ação penal; não se permite a qualquer um a solicitação da licença, mas tão-somente a quem a lei confere o direito de deflagrar a ação penal — o Ministério Público, nos crimes de ação pública (art. 24 do Código de Processo Penal), o ofendido ou quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, se privada a ação (arts. 30 e 31 do Código de Processo Penal), a autoridade policial (art. 45, § 1.º, da Constituição Federal) e o órgão do Poder Judiciário competente para o processo ou o prosseguimento deste."

VIII — CONCESSÃO E RECUSA DE LICENÇA

Dissertando sobre a natureza do exame que o órgão interessado do Congresso deve fazer

sobre a matéria objeto do pedido de licença para processar parlamentar, declara Carlos Maximiliano (40) que o Congresso "não está adstrito à prova dos autos; procede como um tribunal político, decidindo soberanamente sobre a inconveniência de afastar de seu posto de combate um representante do povo" e mais "não invade atribuições do judiciário", pois, como acentua Pontes de Miranda (41), "o exame pela Câmara cifra-se na apreciação da conveniência pública, política ou moral do procedimento. A concessão de licença não significa que reputou culpado o acusado ou que achou válidos os atos processuais que lhe foram apresentados. Nenhum julgamento profere a respeito. A denegação não significa que o considere estreme de culpa, ou que os atos processuais não valham. Se tivesse tais significações, com as suas deliberações sobre licença para processo contra alguns dos seus membros, invadiria ela as atribuições do Poder Judiciário. Ainda que a Câmara conceda a licença, constando dos discursos e pareceres, ou da própria licença, que os seus membros se persuadiram da culpabilidade do acusado, pode êle ser julgado inocente. Ainda que a conceda por lhe parecer que nenhuma consequência pode ter o processo, por se lhe afigurar isento de qualquer culpa o deputado, a condenação é possível". Frisando a natureza política da decisão, argumenta Joaquim Rodrigues de Sousa (42):

"Não sendo um recurso a bem da justiça, a bem dos direitos individuais, caso em que deveria ser judicialmente decidido; mas um privilégio, fundado em razões de utilidade pública, a bem da liberdade, dignidade das Câmaras, o bom desempenho de suas funções, não podem as mesmas Câmaras exercê-lo segundo os princípios e razões judiciais, mas sim em atenção aos motivos e razões políticas e fundamentais do privilégio. Assiste-lhes o direito de examinarem o processo, a realidade de seu motivo, a prova, a classificação do crime; pois que não para outra coisa manda a Constituição que o juiz lhe dê conta do processo: na decisão, porém, procedem politicamente, atendendo aos interesses próprios — sua liberdade e dignidade — afetados na pessoa do membro processado."

Recomenda Pimenta Bueno (43) que "desde que houver delicto, desde que razões políticas se não opuserem, parece fora de dúvida que a Câmara deve consentir na continuação do processo, êsse é o direito comum, assim o exigem a sua própria dignidade e a do representante da Nação, que deve ser

sempre pura; éle que as justifique. Tudo o mais será uma falsa aplicação do princípio do privilégio, da inviolabilidade, que certamente não foi instituída para proteger a impunidade do crime e sim somente a independência legislativa contra os abusos". O fato, entretanto, de uma Câmara negar a licença para processar algum dos seus membros não significa que ficará éle definitivamente isento de responsabilidade pelo ato reclamado perante o órgão a que pertencer do Poder Legislativo. Lembra Aurelino Leal (44) que "enquanto pertencer ao Parlamento não poderá ser preso, nem processado sem o consentimento de seus pares... Uma vez finda a função, desaparece o privilégio que o cobria. O Poder Judiciário retoma o seu poder de agir e inicia o processo." Pode, entretanto, o deputado ou o senador, na circunstância de ter sido recusada, pelo órgão a que pertença, a licença para processo, ficar isento de qualquer futuro procedimento judicial em relação ao mesmo fato, caso ocorra a prescrição criminal durante a sua estada numa das Casas do Poder Legislativo. O art. 79 do Código Penal não deixa dúvida:

"A prescrição da ação resulta exclusivamente do lapso de tempo decorrido do dia em que o crime foi cometido."

A autorização que as Casas do Congresso concedem é para todo o processo. Pode ocorrer que se modifique a classificação do delito e que, em virtude da modificação, esteja o parlamentar exposto a penalidade mais grave. "Nesse caso — esclarece Macário Picanço (45) —, impõe-se outro pronunciamento da Câmara interessada. E poderá a Câmara cassar a licença já concedida? Claro que não. O seu voto foi definitivo. Concedida a licença, cessou a imunidade. A condição foi a licença, ressalvada a hipótese de início ventilada e só quanto ao agravamento da penalidade. A cassação da licença, se possível, deixaria o Judiciário em condição subalterna, com a sua ação exposta às modificações que se operassem no Plenário da Câmara.

Criticando a interpretação clássica que os constitucionalistas aplicam à ação das Casas do Congresso ao conceder ou negar a licença, afirma Macário Picanço (46):

"Sempre se diz que concedendo ou negando a licença, a Câmara interessada não aprecia a prova, não entra no mérito do caso, não indica o acusado à condenação ou à absolvição. Limita-se à conveniência ou não do processo. Órgão político, encara a questão pelo seu lado essencialmente político (v. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, II, pág. 33). A Câmara interessada

é soberana para conceder ou negar a licença. Basta a sua decisão. Não precisa justificar-se. Age de fato e de direito como órgão político. Aprecia o caso pelo seu aspecto político. Não entra no mérito. Mas há nisso um erro. A sociedade deveria merecer uma satisfação. O outro Poder, ou seja o Judiciário, que é obrigado a fundamentar os seus julgamentos, deveria merecer uma consideração maior do Legislativo. Pede a licença para o processo. O Legislativo, negando-a, deveria indicar os motivos de sua recusa. Além disso, a negativa, em quase unanimidade dos casos, não se funda no interesse político do Congresso. Pode-se dizer norma absoluta a negativa da licença, seja qual for o crime, sejam quais forem as circunstâncias do crime, e isso não está certo. O que se deve é verificar se o parlamentar foi envolvido no processo por motivos políticos, se o processo revela coação de outro poder, no intuito de estorvar a ação parlamentar do acusado, em suma, se o processo é uma perseguição de natureza política. (...) A negativa da licença é regra. Predomina o partidarismo, ou o coleguismo, nunca a defesa da ação parlamentar..."

IX — RENÚNCIA À IMUNIDADE

A renúncia das imunidades era expressamente autorizada pela Constituição de 1891, que permitia ao acusado preso em flagrante por crime inafiançável optar por um julgamento imediato à concessão, ou não, de sua Câmara, de licença para o curso do processo. Comenta Aurelino Leal à luz daquela Carta (47):

"Como se vê do art. 20, o parlamentar pode renunciar à imunidade constitucional. Não tendo havido, porém, flagrância, a renúncia é inconstitucional. Assim se entende porque a imunidade é unicamente funcional. Ela cobre o deputado. O homem lhe seria indiferente, se a separação fôsse possível entre o investido e a investidura, o funcionário e a função.

"A boa doutrina sempre foi a de que, exatamente, porque não se trata de privilégio pessoal — esclarece Pedro Aleixo (48) —, não tem o parlamentar a faculdade de abrir mão da autorização de sua Câmara, para ser preso, mantido na prisão, no caso de flagrante delito por crime inafiançável, ou processado criminalmente.

"A matéria perdeu seu antigo relêvo porque já na Constituição de 1934, como na

Constituição vigente, de 1946, não se confere ao Congressista o direito de renunciar às imunidades, sejam as de ordem material, sejam as de ordem formal. Bem lembrado foi por Danton Jobim (Conferência no Instituto dos Advogados, em 25 de maio de 1950), invocando a autorizada lição de Rui, que a permissão da renúncia na Constituição de 91 representava uma anomalia. Também Carlos Maximiliano (voto proferido no *habeas corpus*, n.º 26.178 — *Revista Forense*, vol. 72, pág. 407), trazendo para maior prestígio da tese a palavra de Anschuetz, comentador da Constituição de Weimar, asseverava: “ninguém renuncia senão àquilo que é seu; ora, a imunidade é prerrogativa da Câmara; jamais do deputado; logo, andou acertado o legislador de 1934 ao eliminar o direito de renúncia.”

Indaga Aurelino Leal (49):

“Pode um parlamentar pedir à respectiva Câmara licença para se deixar processar? Um deputado assim o entendeu, e, envolvido em fato susceptível de instrução criminal, dirigiu uma petição à sua Câmara, invocando a dita licença. A Comissão de Constituição foi de parecer “que se aguardasse a requisição do Poder Judiciário pelos meios regulares para resolver sobre o caso.”

“A inviolabilidade pessoal ... não apaga o crime, nem irresponsabiliza o seu autor — impede, tão-somente, o processo. É unicamente uma imunidade processual. Se o deputado que cometeu crime deixa o Poder Legislativo, se fica extinto o mandato, está extinta, também, a improcessabilidade. A inviolabilidade pessoal somente se mantém durante a investidura. “O juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se dêle apenas se houvesse esquecido. O crime continuou deserto, só o processo dormiu. Já não é preciso consultar a Câmara ou o Senado. A prisão far-se-á quando por lei se deva fazer”. Em outras palavras: determinado membro do Congresso comete um crime, durante a investidura. Enquanto esta durar, se não fôr obtida licença para instauração do processo, ficará este paralisado. Extinto o mandato, o ex-deputado ou senador poderá ser processado como qualquer cidadão, sem licença da Câmara ou do Senado.”

E continua:

“A imunidade concedida aos membros do Poder Legislativo é meramente pes-

soal, não se estendendo aos seus bens. “A imunidade é só quanto ao processo criminal, e não contra processo civil ou administrativo, salvo nos pontos de direito civil, administrativo ou processual em que se ordena a detenção do réu. Tampouco se estende ela às pessoas da família, fâmulos e propriedade do deputado. É só pessoal, e não impede que se condene os co-réus e cúmplices, quando a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal negou licença. O crime, houve-o; só o deputado ou o senador é imune ao processo e à prisão — (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição Federal de 1946*, vol. II, pág. 33).

A imunidade, no dizer de Duguit (54),

“também não protege os congressistas contra os mandados de busca, apreensão, exames criminais na sua residência, quando de tais informações precisar o juiz para um caso sujeito à instrução judiciária”.

Os parlamentares podem sofrer processo por contravenção. Segundo Aurelino Leal (55),

“a técnica jurídica não muda a substância do caso. As contravenções são também puníveis mediante processo criminal, embora sem as formalidades exigidas para os crimes propriamente ditos. Do momento que se configura o processo-crime os congressistas gozam de imunidades, não escapam, entretanto, ao simples auto de infração punível com multa, porque um auto de infração administrativa não é um processo criminal. Do que os parlamentares escapam, diz claramente a Constituição, é da prisão consequente a qualquer caso em que não tenha havido flagrante de crime inafiançável — e do processo criminal”.

XI — AS IMUNIDADES PARLAMENTARES E O ESTADO DE SÍTIO

É hoje ponto inteiramente pacífico, na doutrina constitucional e na jurisprudência prática que a imunidade dos membros do Congresso Nacional é plenamente respeitada, ainda quando se tenha decretado o estado de sítio (56).

“Por ser garantia do livre funcionamento do Congresso e não direito subjetivo, a imunidade se não suspende durante o estado de sítio” (57).

Rui Barbosa assim se manifesta em artigo publicado no jornal *Imprensa* em 12 de outubro de 1898 (58):

“Tôdas as Constituições contemporâneas adotaram este princípio inspiradas pelo

exemplo próprio ou alheio, no sentimento dessa necessidade como um meio de proteção à legislatura contra o Governo, como uma condição essencial à independência legislativa. Ora, quando será que a maiores perigos se expõe a independência legislativa em relação ao Executivo? Quando este nos períodos normais tem a sua autoridade circunscrita aos elementos ordinários da administração? Ou quando este impunha, pelo estado de sítio, o cetro dos poderes excepcionais? Se é, como não poderia deixar de ser, neste último caso, como se explicará que desapareça a instituição protetora, exatamente quando se agiganta a ameaça contra a qual essa instituição se inventou?"

Macário Picanço ⁽⁵⁹⁾ apresenta o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal:

"Em acórdão de 6 de maio de 1914, declarou o Supremo Tribunal Federal que as imunidades não se suspendem durante o estado de sítio e o fez para assegurar a Rui Barbosa "o direito constitucional de publicar os seus discursos proferidos no Senado, pela Imprensa, onde, como e quando lhe convier (*Revista Forense*, vol. 22 — pág. 301). Por aí é expressa a Constituição de 1946. O seu artigo 213 é taxativo:

"As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio."

"É a regra, mas como toda regra tem suas exceções, vem em seguida que, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, poderão ser suspensas as imunidades de determinados deputados ou senadores, cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais. Nos intervalos legislativos a suspensão das imunidades se dará pelo Presidente da Câmara ou do Senado, conforme se trate de deputado ou senador, ad referendum da Casa Legislativa interessada, com a convocação desta para se reunir dentro do prazo máximo de 15 dias. Claro que não basta a reunião no prazo de 15 dias. É imprescindível que a Câmara interessada dentro de 15 dias se manifeste sobre o ato de seu presidente, confirmando-o, ou não, pelo voto de dois terços de seus membros. A falta de deliberação naquele tempo significará a revogação do ato de suspensão da imunidade. Não poderia ter sido com outro intuito a fixação do prazo de 15 dias.

A simples reunião da Câmara interessada não daria cobertura ao ato do seu presidente. O que vale é o voto no prazo marcado. O pronunciamento da Câmara interessada é final de questão. Não poderá sofrer o controle do Judiciário com respeito, ou não, do motivo determinante da suspensão da imunidade. A condição imposta se satisfaz pelo voto de dois terços dos membros do órgão legislativo. A interferência do Judiciário se restringe à verificação das exigências de ordem formal: 1.º o estado de sítio; 2.º o número de votos exigido."

Por diversas vezes foi levantada a questão sobre a vigência das imunidades parlamentares durante o estado de sítio; Aristides Milton ⁽⁶⁰⁾ apresenta o seguinte depoimento:

"Na Sessão de 1894, se moveu no Congresso Nacional importante questão para saber se podia ser decretado o estado de sítio com as limitações dos arts. 19 e 20 da Constituição Imperial. E assim se venceu na Câmara dos Deputados, a 2 de julho.

"Desde então se procurou provar que imunidades parlamentares não são garantias constitucionais que o estado de sítio suspende; mas, antes, verdadeiros atributos inerentes à soberania nacional de que se acham investidos deputados e senadores, por serem seus legítimos e diretos representantes. Ou, noutros termos: tais imunidades não são prerrogativas individuais dos membros do Congresso, mas prerrogativas de um dos Poderes da Nação, para bom desempenho das funções que lhe cabem.

"E mais ainda: que o estado de sítio, permitido por nossa Constituição não é lei marcial, ilimitada por sua própria natureza, pois que ele tem limites, como se vê no § 2.º n.º 1 e 2 do art. 80, e o art. 34 § 21 o confirma, quando diz competir ao Poder Legislativo aprovar, ou não, o estado de sítio, que houver sido decretado pelo Poder Executivo.

"Parece que semelhante atribuição não poderia ser exercida jamais, desde que o Corpo Legislativo não gozasse da imunidade para poder livremente funcionar. "Como seria possível, na realidade, a Câmara e o Senado reunirem-se para aprovar o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo, e aliás ainda subsistente ao tempo de iniciar-se os trabalhos ordinários do Congresso, se durante o dito sítio desaparecessem as imunidades dos senadores e deputados, que assim ficariam coagidos em sua liberdade de ação?"

NOTAS

- (1) Attilio Brunialti — Il Diritto Costituzionale, citado por Macário Picanço, Imunidades Parlamentares in Revista Forense, n.º 169, pág. 16.
- (2) Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 46.
- (3) Alcino Pinto Falcão — Da imunidade Parlamentar, pág. 35.
- (4) Pedro Aleixo — Relatório na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, publicado no Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 17 de outubro de 1959, págs. 7.432 e seguintes.
- (5) Vide Alcino Pinto Falcão, Da Imunidade Parlamentar, pág. 35.
- (6) Alcino Pinto Falcão, Da Imunidade Parlamentar, pág. 27.
- (7) Vide Alcino Pinto Falcão, ob. cit., pág. 28.
- (8) Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 56.
- (9) Pedro Aleixo — Ob. cit. — D.C.N. de 17/10/1959, pág. 7.437, 3.ª col.
- (10) Macário Picanço — Imunidades Parlamentares in Revista Forense, n.º 169, pág. 16.
- (11) Pedro Aleixo — Ob. cit., pág. 7.434, 3.ª col.
- (12) Amaro Cavalcanti Regime Federativo, pág. 357.
- (13) J. Flósculo da Nóbrega — As Imunidades Parlamentares e as Constituições Estaduais in Revista Forense n.º 115, pág. 33.
- (14) Meroveu de Mendonça — Imunidades Parlamentares in Revista Forense, n.º 169, pág. 444.
- (15) Francisco Campos — Direito Constitucional, pág. 72.
- (16) Pedro Aleixo — Ob. Cit. — pág. 7.437, 4.ª col.
- (17) Agenor de Roure — A Constituinte Republicana, vol. I, pág. 38.
- (18) Pontes de Miranda — Constituição Brasileira de 1946 — vol. II, pág. 30.
- (19) Pedro Aleixo — Imunidades Parlamentares, pág. 12.
- (20) Vide Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 57 e Ivair Nogueira Itagiba, Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 308.
- (21) Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 52.
- (22) Pedro Aleixo — Imunidades Parlamentares, pág. 70.
- (23) Sebastian Soler — Derecho Penal Argentino, vol. I, pág. 224 vide Pedro Aleixo, Imunidades Parlamentares, pág. 70.
- (24) Citado por Aurelino Leal em Teoria e Prática da Constituição Federal, vol. I, pág. 287.
- (25) Pedro Aleixo Imunidades Parlamentares, pág. 70.
- (26) Aurelino Leal — Teoria e Prática da Constituição, vol. I, pág. 288.
- (27) Aurelino Leal, ob. cit. pág. 289.
- (28) Aurelino Leal — ob. cit., pág. 290.
- (29) Revista do Supremo Tribunal Federal — vol. 55, págs. 162 e seguintes.
- (30) Macário Picanço — Imunidades Parlamentares, in Revista Forense n.º 169, pág. 21.
- (31) Carlos Maximiliano — ob. cit., pág. 51.
- (32) Ivair Nogueira Itagiba — Constituição Brasileira de 1946, vol. I, pág. 308.
- (33) Pedro Aleixo — Imunidades Parlamentares, pág. 15.
- (34) Jorge Alberto Romeiro — in Revista Forense, vol. 172.
- (35) Aurelino Leal, ob. cit., pág. 300.
- (36) Código de Processo Penal
"Art. 43 — A denúncia ou queixa será rejeitada quando:
I — o fato narrado evidentemente não constituir crime;
II — já estiver extinta a punibilidade, pela prescrição ou outra causa;
III — for manifesta a ilegitimidade da parte ou faltar condição exigida pela lei para o exercício da ação penal.
Parágrafo único — Nos casos do n.º III, a rejeição da denúncia ou queixa não obstará ao exercício da ação penal, desde que promovida por parte legítima ou satisfeita a condição."
- (37) Vide Pedro Aleixo, As Imunidades Parlamentares, págs. 16 e 17.
- (38) Pedro Aleixo, ob. cit. págs. 17 e 18.
- (39) Código de Processo Penal:
"Art. 312 — A prisão preventiva será decretada nos crimes a que for cominada pena de reclusão por tempo, no máximo, igual ou superior a dez anos.
Art. 314 — A prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar, pelas provas constantes dos autos, ter o agente praticado o fato nas condições do art. 19, números I, II ou III do Código Penal (em estado de necessidade; em legítima defesa; em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito)."
- (40) Carlos Maximiliano, ob. cit., pág. 359.
- (41) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. II, pág. 33.
- (42) Joaquim Rodrigues de Souza — Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil, vol. I, pág. 191.
- (43) Pimenta Bueno — Direito Público, vol. I, pág. 121.
- (44) Aurelino Leal — ob. cit., pág. 303.
- (45) Macário Picanço — Imunidades Parlamentares — in Revista Forense n.º 169, pág. 21.
- (46) Macário Picanço — ob. cit., pág. 20.
- (47) Aurelino Leal — ob. cit., pág. 299.
- (48) Pedro Aleixo — Imunidades Parlamentares, pág. 124.
- (49) Aurelino Leal — ob. cit., pág. 299.
- (50) Refere-se o autor à Constituição de 1891. A exceção em tela, como já foi dito, inexistiu nos textos de 1934, 1937 e 1946, mas é prevista nas Constituições de alguns Estados da Federação: Minas Gerais (art. 17 § 2.º), Rio Grande do Norte (art. 13 § 2.º) e Santa Catarina (art. 10 § 2.º).
- (51) Eduardo Espinola — Constituição dos Estados Unidos do Brasil — vol. I, pág. 296.
- (52) Macário Picanço, ob. cit., pág. 21.
- (53) Bruno de Mendonça Lima Jr. — Caráter Pessoal das Imunidades Parlamentares in Revista Forense n.º 163, pág. 449.
- (54) Citado por Aurelino Leal, ob. cit., pág. 297.
- (55) Aurelino Leal, ob. cit., pág. 297.
- (56) Eduardo Espinola, ob. cit., pág. 299.
- (57) Carlos Maximiliano, ob. cit., pág. 319.
- (58) Eduardo Espinola, ob. cit., pág. 300.
- (59) Macário Picanço, ob. cit., pág. 22.
- (60) Aristides Milton — A Constituição Brasileira, 1891, vol. I, pág. 158.

DIREITO ELEITORAL NO JAPÃO

O Sistema Eleitoral Japonês (*)

O funcionamento da democracia parlamentar no Japão, mais particularmente suas leis eleitorais, oferecem campo de estudo do mais alto interesse. De um império baseado em um regime militar autocrático, o Japão se transformou, após a Segunda Guerra Mundial, em uma democracia parlamentar onde a monarquia constitucional é um símbolo de unidade nacional. Suas leis eleitorais foram elaboradas com mais cuidado que em qualquer outra democracia do mundo, a fim de se colocarem obstáculos a qualquer possível fraude.

O Japão antes de 1945

Sem a pretensão de expor em detalhe a estrutura política do Japão antes da derrota de 1945, devemos considerar certos aspectos da situação política que existia antes desta data, pois, do contrário, nos arriscaríamos a apreciar inexatamente a amplitude do movimento que transformou um império em uma democracia, bem como o espírito das novas leis eleitorais.

Durante mais de 56 anos, exatamente desde 29 de novembro de 1890 a 3 de maio de 1947, a Constituição Meiji regeu a vida japonesa. Esta Constituição, que fôra promulgada pelo Imperador Meiji em decorrência das revoltas eclodidas por poderosos clãs políticos, introduziu pela primeira vez, na história do Japão, alguns elementos de governo representativo. Inspirava-se ela nas Constituições da Prússia e de outros Estados alemães. Institua uma Dieta (Assembléia) composta de duas Câmaras, a Câmara dos Pares e a Câmara dos Representantes. Ao entrar em vigor a Constituição de Meiji, a opinião pública pediu com crescente insistência a extensão do direito de voto, até que este direito foi estendido, em 1925, à totalidade da população masculina. Entretanto, o direito de voto não foi permitido às mulheres.

Apesar desta reforma, nenhuma influência liberal, ou quase nenhuma, se fez sentir na vida política até a Primeira Guerra Mundial, e isto por diversas razões. A política era monopólio de algumas famílias da aristocracia, e o governo desencorajava ativamente as idéias que pudessem incitar o povo a escolher outras ideologias que aquela imposta pela ortodoxia oficial. Se os meios militaristas e industriais estavam sempre prontos a se inspirar no Ocidente em tudo o que lhes parecesse útil a seus fins, não estavam menos determinados a impedir a introdução de idéias subversivas ou a eclosão de um pensamento liberal. Um dos métodos utilizados para conseguir este objetivo foi o de transformar o sistema de educação em um instrumento do Estado. Era impossível, entretanto, fechar completamente o país às influências exteriores, e uma orientação um pouco mais liberal se esboçou desde o fim da Primeira Guerra Mundial. Todavia, a tendência ao liberalismo foi de novo sufocada pelos militares que, pouco depois de 1930, ocupando o poder, conseguiram uma posição dominante entre os grupos poderosos do Japão. A opinião pública se afastou cada vez mais dos políticos e dos partidos e manifestou, mesmo, seu desinteresse relativamente à Dieta. A conquista do poder pelos militares suscitou no público um respeito exagerado pelas virtudes da disciplina, do sentido do dever, da bravura e do respeito pelo imperador. A liberdade individual foi subordinada à grandeza e à glória do Estado. O objetivo militar da preponderância japonesa na comunidade mundial inflamou a imaginação do público. O exército não cessou mais, então, de dominar a política do Japão, até sua derrota, no fim da Segunda Guerra Mundial.

(*) "Le système électoral japonais" — artigo publicado em "Bulletin de la Commission Internationale de Juristes" (n.º 19-maio de 1964 — pág. 12). Tradução de Leda Maria Cardoso Naud — Pesquisadora do Serviço de Informação Legislativa.

O direito de voto foi concedido em 1890. Até entrar em vigor a Constituição de 1947, a regulamentação das campanhas eleitorais conservou um extremo rigor. A legislação anterior à guerra impunha restrições aos desfiles e às manifestações públicas, interditiavam a propaganda de porta em porta, regulavam, mesmo, o número e a dimensão dos cartazes eleitorais e interditavam o transporte de eleitores aos locais de votação. Não se compreende como um país que, apesar da existência de instituições representativas, era governado por uma oligarquia, e no qual o culto do imperador ocupava um lugar tão importante, tenha tomado tal cuidado para assegurar um desenrolar equitativo às operações eleitorais. Talvez tenha sido causa a desconfiança absoluta reinante entre os clãs políticos. Qualquer que seja, esta regulamentação foi adaptada de maneira a poder se inserir na nova estrutura democrática instituída pela Constituição de 1947.

As Leis Eleitorais e a Constituição de 1947

Após a derrota do Japão em 1945, a direção da Autoridade Aliada de Ocupação foi confiada ao General Douglas MacArthur, comandante-em-chefe das forças aliadas (designada em seguida pela sigla SCAP). Os objetivos da ocupação eram eliminar o militarismo e o nacionalismo militante, julgar os criminosos de guerra, afastar de todos os postos de comando os responsáveis pela política de agressão, dismantelar as indústrias de guerra e, enfim, empreender reformas políticas, econômicas, pedagógicas e sociais, próprias a possibilitar uma evolução democrática.

Em sua última sessão, a antiga Dieta do tempo de guerra adotou com seriedade os textos legislativos necessários para pôr em prática as diretivas do SCAP concernentes às eleições, à vida sindical e outras questões. Uma lei transferiu ao Estado o patrimônio privado da casa imperial, que se encontrou, assim, subordinada à Dieta. A fim de preparar o caminho a uma nova evolução ideológica, o shintoísmo foi abolido como religião do Estado, permanecendo apenas a autorização para sua prática religiosa individual. Pelo decreto imperial de 1.º de janeiro de 1946, o imperador renunciou oficialmente à doutrina de suas origens divinas, destruindo, assim, a estrutura ideológica que tinha sido erigida pelos militaristas para favorecer o nacionalismo agressivo.

Uma nova Constituição, que, teoricamente, era obra dos japoneses mas que, de fato, foi imposta ao povo japonês pelo SCAP, foi elaborada criando um quadro institucional no qual o Japão pudesse evoluir de acôr-

do com princípios democráticos. Esta Constituição foi apresentada pelo imperador, aprovada pelo SCAP e ratificada pela Dieta em fevereiro e março de 1946. A inovação mais importante deste novo texto residia no fato de que a soberania pertencia ao povo e não ao imperador. Este não era senão um símbolo do Estado e da unidade do povo japonês, e se encontrava no trono não por direito divino mas pela vontade do povo.

A Constituição garantia os direitos fundamentais do povo, da mesma maneira que a Constituição dos Estados Unidos, e estas garantias estavam consagradas por uma Declaração de Direitos.

A Câmara dos Pares foi abolida e substituída por uma Câmara de Conselheiros ou Câmara Alta. Os membros das duas Câmaras deviam ser eleitos, os conselheiros por um período de quatro anos e os representantes por um período de seis anos.

A lei sobre as eleições para a Câmara de Representantes foi reformada pela Dieta, em dezembro de 1945. A nova lei eleitoral definiu condições a cumprir para ser eleitor, assim como o processo de votação. A idade mínima exigida para ser eleitor era de 20 em vez de 25 anos, e, pela primeira vez no Japão, o direito de voto foi estendido às mulheres. O país foi dividido em 53 circunscrições eleitorais, e, em cada uma, era eleito um representante para 150.000 habitantes.

As primeiras eleições organizadas conforme a nova lei, tiveram lugar em abril de 1946. Os partidos políticos que solicitavam os sufrágios eram os Partidos Liberal, Progressista, Social-Democrático, Cooperador e Comunista. Obtiveram, respectivamente, 139, 93, 92, 14 e 5 cadeiras. Um gabinete progressista liberal obteve o poder em maio de 1946.

A nova Constituição entrou em vigor em maio de 1947. Novas eleições gerais tiveram lugar em abril, conforme a nova lei que estabelecia sistema de escrutínio uninominal no quadro de circunscrições territoriais reduzidas. Após as eleições de abril de 1947, importantes inovações foram introduzidas neste sistema. Em dezembro de 1947 foi criada uma Comissão administrativa nacional de eleições, com um poder geral de controle sobre todas as eleições que se sucederiam no Japão. Em 1948, com o objetivo de prevenir qualquer fraude eleitoral, a Dieta adotou uma regulamentação que submetia à direção dos poderes públicos certos aspectos das campanhas eleitorais, e impunha o financiamento parcial destas campanhas pelo Tesouro. Esta regulamentação introduzia, também, uma fiscalização estrita

sobre as cotas e as despesas dos partidos políticos. Em 1950, a Dieta, a fim de codificar as leis múltiplas e os regulamentos existentes em matéria eleitoral, adotou um texto geral que dispunha sobre eleições nacionais e eleições locais. Levando em conta algumas modificações posteriores, é esta lei de 1950 que regula, ainda hoje, o sistema eleitoral japonês.

No que concerne à eleição da Câmara de Representantes, o regime oscilou entre três soluções. A primeira lei, de 1889, criava circunscrições de fraca extensão e cada uma enviava à Câmara um só representante. A de 1900 criava circunscrições mais vastas, elegendo, cada uma delas, de dois a doze representantes, salvo certas zonas urbanas que elegiam somente um. Em 1919, voltou-se ao sistema uninominal. Em 1925, criaram-se circunscrições de importância média, elegendo vários deputados. Em 1945, o país foi dividido em circunscrições de dimensão média, elegendo, cada uma, de um a cinco representantes, e este sistema está, ainda, em vigor.

Nenhuma destas divisões encontrou aprovação unânime. Os partidários do sistema atual sustentam que o escrutínio uninominal favorece à corrupção e aos candidatos que dispõem de mais tempo junto a seus eleitores, enquanto que os mais qualificados não podem agir assim. Mas a procura constante de métodos, assegurando escrutínios mais integros e realmente mais democráticos, provocou numerosas e violentas críticas, relativamente ao sistema eleitoral atual. Seus adversários alegam que circunscrições menores, elegendo um só representante, concorrerão contra a multiplicidade dos partidos atuais. Além disso, os gastos das campanhas eleitorais serão menos pesados, o que encorajará candidaturas de pessoas competentes.

A Câmara Alta, chamada Câmara dos Conselheiros, constitui com a Câmara dos Representantes a Dieta ou Assembléa nacional. Ela se compõe de 250 membros. Cem conselheiros são eleitos pela nação inteira, considerada como um único e só distrito eleitoral. Este sistema tem por objetivo favorecer a eleição de personalidades eminentes, representando os diferentes campos da atividade nacional. Os 150 restantes são eleitos pelas 46 prefeituras, das quais cada uma constitui um distrito eleitoral, e designa de 2 a 8 conselheiros. Ninguém pode ser eleito para a Câmara dos Conselheiros se não tiver 30 anos completos. A Comissão Administrativa das Eleições considera que o papel da Câmara dos Conselheiros é "de moderar a Câmara Baixa, quando esta se torna teatro de lutas políticas ou quando um partido ma-

joritário aí faz sentir sua pressão". Mas o Poder Legislativo pertence, em última instância, à Câmara Baixa, que pode, se assim o desejar, adotar uma lei em segunda discussão e assim prosseguir contra a Câmara Alta.

Desde as primeiras eleições gerais de abril de 1946, os sufrágios se dividiram, segundo proporções mais estáveis, a maioria dos votos pertencendo aos partidos conservadores, uma minoria importante aos partidos socialistas e um pequeno número ao partido comunista. A exceção de 1946, os partidos minoritários e os independentes não desempenharam nenhum papel de importância. O Partido Liberal-Democrático foi criado em 1955 pela fusão dos partidos Liberal e Democrático, detendo o poder desde então.

A regulamentação rigorosa que regia as eleições antes da guerra foi consideravelmente abrandada durante os primeiros anos de ocupação.

Mas, em seguida, a Dieta resolveu recolocar em vigor, reforçando-o, o regime de antes da guerra. Estas medidas foram aplicadas desde a campanha eleitoral de 1949. Diversas restrições foram colocadas aos discursos políticos que podia pronunciar um candidato e ao material de propaganda que lhe era facultado distribuir. As autoridades concluíram, até mesmo, que a lei eleitoral proibia aos jornais apoiar ou atacar candidato ou partido. Ainda que estes regulamentos tenham sido ligeiramente abrandados em 1950, as modificações trazidas posteriormente pela Dieta, em quase todas as seções, continuaram a restringir, ainda, o campo de ação de certas manobras eleitorais consideradas como perfeitamente lícitas na maioria dos países.

Em 1952, a Comissão Administrativa Nacional de Eleições foi dissolvida e substituída pela instituição de autonomia local, cujo serviço de eleições exerce, de hoje em diante, uma supervisão sobre o conjunto do sistema eleitoral. O Comitê Administrativo Central de Eleições, composto de 5 membros, supervisiona a eleição dos conselheiros no quadro da circunscrição nacional. O diretor da instituição de autonomia local tem mão forte sobre todas as outras operações eleitorais, por intermédio de comitês administrativos eleitos, nas diferentes localidades.

O Japão pôs em prática um dispositivo administrativo muito eficaz de supervisão para todas as eleições, assim à Dieta como aos órgãos locais. Esta supervisão não se limita apenas às apurações de escrutínio, mas visa a evitar as fraudes eleitorais e a submeter as questões litigiosas ao julgamento da Corte Suprema.

As restrições impostas a tôdas as formas de propaganda eleitoral por meio da imprensa, por cartazes e discursos, levaram os políticos japoneses a conceber novos métodos que não os visados pela lei: difusão de discursos gravados, lançamento aéreo de material de propaganda, presença nas festas de aniversário dos eleitores, distribuição de fósforos em caixas contendo propaganda e, nas regiões rurais, distribuição de saquê durante reuniões da comunidade (Ohimachi).

Novas modificações foram ainda introduzidas aos textos para fazer frente a estas formas. As proibições que figuram hoje nas leis eleitorais são tão diversas e tão múltiplas que as autoridades eleitorais encontram as maiores dificuldades em fazê-las respeitar, e é, muitas vezes, difícil saber se tal ou qual prática constitui ou não uma infração à lei.

O interesse que a Dieta tem pelo aperfeiçoamento do regime eleitoral e o que a imprensa tem, por seu lado, por esta questão, evidenciam que a democracia parlamentar funciona normalmente e que começa a ser uma das estruturas permanentes da vida do povo japonês. É uma realidade sobre a qual deverão refletir seriamente os críticos asiáticos e africanos da democracia parlamentar, assim como os políticos que reclamam formas modernizadas de democracia, pretendendo que convém melhor a seu povo.

As Eleições Gerais de 1963

As últimas eleições gerais, que tiveram lugar no Japão, são as de 22 de novembro de 1963. Foram marcadas pelo retorno ao poder dos Liberais-Democratas que, com 12 aliados independentes, conseguiram 295 lugares em 1967, na Câmara dos Representantes. O cargo de Primeiro-Ministro foi confiado pela segunda vez a M. Hayato Ikeda. É interessante notar alguns editoriais e artigos publicados nos jornais japoneses antes das eleições submetidas à lei eleitoral, porque eles mostram com que solidez os princípios da democracia estão agora enraizados no Japão, e com que vigilância o povo japonês cuida de proteger estes princípios contra qualquer dano, por insignificante que seja.

Em um artigo do *Japan Times*, em data de 17 de agosto de 1963, intitulado **Plano de Reforma Eleitoral**, Kazuo Kuroda examinava as fraquezas do sistema eleitoral japonês, pondo em relêvo principalmente os inconvenientes que pode apresentar a eleição de vários deputados por circunscrição: quando um partido apresenta dois candidatos na mesma circunscrição, geralmente o mais conhecido dos dois reúne a

maior parte dos votos dados a este partido; acontece então que o segundo candidato não é eleito, se bem que o número de votos totalizado pelo partido tenha sido normalmente suficiente para fazer eleger os dois candidatos. Seja, por exemplo, uma circunscrição que deva eleger dois deputados; A e B se apresentam pelo partido X e C pelo partido Y; o candidato A obtém 25.000 votos, o candidato B 10.000 votos e o candidato C 12.000 votos; A e C serão eleitos, quando A e B tinham obtido em conjunto 35.000 votos, contra 12.000 somente para o partido Y. O mesmo autor considerava que, para sanar o defeito do sistema de uma só cadeira por circunscrição, conviria, como o propôs o subcomitê do regime eleitoral do Partido Liberal-Democrata, adotar o plano chamado Hagenbach-Bischoff, do professor suíço do mesmo nome, que previu uma representação proporcional com recuperação de sufrágios excedentes.

O autor de um editorial do *Mainichi Daily News*, de 13 de setembro de 1963, intitulado **Dinheiro e Política**, levantou a questão das relações indecorosas que existem entre a política e o dinheiro, condenando severamente "os dons de valor desprezível recebidos pelas diversas facções do Partido Conservador." Ele escreve, notadamente:

"Pode-se dizer que todos os vícios políticos — irregularidades eleitorais, escândalos políticos, corrupções — têm por origem a gestão desonesta, sob uma forma ou outra, dos fundos políticos. Eleições irrepreensíveis tornam-se uma quimera enquanto uma série de medidas não forem postas em prática para impedir a utilização legal dos fundos à disposição dos partidos políticos.

Para remediar esta situação lamentável, temos freqüentemente sublinhado a necessidade de recolher os fundos, ende-reçando-os aos membros dos partidos. Como na Inglaterra, as cotas de seus membros deveriam ser o principal recurso financeiro dos partidos."

Um editorial publicado em *The Japan Times*, onze dias somente antes das eleições gerais, sob o título **Por Eleições Honestas**, exortava o povo japonês a encorajar e ajudar da melhor maneira os candidatos a se resguardarem de todo o compromisso.

"A campanha para eleições honestas está organizada às expensas da Nação, e milhares de iens são gastos cada ano para assegurar seu sucesso. A Federação, para a probidade nas operações eleitorais, é o centro diretor, enquanto que os comitês de ação funcionam em escalões locais. O bureau

eleitoral do Ministro do Interior está aí interessado e o Tesouro verte somas consideráveis para financiar a campanha.

Se esta campanha não produz resultados satisfatórios, apesar do dinheiro e dos esforços que aí são empregados, é necessário achar a razão principal no fato que as irregularidades cometidas são tão próximas das atividades normais e permitidas, que a maior parte daqueles que infringem a lei não estão plenamente conscientes do caráter ilícito e repreensível de seus atos.

As autoridades estão vigilantes e, entretanto, constata-se irregularidades estreitamente ligadas às atividades normais. Isto não quer dizer que a Nação japonesa seja mais desonesta que a maior parte das outras, mas ela é às vezes avessa a certas formas de controle administrativo."

Se bem que os partidos políticos do Japão estejam organizados democraticamente, as facções que aí se criam tendem a enfraquecê-los. Assim, Takeo Miki, presidente do Conselho das Pesquisas do Partido Liberal-Democrata, advertiu o Primeiro-Ministro Ikeda que as facções desgastam a unidade e a moral deste partido. As facções, assim como as irregularidades em período de eleições, não são todavia, mais que defeitos menores, em um sistema que, no seu conjunto, é resolutamente democrático. Mesmo com leis eleitorais rigorosas, a eliminação total de toda irregularidade é virtualmente impossível. As eleições locais, para prefeito, e nacionais de novembro de 1963 se desenrolaram sem incidentes graves. Desde então, a campanha para o melhoramento das normas de conduta em matéria eleitoral prossegue. Em um recente relatório do mencionado Conselho, dirigido ao Primeiro-Ministro, lemos o seguinte:

"Temos pesadas responsabilidades, devemos nos restringir a uma disciplina mais estrita e saber adaptar-nos a uma reforma. A maior parte de nós deve agora fazer a prova de princípios morais elevados e de perfeita integridade, o que é a própria essência do nosso partido. Não temos o direito de estar satisfeitos conosco simplesmente porque somos um partido majoritário."

Uma declaração deste teor, vinda de um órgão de partido no poder, mostra bem que as raízes da democracia estão agora firmemente implantadas na nação japonesa.

LEGISLAÇÃO ELEITORAL JAPONESA

1) Dispositivos Constitucionais

THE CONSTITUTION OF JAPAN

(November 3, 1946)

Enforced as from May 3, 1947

Article 15. The people have the inalienable right to choose their public officials and to dismiss them.

2. All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof.

3. Universal adult suffrage is guaranteed with regard to the election of public officials.

4. In all elections, secrecy of the ballot shall not be violated. A voter shall not be answerable, publicly or privately, for the choice he has made.

PUBLIC OFFICERS ELECTION LAW

(Law N. 100, Apr. 15, 1950)

CONTENTS

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

Article 1

Object of Law

Article 2

Scope of application of Law

Article 3

Definition of public offices

Article 4

Regular number of members

Article 5

Management and supervision of affairs of election

Article 5-2

Central Election Management Council

Article 6

Enlightenment and publicity, etc., relative to election

Article 7

Assurance of fair and just regulation of elections

Article 8

Special measures for specific areas

CHAPTER II

RIGHT TO ELECT AND RIGHT TO BE ELECTED

Article 9

Right to elect

Article 10

Right to be elected

Article 11

Persons not possessing right to elect and right to be elected

CHAPTER III**DISTRICTS RELATIVE TO ELECTION****Article 12**

Units for election

Article 13

Constituencies for members of House of Representatives

Article 14

Constituencies for members of House of Councillors elected from local constituencies

Article 15

Constituencies for members of local assembly

Article 15-2

Special provisions as to constituencies during election period

Article 16

Change of constituency and status of incumbent members

Article 17

Voting districts

Article 18

Ballot-counting districts

CHAPTER IV**LIST OF ELECTORS****Article 19**

Types of lists of electors

Article 20

Preparation of basic list of electors

Article 21

Preparation of basic list of electors as respects mariners

Article 22

Inspection of basic list of electors

Article 23

Filing of objections

Article 24

Filing of complaints

Article 25

Basic list of electors becoming final and conclusive

Article 26

Preparation of supplementary list of electors

Article 27

Inspection of supplementary list of electors

Article 28

Effect of supplementary list of electors

Article 29

Filing of objections and complaints against supplementary list of electors, etc.

Article 30

Re-preparation of list of electors

CHAPTER V**DATE OF ELECTION****Article 31**

General election

Article 32

Ordinary election

Article 33

Ordinary election; election held because of expiration of term of office of chief executive officers; election held because of establishment of local public bodies

Article 34

Other elections

CHAPTER VI**VOTING****Article 35**

Method of election

Article 36

Single vote per capita

Article 37

Voting overseers

Article 38

Voting witnesses

Article 39

Voting place

Article 40

Opening and closing hours of voting place

Article 41

Notification of voting places

Article 42

Registration in list of electors and voting

Article 43

Voting by persons not possessing right to elect on date of election

Article 44

Voting at voting places

Article 45
Voting slips furnished, and form thereof

Article 46
Entries to be made on ballots and putting into ballot box

Article 47
Voting with braille

Article 48
Voting by proxy

Article 49
Voting by absentees

Article 50
Confirmation of electors and refusal of voting

Article 51
Voting by persons who have been ordered to withdraw

Article 52
Secrecy of votes

Article 53
Closing of ballot box

Article 54
Record of voting

Article 55
Forwarding of ballot box etc.

Article 56
Voting date accelerated

Article 57
Voting date deferred

Article 58
Persons admitted to polling place

Article 59
Demand for action to maintain order in polling place

Article 60
Maintenance of order in polling place

CHAPTER VII
BALLOT-COUNTING

Article 61
Ballot-counting officers

Article 62
Ballot-counting witnesses

Article 63
Setting up of ballot-counting place

Article 64
Notification of time and place of ballot-counting

Article 65
Date of ballot-counting

Article 66
Ballot-counting

Article 67
Decision on effect of votes at time of ballot-counting

Article 68
Invalid votes

Article 68-2
Effect of vote for candidates having one and same name etc.

Article 69
Attendance at ballot-counting

Article 70
Preparation of record of ballot-counting

Article 71
Preservation of cast ballots, records of voting and of ballot-counting

Article 72
Ballot-counting in re-election held because of partial invalidity

Article 73
Ballot-counting deferred

Article 74
Control of ballot-counting places

CHAPTER VIII
ELECTION MEETING AND REGIONAL ELECTION MEETING

Article 75
Chief election officer and regional chief election officer

Article 76
Election witnesses

Article 77
Place where election meeting and regional election meeting are held

Article 78
Time and place of election meeting and of regional election meeting

Article 79
Joint handling of businesses of ballot-counting and of election meeting

Article 80
Convention of election meeting and regional election meeting

Article 81
Convention of election meeting in case of House of Councillors members elected from national Constituency

Article 82
Attendance at election meeting and regional election meeting

Article 83

Preparation of record of election and preservation of record of election and other relative papers

Article 84

Election meeting or regional election meeting, deferred

Article 85

Control of places of election meeting and regional election meeting

CHAPTER IX**CANDIDATES FOR PUBLIC OFFICES****Article 86**

Report of candidacy for public office, etc.

Article 87

Prohibition of double candidature

Article 87-2

Restriction on running of persons who retired from office of governor or mayor

Article 88

Restriction on running of persons engaged in businesses connected with election

Article 89

Restriction on candidacy of government employees

Article 90

Retirement of public officers by reason of running for election

Article 91

Cases where candidacy is deemed to have been withdrawn because of having become government employee

Article 92

Deposits

Article 93

Forfeiture of deposits

Article 94

Deleted

CHAPTER X**SUCCESSFUL CANDIDATES****Article 95**

Successful candidate

Article 96

Decision on rectification of successful candidate

Article 97

Substitution of successful candidate from among lesser candidates

Article 98

Loss of right to be elected and determination of successful candidate

Article 99

Successful candidate ceasing to be such because of loss of right to be elected

Article 100

Successful election without voting

Article 101

Report, notice and notification of determination of successful candidates

Article 102

Successful election when effective

Article 103

Special provisions as to cases successful candidate is in offices prohibited to be concurrently assumed, etc.

Article 104

Loss of successful candidacy of assembly members or chief executive officer of local public bodies in case of failure to quit contractor's job, etc.

Article 105

Issue of certificate of successful election and notification

Article 106

Report and notification, in case there is no successful candidate, etc.

Article 107

Notification in case of ineffective election or of invalidation of successful candidacy

Article 108

Report on successful candidacy, etc.

CHAPTER XI**SPECIAL ELECTIONS****Article 109**

Re-election of members of House of Representatives, members of House of Councillors elected from local constituencies, and chief executive officer of local public bodies

Article 110

Re-election of members of House of Councillors elected from national constituency and members of assembly of local public bodies

Article 111

Notice in case members or chief executive officer is wanting, etc.

Article 112

Filling of vacancy of House or assembly members or of chief executive officers from among lesser candidates

Article 113

By-election and election for increase of members

Article 114

Election in case chief executive officer is wanting or has offered to retire

Article 115

Successful candidates in case of joint elections and of election of members of different terms of office

Article 116

General election in case neither members nor successful candidates exist

Article 117

Election for establishment of cities, towns or villages

Article 118

Deleted

CHAPTER XII

SPECIAL PROVISIONS FOR CONDUCTING ELECTIONS SIMULTANEOUSLY

Article 119

Scope of elections simultaneously conducted

Article 120

Procedures for deciding whether elections are to be conducted simultaneously

Article 121

Election of city, town, or village suspended until simultaneous conduction of elections is decided upon

Article 122

Notification of date, period etc. of supplementary list of electors

Article 123

Provisions relative to voting, vote counting and election meeting, applicable

Article 124

Acceleration of voting date

Article 125

Voting date deferred

Article 126

Postponement of date of election in case candidates for chief executive officer has diminished to one

Article 127

Successful election without voting

Article 128

Deleted

CHAPTER XIII

ELECTION CAMPAIGN

Article 129

Period of election campaign

Article 130

Setting up of and report on election campaign office

Article 131

Number of election campaign offices

Article 132

Restriction on election campaign offices on election day

Article 133

Prohibition of resting shelter, etc.

Article 134

Order for closing election campaign office

Article 135

Prohibition of election campaign by persons connected with election businesses

Article 136

Prohibition of election campaign by specified public officers

Article 137

Prohibition of election campaign by teachers taking advantage of their positions

Article 137-2

Prohibition of election campaign by minors

Article 137-3

Prohibition of election campaign by persons not possessing right to elect or to be elected

Article 138

Door to door visits

Article 138-2

Prohibition of signature collection campaign

Article 138-3

Prohibition of publication as to popularity-testing poll

Article 139

Prohibition of entertainments

Article 140

Prohibition of acts of demonstration

Article 140-2

Prohibition of repeated yelling

Article 141

Use of automobiles, loud-speakers, and ships

Article 141-2

Restriction on persons riding automobiles, etc.

Article 141-3

Prohibition of election campaign acts on vehicles

Article 142

Distribution of writing and pictures

Article 143

Putting up of writings and pictures

Article 144

Number of posters

Article 145

Places where posters are put up

Article 146

Restriction on acts evasive of prohibitions regarding distribution or putting up of writings and pictures

Article 147

Removal of writings and pictures

Article 148

Freedom of news, articles, etc. in newspapers and magazines

Article 148-2

Restriction on improper use, etc. of newspapers and magazines

Article 149

Advertisements in newspapers

Article 150

Broadcasting of political views

Article 151

Broadcasting of backgrounds

Article 151-2

Cases where broadcasting of political views and of background is suspended

Article 151-3

Fair and just election broadcasting assured

Article 151-4

Restriction on election campaign broadcasting

Article 152

Compulsory government-held meeting for joint speeches

Article 153

Meeting for joint speeches, by whom held

Article 154

Speakers at meeting for joint speeches and prohibition of use of recording plates

Article 155

Determination of plans for meeting for joint speeches and notification thereof

Article 156

Participation in joint-speeches meetings held not under group-organizing plan

Article 156-2

Participation in joint-speeches meetings held under group-organizing plan

Article 157

Participation in meetings for joint speeches after designated date

Article 158

Manner of publicizing meetings for joint speeches

Article 158-2

Cases where meeting for joint speeches is suspended

Article 159

Maintenance of order in places where meeting for joint speeches is held

Article 160

Other matters necessary for meetings for joint speeches and businesses relative to carrying out such meetings

Article 160-2

Non-compulsory government-held meetings for joint speeches

Article 161

Meeting for individual speeches held by utilizing public establishments

Article 162

Speakers at meetings for individual speeches

Article 163

Filing report for holding meeting for individual speeches

Article 164

Use free of charge of establishment for meeting for individual speeches

Article 164-2

Restrictions on meetings for individual speeches

Article 164-3

Prohibition of other meetings for speeches

Article 164-4

Use of recording plates in meeting for individual speeches and on-the-street speeches

Article 164-5

On-the-street speeches

Article 164-6

Prohibition of on-the-street speeches at night

Article 164-7

Special provisions as to on-street-speeches in election of member of House of Councillors elected from national constituency

Article 164-8

Restriction on election campaign workers, etc. in case of on-the-street speeches

Article 165

Restriction on other meeting for speeches, etc. on the day of meeting for joint speeches

Article 165-2

Restrictions on meetings for speeches, etc. in case of elections held with proximity in time

Article 166

Prohibition of speeches in some specific buildings and establishments

Article 167

Issue of official election bulletin

Article 168

Application for inclusion in official election bulletin

Article 169

Procedures for issuing official election bulletin

Article 170

Distribution of official election bulletin

Article 171

Cases where issue of official election bulletin is suspended

Article 172

Other necessary matters with regard to official election bulletin

Article 172-2

Non-compulsory issue of official election bulletin

Article 173

Putting up on bulletin-board of names, etc. of candidates

Article 174

Period of putting up notice of names, etc. and the order in which notices appear, and other procedures relative to notice

Article 174-2

Cases where putting up notice of names, etc. is suspended

Article 175

Other necessary matters relative to putting up notice of names, etc.

Article 175-2

Putting up notice of names, etc. at polling booth

Article 176

Use of means of communication

Article 177

Mediation for return and prohibition of transfer of fuel, paper, etc.

Article 178

Restriction on acts of courtesies after election day

CHAPTER XIV

INCOME AND EXPENDITURE AS WELL AS DONATIONS FOR ELECTION CAMPAIGN

Article 179

Definition of income, donation and expenditure

Article 180

Appointment of person in charge of accounting and filing report thereof

Article 181

Removal and resignation of person in charge of accounting

Article 182

Change of person in charge of accounting

Article 183

Duties of person in charge of accounting performed by another

Article 183-2

Effect of report relative to person in charge of accounting

Article 184

Prohibition of receipt of donations expenditures before filing of report

Article 185

Keeping of books of account and entries therein

Article 186

Submission of detailed statements

Article 187

Power to expend of person in charge of accounting

Article 188

Taking of receipts and forwarding thereof

Article 189

Submission of report on income and expenditure for election campaign

Article 190

Transfer of businesses to new person in charge of accounting

Article 191

Preservation of books and documents

Article 192

Publication, preservation and inspection of reports

Article 193

Demand for submission of materials for investigation of reports

Article 194

Restriction on amount of expenditures for election campaign

Article 195

Restriction on amount of expenditures for election campaign in cases of partial invalidity of election and of postponed voting

Article 196

Notification of restricted amount of expenditure for election campaign

Article 197

Scope of moneys not deemed to be expenditures for election campaign

Article 197-2

Amount of reimbursement of actual expenses and compensation

Article 198

Deleted

Article 199

Prohibition of some specific donations

Article 199-2

Prohibition of donations by candidate for public office, etc.

Article 199-3

Prohibition of donations by corporations, etc. with which candidate for public office has relationship

Article 200

Prohibition of solicitation, demand, etc. for donations to specific persons

Article 201

Prohibition, and vesting in national treasury, of anonymous donations, etc.

CHAPTER XIV-II

SPECIAL PROVISIONS AS TO ELECTION OF MEMBERS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND MEMBERS OF THE HOUSE OF COUNCILLORS

Article 201-2

Scope of special provisions

Article 201-3

Deleted

Article 201-4

Special provisions as to amount of expenditure for election campaign

CHAPTER XIV-III

POLITICAL ACTIVITIES OF POLITICAL PARTY AND OTHER POLITICAL ASSOCIATION IN ELECTIONS

Article 201-5

Control of political activities in general election

Article 201-6

Control of political activities in ordinary election

Article 201-7

Control in cases of re-election and by-election of members of House of Representatives and of members of House of Councillors

Article 201-8

Control in cases of election of prefectural governors and of mayors

Article 201-9

Political activities in case two or more elections are held

Article 201-10

Manners in which political activities are engaged in

Article 201-11

Restrictions on meetings for political speeches, etc.

Article 201-12

Prohibition of repeated yells and inscription of candidate's name

Article 201-13

Organs of political parties and other political associations

**CHAPTER XV
DISPUTES****Article 202**

Filing of complaint relative to effect of election of assemblymen or chief executive officers of local public bodies, and petitionary appeal

Article 203

Suit relative to effect of election of assemblymen and chief executive officer of local public bodies

Article 204

Suit relative to effect of election of members of House of Representatives and members of House of Councillors

Article 205

Ruling, decision or judgment on invalidity of election

Article 206

Filing of complaint and petitionary appeal relative to effect of successful candidacy of assemblymen and chief executive officer of local public bodies

Article 207

Suit relative to effect of successful candidacy of assemblymen or chief executive officer of local public bodies

Article 208

Suit relative to effect of successful candidacy of members of House of Representatives and of House of Councillors

Article 209

Ruling, decision or judgment of invalidity of election in disputes as to effect of successful candidacy

Article 209-2

Potential invalid votes in disputes relative to effect of successful candidacy

Article 210

Deleted

Article 211

Suit for invalidating successful candidacy because of election offenses committed by general campaign manager or by person in charge of accounting

Article 212

Deleted

Article 213

Settlement of disputes

Article 214

Institution of disputes and execution of measures taken

Article 215

Delivery of written ruling and written decision, and notification of tenor thereof

Article 216

Law of Petitionary Appeals applicable

Article 217

Jurisdiction of suits

Article 218

Attendance of public procurator at suits relative to elections

Article 219

Laws and rules of procedure applicable to suits relative to elections

Article 220

Notice and forwarding of copy of judgment in suits relative to elections

CHAPTER XVI

PENAL PROVISIONS

Article 221

Offence of bribery and inducement with benefits

Article 222

Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons

Article 223

Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate

Article 223-2

Offence of improper use of newspapers and magazines

Article 224

Confiscation in case of offence of bribery and inducement with benefits

Article 224-2

Offence of alluring with decoy

Article 225

Offence of interfering with freedom of election

Article 226

Offence of interfering with freedom of election through abuse of official power

Article 227

Offence of breaking secrecy of votes

Article 228

Offence of interfering with votes

Article 229

Offence of violence, riot, etc., committed towards persons connected with election businesses, or fittings, etc.

Article 230

Offence of interfering with election committed by number of persons

Article 231

Offence of carrying arms

Article 232

Offence of carrying arms in polling place, ballot-counting place, place of election meeting, etc.

Article 233

Confiscation of arms carried

Article 234

Offence of instigating election offences

Article 235

Offence of publishing false matters

Article 235-2

Offence of newspaper or magazine impairing and just election

- Article 235-3**
Violation of restriction on election campaign broadcast, etc.
- Article 236**
Offence of fraudulent registration, false declaration, etc.
- Article 237**
Offence of casting vote fraudulently, counterfeiting or tampering with ballot
- Article 237-2**
Violation of duty to make entries in voting by proxy
- Article 238**
Offence of witness's neglect of duty
- Article 239**
Violation of restrictions on advance election campaign, persons in teaching positions taking advantage of positions, door to door visits etc.
- Article 239-2**
Violation of restriction on advance election campaign effected through taking advantage of positions of government employees, etc
- Article 240**
Violation on restrictions on election campaign office, resting shelter, etc.
- Article 241**
Violation of setting up of election campaign office; violation of prohibition of election campaign by specified government employees, etc.
- Article 242**
Violation with respect to report of setting up and indication of election campaign office
- Article 242-2**
Violation of prohibition of publication as to popularity-testing poll
- Article 243**
Violation of various prohibitions on election campaign — Part 1
- Article 244**
Violation of various prohibitions on election campaign — Part 2
- Article 245**
Violation of restriction on acts of courtesies after election day
- Article 246**
Violation of control of income and expenditure relative to election campaign
- Article 247**
Violation of prescribed amount expenses for election campaign
- Article 248**
Violation of restriction on donations
- Article 249**
Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations
- Article 249-2**
Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.
- Article 249-3**
Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship
- Article 250**
Imposition of both imprisonment without hard labor and fine; punishment of grave negligence
- Article 251**
Successful candidacy invalid because of election offence committed by successful candidate
- Article 251-2**
Successful candidacy invalid because of election offence committed by general campaign manager and person in charge of accounting
- Article 252**
Suspension of right to elect and to be elected of persons punished for election offences
- Article 252-2**
Violation of control of political activities of political parties and other political associations
- Article 253**
Period of limitation of offences
- Article 253-2**
Handling of criminal cases
- Article 254**
Notice of execution of punishment of successful candidate, etc.
- Article 255**
Application of penal provisions in case of votes cast by absentees
- CHAPTER XVII**
ADDITIONAL PROVISIONS
- Article 256**
Computation of term of office of members of House of Representatives

- Article 257**
Computation of term of office of members of House of Councillors
- Article 258**
Computation of term of office of members of assembly of local public bodies
- Article 259**
Computation of term of office of chief executive officer of local public bodies
- Article 260**
Term of office of members elected to fill vacancy
- Article 261**
Burden divided between State and local public bodies of costs of management of elections
- Article 261-2**
Financial measures as to expenses for constant enlightenment concerning election
- Article 262**
Financial measures as to management of election common for each election
- Article 263**
Expenses borne by national treasury for management of election of members of House of Representatives and of House of Councillors
- Article 264**
Expenses for management of election of assemblymen and chief executive officer of local public bodies, borne by local public bodies
- Article 265**
Deleted
- Article 266**
Special provisions as to special wards
- Article 267**
Special provisions as to federation of local public bodies
- Article 268**
Special provisions as to property wards
- Article 269**
Application of this Law in relation to specific cities
- Article 270**
Residence requirements in relation to persons repatriated from overseas and persons hospitalized
- Article 270-2**
Time for filing reports, etc. in connection with election

- Article 271**
Special provisions as to constituencies of assemblymen of the to, do, fu or ken
- Article 271-2**
Special provisions as to re-election held by reason of partial invalidity
- Article 271-3**
Special provisions as to cases of renewed candidacy
- Article 272**
Orders, etc. concerning enforcement of this Law
- Article 273**
Delegation of election business

SUPPLEMENTARY PROVISIONS

- Schedule I
Schedule II

AMENDMENTS

- 1) Law No. 2, Feb. 1, 1951
- 2) Law No. 18, Mar. 13, 1951
- 3) Law No. 25, Mar. 19, 1951
- 4) Law No. 94, Apr. 21, 1952
- 5) Law No. 251, Jul. 31, 1952
- 6) Law No. 262, Jul. 31, 1952
- 7) Law No. 289, Jul. 31, 1952
- 8) Law No. 306, Aug. 15, 1952
- 9) Law No. 307, Aug. 16, 1952
- 10) Law No. 180, Aug. 7, 1953
- 11) Law No. 213, Aug. 15, 1953
- 12) Law No. 122, May. 24, 1954
- 13) Law No. 163, Jun. 8, 1954
- 14) Law No. 170, Jun. 10, 1954
- 15) Law No. 207, Dec. 8, 1954
- 16) Law No. 4, Jan. 28, 1955
- 17) Law No. 183, Dec. 14, 1955
- 18) Law No. 8, Mar. 15, 1956
- 19) Law No. 94, May. 4, 1956
- 20) Law No. 148, Jun. 12, 1956
- 21) Law No. 163, Jun. 30, 1956
- 22) Law No. 158, Jun. 1, 1957
- 23) Law No. 159, Jun. 1, 1957

CHAPTER XVI — PENAL PROVISIONS

(Offence of bribery and inducement with benefits)

Article 221. Any person who committed any of the acts mentioned under the following items shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a

Na impossibilidade de transcrever, na íntegra, a Lei n.º 100/1950, em virtude de sua extensão (273 artigos), registramos, dado o seu maior interesse, o capítulo referente às disposições penais.

term not exceeding three years or a fine not exceeding fifty thousand yen:

- 1) when one has furnished, or offered or promised to furnish moneys, goods, and other benefits of proprietary nature, or public or private service to electors or persons engaged in election campaign, or entertained, or offered or promised to entertain them, for the purpose of acquiring, or causing to acquire or not to acquire a successful candidacy;
- 2) When one has induced electors or persons engaged in election campaign, for the purpose of acquiring, or causing to acquire or not to acquire a successful candidacy, through taking advantage of water utilization, farm tenancy, obligations, donations, and other special direct relationship of interest in favor of said persons or of shrines and temples, companies, partnerships or associations, a city, town, or village, etc., with which said persons have relationship;
- 3) When one has done any of the acts mentioned under item (1) to electors or persons engaged in election campaign, for the purpose of making it compensation for casting or not casting votes, engaging or discontinuing to engage in election campaign, or using influence or canvassing or soliciting therefor;
- 4) When one has taken or demanded the acts of furnishing or entertainments mentioned under item (1) or the preceding item, or has consented to the offers mentioned under item (1) or the preceding item, or has responded to or invited the inducements mentioned under item (2);
- 5) When one has delivered, or offered or promised to deliver moneys or goods to persons engaged in election campaign, for the purpose of causing such persons to do any of the acts mentioned under items (1) to (3) inclusive, or when persons engaged in election campaign have taken or demanded such delivery, or have consented to offers thereof;
- 6) When one has used his influence or canvassed or solicited for any of the acts mentioned in any of the preceding items.

2. In case where a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs of the Central

Election Management Council, a member or officer of the Election Management Committee, a voting overseer, a ballot-counting officer a chief election officer or regional election officer, or a government employee of the State or of a local public body who is connected with business of election has committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph in connection with the election concerned, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding four years or a fine not exceeding seventy-five thousand yen. The same shall also apply in cases where a member of the public Safety Committee or a police officer has committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph in connection with an election held in the area with which such member of officer is related.

3. In cases where a candidate for public office, a person who presided over the conduct of election campaign, or the person in charge of accounting has committed the offence mentioned in paragraph 1, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding four years or a fine not exceeding seventy-five thousand yen.

(Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons)

Article 222. Any person who committed any of the acts mentioned under the following items shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding five years:

- 1) When one has done or caused to be done to a number of electors or persons engaged in election campaign, on behalf of a candidate for public office, any of the acts mentioned under items (1) to (3) inclusive, item (5) or item (6) of paragraph 1 of the preceding Article, for the purpose of giving benefits of proprietary nature;
- 2) When one has undertaken to do or caused someone else to undertake to do, or made an offer therefor, to a number of electors or persons engaged in election campaign, on behalf of a candidate for public office, any of the acts mentioned under items (1) to (3) inclusive, item (5) or item (6) of paragraph 1 of the preceding Article, for the purpose of giving benefits of proprietary nature.

2. The same as provided for in the preceding paragraph shall also apply in cases

where the person who committed the offences mentioned under items (1) to (3) inclusive, item (5) or item (6) of paragraph 1 of the preceding Articles is a recidivist.

3. In cases where a candidate for public office, or a person who presided over the conduct of election campaign, or the person in charge of accounting has committed any of the offences mentioned in paragraph 1, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding six years.

(Offence of bribery an inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate)

Article 223. Any person who committed any of the acts mentioned under the following items shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding four years or a fine not exceeding seventy-five thousand yen:

- 1) When one has committed any of the acts mentioned under item (1) or item (2) of paragraph 1 of Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), to a candidate for public office, or a person intending to become a candidate for public office, for the purpose of causing such person to discontinue to be a candidate or to give up candidacy, or to a successful candidate, for the purpose of causing him or her to resign successful candidacy;
- 2) When one has committed any of the acts mentioned under item (1) of paragraph 1 of Article 221 to a person who was a candidate for public office, a person who had intention of becoming a candidate for public office, or a person who was a successful candidate, for the purpose of making it compensation for having discontinued to be a candidate or having given up candidacy for public office, for having resigned successful candidacy, or for having used influence or having canvassed or solicited therefor;
- 3) When one has taken or demanded the acts of furnishing or entertainments mentioned under the preceding two items, or has consented to the offers mentioned under the preceding two items, or has responded to or invited the inducements mentioned under item (1);
- 4) When one has used his influence or canvassed or solicited for any of the acts mentioned in any of the preceding items.

2. In case where a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs of the Central Election Management Council, a member or officer of the Central Election Management Council, a member or officer of the Election Management Committee, a voting overseer, a ballot-counting officer, a chief election officer or regional election officer, or a government employee of the State or of a local public body who is connected with business of election has committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph in connection with the election concerned, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding five years or a fine not exceeding one hundred thousand yen. The same shall also apply in cases where a member of the Public Safety Committee or a police officer has committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph in connection with an election held in the area with which such member or officer is related.

3. In cases where a candidate for public office, a person who presided over the conduct of election campaign, or the person in charge of accounting has committed any of the offences mentioned in paragraph 1, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding five years or a fine not exceeding one hundred thousand yen.

(Offence of improper use of newspapers and magazines)

Article 223-2. Any person who violated the provisions of paragraph 1 or paragraph 2 of Article 148-2 (Restriction on improper use, etc. of newspapers and magazines) shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding five years.

2. In cases where a candidate for public office, a person who presided over the conduct of election campaign, or the person in charge of accounting has committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding six years.

(Confiscation in case of offence of bribery and inducement with benefits).

Article 224. Benefits received or taken: delivery of in any of the cases provided for in the preceding four Articles shall be confiscated. In cases where it is impossible

to confiscate the whole or a part thereof, the value thereof shall be collected.

(Offence of alluring with decoy)

Article 224-2. Any person who, for the purpose of causing a successful candidacy of a candidate for public office to be forfeited by virtue of its coming under the provisions of the main body of paragraph 1 or the former part of paragraph 2 of Article 251-2 (Successful candidacy invalid because of election offence committed by general campaign manager or by person in charge of accounting), in collusion with a candidate for public office other than the candidate for public office concerned or with persons engaging in the election campaign of such candidate, induced or incited the person who presided over the conduct of election campaign, or the person in charge of accounting, of the candidate for public office concerned, and has caused such person to commit any of the offences mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), Article 223-2 (Offence of improper use of newspapers and magazines), or Article 247 (Violation of statutory amount of election expenses) shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term of one year or more but not exceeding five years.

2. In cases where a person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting committed any of the offences mentioned in Article 221, Article 222, Article 223, Article 223-2, or Article 247, in collusion with a candidate for public office other than the candidate for public office concerned or with persons engaged in the election campaign of such candidate, for purpose of causing the candidate for public office concerned to forfeit his or her successful candidacy by virtue of its coming under the provisions of the main body of paragraph 1 or the former part of paragraph 2 of Article 251-2, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term of one year or more but not exceeding six years.

(Offence of interfering with freedom of election)

Article 225. Any person who committed any of the acts mentioned under the following items in connection with an election shall be punished with imprisonment with

or without hard labor for a term not exceeding four years or a fine not exceeding seventy-five thousand yen:

- 1) When one has used force to, made his power felt by, or abducted electors, candidates for public office, persons intending to become a candidate for public office, persons engaging in election campaign, or successful candidates;
- 2) When one has obstructed traffic or holding of a meeting, or interrupted or disturbed speeches, or otherwise interfered with the freedom of election through unjust methods such as deceptive stratagem or artifice;
- 3) When one has intimidated electors, candidates for public office, persons intending to become a candidate for public office, persons engaging in election campaign, or successful candidates, through taking advantage of water utilization, farm tenancy, obligations, donations, and other special direct relationship of interest in favor of electors, candidates for public office, persons intending to become a candidate for public office, persons engaging in election campaign or successful candidates, or of those shrines and temples, schools, companies, partnerships or associations, a city, town, or village, etc., with which said persons have relationship.

(Offence of interfering with freedom of election through abuse of official power).

Article 226. In cases where a government employee of the State or of a local public body, a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs of the Central Election Management Council, a member or officer of the Election Management Committee, a voting overseer, ballot-counting officer, or a chief election officer or a regional election officer has, in connection with an election, interfered with the freedom of election through abuse of their official power, such as intentionally neglecting official duties, following without just reason a candidate for public office or persons engaging in election campaign, or entering such persons' residence or stepping into the election campaign office, etc., such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding four years.

2. In cases where a government employee of the State or of a local public body, a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs

of the Central Election Management Council, a member of the Election Management Committee, voting overseer, ballot-counting officer, or chief election officer or regional election officer has demanded of an elector the disclosure of the full name of persons to be elected for whom the elector intended to cast his or her vote or actually voted, such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding six months or a fine not exceeding seven thousand five hundred yen.

(Offence of breaking secrecy of votes)

Article 227. In cases where a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs of the Central Election Management Council, a member or officer of the Election Management Committee, a voting overseer, a ballot-counting officer, a chief election officer or regional election officer, or a government employee of the State or of a local public body connected with businesses of election, voting witness (inclusive of person who assist voting under the provisions of paragraph 2 of Article 48 (Voting by proxy); hereinafter the same), or a voting watcher has disclosed the full name of a person elected on whom an elector cast his or her vote, such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen. The same shall also apply in cases where the facts disclosed are false.

(Offence of interfering with voting)

Article 228. Any person who has, without just reason, interfered with electors' act of casting votes at the polling place or at the ballot-counting place, or has taken measures to recognize the full name of a person to be elected shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding one year or a fine not exceeding fifteen thousand yen.

2. Any person who opened the ballot box or took ballots out of the ballot box, not in accordance with what is provided for in laws and regulations, shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding three years or a fine not exceeding fifty thousand yen.

(Offence of violence, riot etc., committed towards persons connected with election businesses, or fittings, etc.)

Article 229. Any person who used force or threatened voting overseers, ballot-counting officers, the chief election officer, the

regional election officer, voting witnesses, election watchers, or who committed riotous acts in the polling place, ballot-counting place, or the place of election meeting or of regional election meeting, or who retained, destroyed or robbed ballots, the ballot box, and other relative documents, shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding four years.

(Offence of interfering with election committed by number of persons)

Article 230. Persons who, assembling in crowds, committed the offence mentioned under item (1) of Article 225 (Offence of interfering with freedom of election) or in the preceding Article shall be punished according to the distinctions indicated under the following items:

- 1) The ringleader shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term of one year or more but not exceeding seven years;
- 2) A person who directed others or took the lead in stirring up others shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term of six months or more but not exceeding five years;
- 3) A person who merely followed the lead of another shall be punished with a fine or administrative fine not exceeding two thousand five hundred yen.

2. In cases where a crowd assembles for committing the offence mentioned under item (1) of Article 225 or in the preceding Article and fails to disperse even after the order for dispersion have been given three times or more by the government officer concerned, the ringleader shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years, and other persons with a fine or administrative fine not exceeding two thousand five hundred yen.

(Offence of carrying arms)

Article 231. Any person who, in connection with election, carried with himself a gun, sword, club and other things sufficient for injuring or killing other persons shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen.

2. When deemed necessary, the police officer concerned may detain the things mentioned in the preceding paragraph.

(Offence of carrying arms in polling place, ballot-counting place, place of election meeting, etc.)

Article 232. Any person who entered the polling place, the ballot-counting place, the place of election meeting or of regional election meeting, carrying the things mentioned in the preceding Article shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine not exceeding fifty thousand yen.

(Confiscation of arms carried)

Article 233. In cases where any of the offences mentioned in the preceding two Articles has been committed, the thing carried shall be confiscated.

(Offence of instigating election offences)

Article 234. Any person who instigated other persons for the purpose of causing them to commit any of the offence mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of person), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), Article 225 (Offence of interfering with freedom of election), Article 228 (Offence of interfering with voting), Article 229 (Offence of violence, riot, etc., committed towards persons connected with election businesses, or fittings, etc.), Article 230 (Offence of interfering with election committed by number of persons), Article 231 (Offence of carrying arms), or Article 232 (Offence of carry arms in polling place, ballot-counting place, place of election meeting, etc.), regardless of resort being had to whatever means, by speech or newspapers, magazines, handbills, posters, etc., shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding one year or a fine not exceeding fifteen thousand yen; provided however, that in the case of a newspaper or magazine, its editor and persons who where actually in charge of its editing shall also be punished.

(Offence of publishing false matters)

Article 235. Any person who committed any of the acts mentioned under the items set forth below, regardless of resort being had to whatever means, by speech or newspapers, magazines, handbills, posters, etc., shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen. In the case of a news-

paper or magazine, the same as provided for in the proviso to the preceding Article shall govern:

- 1) When one published any false matter with respect to the status, occupation or back-grounds of a candidate for public office, for the purpose of acquiring or causing to acquire successful candidacy;
- 2) When one punished any false matter concerning a candidate for public office, for the purpose of causing him or her not to acquire successful candidacy.

(Offence of newspaper or magazine impairing fair and just election)

Article 235-2. Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen:

- 1) In case where a newspaper or magazine impaired the fairness and justice of an election in violation of the provisions of the proviso to paragraph 1 of Article 148 (Assurance of fairness and justice of information as to election), the person who was actually in charge of editing the newspaper or magazine, or the person who was in charge of operation of the newspaper or magazine;
- 2) In cases where a newspaper or magazine other than the newspaper or magazine mentioned in paragraph 3 of Article 148 (Definition of newspaper and magazine) and the organ newspaper or the organ magazine mentioned in Article 201-13 (Organs of political parties and other political associations) carried a news or article on the election concerned, during the period of election campaign and on the election day, the person who was actually in charge of editing of such newspaper or magazine, or the person who was in charge of operation of the newspaper or magazine;
- 3) Any person who carried or caused to carry a news or article on election in violation of the provisions of paragraph 3 of Article 148-2 (Restriction on taking advantage of positions with regard to newspaper or magazine).

(Violation of restriction on election campaign broadcast, etc.)

Article 235-3. Any person falling under any of the following items shall be punished

with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen:

- 1) When the fairness and justice of election has been impaired in violation of the provisions of Article 151-3 (Assurance of fairness and justice of election campaign broadcast), the person who effected the broadcast, or the person who edited it;
- 2) The person who effected or caused to effect broadcasting in violation of the provisions of Article 151-4 (Restriction on election campaign broadcasting).

(Offence of fraudulent registration, false declaration, etc.)

Article 236. Any person who was registered in the list of electors through fraudulent method, or a person who made false declaration in the case provided for in paragraph 1 of Article 50 (Declaration for confirmation of elector) shall be punished with a fine not exceeding two thousand five hundred yen.

2. The same as provided for in the preceding paragraph shall also apply to a person who neglected to submit the list of mariners in violation of the provisions of Article 21 (Preparation of basic list of electors as respects mariners).

(Offence of casting vote fraudulently, counterfeiting or tempering with ballot).

Article 237. In cases where a person who is not an elector cast a vote, such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term of one year or less or a fine not exceeding fifteen thousand yen.

2. Any person who cast or attempted to cast a vote by using a false name or other fraudulent method shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen.

3. Any person who counterfeited ballots, or increased or decreased the number thereof shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding three years or a fine not exceeding fifty thousand yen.

4. In case where a member of the Central Election Management Council or an officer of the Board of Local Autonomy in charge of general affairs of the Central Election Management Council, a member or officer of the Election Management Committee, a voting overseer, a ballot-counting

officer, the chief election officer or regional election officer, a government employee of the State or of a local public body connected with businesses of election, a voting witness or an election watcher committed any of the offences mentioned in the preceding paragraph, such person shall be punished with imprisonment with or without hard labor for a term not exceeding five years or a fine not exceeding fifty thousand yen.

(Violation of duty to make entries in voting by proxy).

Article 237-2. In cases where a person who has been elected to write the full name of a candidate under the provisions of paragraph 2 of Article 48 (Voting by proxy) failed to write the full name of the candidate designated by the elector, such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen.

(Offence of witness's neglect of duty)

Article 238. In cases where a voting witness fails, without just reason, to perform the duties provided for in this Law, he shall be punished with a fine not exceeding two thousand five hundred yen.

(Violation of restrictions on advance election campaign, persons in teaching positions taking advantage of positions, door-to-door visits, etc.)

Article 239. Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term of one year or less or a fine not exceeding fifteen thousand yen:

- 1) Any person who engaged in election campaign in violation of the provisions of Article 129 (Period of election campaign), Article 137 (Prohibition of election campaign by teachers taking advantage of their positions), Article 137-2 (Prohibition of election campaign by minor), Article 137-3 (Prohibition of election campaign by persons not possessing right to elect or to be elected);
- 2) Any persons who disobeys the order mentioned in Article 134 (Order for closing election campaign office);
- 3) Any person who paid visits from door to door in violation of the provisions of Article 138 (Door-to-door visits);
- 4) Any person who engaged in the campaign of soliciting signatures in violation of the provisions of Article 138-2

(Prohibition of signature collection campaign).

(Violation of restriction on advance election campaign effected through taking advantage of positions of government employees, etc.)

Article 239-2. Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding thirty thousand yen:

- 1) A government employee of the State or of a local public body who engaged in election campaign, taking advantage of official position, in violation of the provisions of Article 129 (Period of election campaign);
- 2) An officer or employee of the Japan Monopoly Corporation or of Atomic Power Corporation, or a member of the operation committee, an officer or employee of the Japan National Railway or of the Japan Telegraph and Telephone Corporation who engaged in election campaign, taking advantage of official position, in violation of the provisions of Article 129.

(Violation on restrictions on election campaign office, resting shelter, etc.)

Article 240. Any person falling under any of the following items shall be punished with a fine not exceeding seven thousand five hundred yen:

- 1) Any person who set up election campaign offices in numbers beyond the regular number prescribed in paragraph 1 to 3 inclusive of Article 131 (Number of election campaign offices);
- 2) Any person who set up election campaign offices, in violation of the provisions of Article 132 (Restriction on election campaign offices on election day);
- 3) Any person who set up resting shelters and other similar places for accommodation, in violation of the provisions of Article 133 (Prohibition of resting shelter, etc.)

(Violation of setting up of election campaign office; Violation of prohibition of election campaign by specified government employees, etc.)

Article 241. Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding six months or a fine

not exceeding seven thousand five hundred yen:

- 1) Any person who set up election campaign office in violation of the provisions of Article 130 paragraph 1 (Person setting up election campaign offices);
- 2) Any person who engaged in election campaign in violation of the provisions of Article 135 (Prohibitions of election campaign by persons connected with election businesses) of Article 136 (Prohibition of election campaign by specified public officers).

(Violation with respect to report of setting up and indication of election campaign office)

Article 242. Any person who neglected to file report as provided for in Article 130 paragraph 2 (Setting up of and report on election campaign office), or who failed to put up the sign tablet in violation of the provisions of Article 131 paragraph 4 (Indication of election campaign office) shall be punished with a fine not exceeding two thousand five hundred yen.

((Violation of prohibition of publication as to popularity-testing poll)

Article 242-2. Any person who published the progress or results of a poll for testing popularity in violation of the provisions of Article 138-3 (Prohibition of publication as to popularity-testing poll) shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine not exceeding twenty-five thousand yen; provided, however, that in the case of a newspaper or magazine, the person who was actually in charge of its editing or the person who was in charge of operation of the newspaper or magazine shall be punished and in the case of broadcasting, the person who edited it or who caused the broadcast to be carried out shall be punished.

(Violation of various prohibitions on election campaign — Part 1)

Article 243. Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding two years or a fine of three thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen:

- 1) Any person who furnished foods and drinks in violation of the provisions of Article 139 (Prohibition of entertainments);
- (1-2) Any person who engaged in the act of uttering loud cries in succession in

- violation of the provisions of Article 140-2 (Prohibition of repeated yelling);
- 2) Any person who used automobiles, loud-speakers, or ships in violation of the provisions of Article 141 paragraph 1 (Use of automobiles, loud-speakers, and ships);
 - (2-2) Any person who rode vehicles or ships in violation of the provisions of Article 141-2 paragraph 2 (Restriction on persons riding automobiles, etc.);
 - (2-3) Any person who engaged in election campaign in violation of the provisions of Article 141-3 (Prohibition of election campaign acts on vehicles);
 - 3) Any person who distributed writings and pictures in violation of the provisions of Article 142 (Distribution of writings and pictures);
 - 4) Any person who put up writings and pictures in violation of the provisions of Article 143 (Putting up of writings and pictures) or Article 144 (Number of posters);
 - 5) Any person who distributed or put up writings and pictures in violation of the provisions of Article 146 (Restriction on acts evasive of prohibitions regarding distribution or putting up of writings and pictures);
 - 6) Any person who distributed or put up newspapers or magazines in violation of the provisions of paragraph 2 of Article 148 (Freedom of news, articles, etc. in newspapers and magazines) or Article 149 paragraph 2 (Advertisements in newspapers);
 - 7) Any person who advertised in a newspaper in violation of the provisions of Article 149 paragraph 1 (Advertisements in newspapers);
 - 8) Any person who made speeches in violation of the provisions of Article 154 paragraph 1 (Speakers at meeting for joint speeches) (inclusive of cases where the provisions apply *mutatis mutandis* under Article 160-2 paragraph 2 (Non-compulsory government-held meetings for joint speeches), or any person who used recording plates in violation of the provisions of Article 154 paragraph 2 (Prohibition of use of recording plates at meetings for joint speeches) (inclusive of cases where the provisions apply *mutatis mutandis* under Article 160-2 paragraph 2);
 - (8-2) Any person who put up writings and pictures in violation of the provisions of Article 164-2 paragraph 7 (Putting up at meetings for individual speeches);
 - (8-3) Any person who held a meeting for speeches in violation of the provisions of Article 164-3 (Prohibition of other meetings for speeches);
 - (8-4) Any person who made speeches on the street in violation of the provisions of paragraph 1 of Article 164-5 (On the street speeches) or Article 164-7 (Special provisions as to on the street speeches in election of members of House of Councillors elected from national constituency);
 - (8-5) Deleted;
 - (8-6) Any person who engaged in election campaign in violation of the provisions of paragraph 2 of Article 164-8 (Restriction on election campaign workers, etc. in case of on the street speeches);
 - (9) Any person who held a meeting for speeches or made speeches in violation of the provisions of Article 165 (Restriction on other meetings for speeches, etc. on the day of meeting for joint speeches) or Article 165-2 (Restriction on meetings for speeches, etc. in case of elections held with proximity in time);
 - 10) Any person who made speeches in violation of the provisions of Article 166 (Prohibition of speeches in some specific buildings an establishments).
- (Violation of various prohibitions on election campaign — Part 2)
- Article 244.** Any person falling under any of the following items shall be punished with imprisonment without hard labor for a term of one year or less or a fine of one thousand yen or more but not exceeding thirty thousand yen:
- 1) Any person who violated the provisions of Article 140 (Prohibitions of acts of demonstration);
 - 2) Any person who failed to affix indication in violation of the provisions of paragraph 2 of Article 141 (Use of automobiles, loud-speakers, and ships);
 - 3) Any person who put up writings and pictures in violation of the provisions of Article 145 (Place where posters put up);

- 4) Any person who failed to comply with the official action for removal as provided for in Article 147 paragraph 1 (Removal of writings and pictures);
- 5) Any person who fails to comply with the official action for withdrawal as provided for in Article 159 (Maintenance of order in place where meeting for joint speeches is held) (inclusive of cases where the provisions apply *mutatis mutandis* under Article 160-2 paragraph 2 (Non-compulsory government-held meetings for joint speeches);
- (5-2) Any person who failed to obtain confirmation in violation of the provisions of Article 164-2 paragraph 5 (Confirmation of meeting for individual speeches);
- (5-3) Any person who refused to produce the banner in violation of the provisions of paragraph 4 of Article 164-5 (On the street speeches);
- (6) Any person who violated the provisions of Article 164-6 (Prohibition of on the street speeches at night);
- 7) Any person who, without just reason, failed to return as provided for in Article 176 paragraph 2 (Return of special tickets, etc.) or Article 177 paragraph 2 (Return of fuel and paper);
- 8) Any person who effected transfer in violation of the provisions of Article 177 paragraph 3 (Prohibition of transfer of post cards, tickets, fuel, paper etc.)

(Violation of restriction on acts of courtesies after election day)

Article 245. Any person who violated the provisions of Article 178 (Restriction on acts of courtesies after election day) shall be punished with a fine not exceeding ten thousand yen.

(Violation of control of income and expenditure relative to election campaign)

Article 246. Any person who committed any of the acts mentioned under the items set forth below shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine of one thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen; provided, however, that the fine imposed upon a person who made the false entries mentioned under items (2), (3), (5), (5-2) or (8) or a person who filed the false report or submitted the false

materials mentioned under item (9) shall be five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen:

- 1) When one received donations or defrayed expenditures in violation of the provision of Article 184 (Prohibition of receipt of donations and expenditures before filing of report);
- 2) When one failed to keep books of account or to make entries in books of account, or made false entries therein in violation of the provisions of Article 185 (Keeping of books of account and entries therein);
- 3) When one neglected to submit detailed statements or made false entries therein in violation of the provisions of Article 186 (Submission of detailed statements);
- 4) When one defrayed expenditures in violation of the provisions of Article 187 paragraph 1 (Power to expend of person in charge of accounting);
- 5) When one failed to take receipts and other documents evidencing expenditures or to forward them, or made false entries therein in violation of the provisions of Article 188 (Taking of receipts and forwarding thereof);
- (5-2) When one neglected to submit reports or made false entries therein in violation of the provisions of Article 189 paragraph 1 (Submission of report on income and expenditures for election campaign);
- 6) When one failed to make transfers as provided for in Article 190 (Transfer of business to new person in charge of accounting);
- 7) When one failed to preserve books of account, detailed statements, or receipts and other documents evidencing expenditures in violation of the provisions of Article 191 (Preservation of books and documents);
- 8) When one made false entries in books of account, detailed statements, or receipts and other documents evidencing expenditures which are to be preserved in accordance with the provisions of Article 191;
- 9) When one refused to submit reports or materials as provided for in Article 193 (Demand for submission of materials for investigation or reports), or submitted false reports or materials.

(Violation of prescribed amount of expenses for election campaign)

Article 247. In cases where the person in charge of accounting defrayed or caused to defray expenditures for election campaign in excess of the amount notified under the provisions of Article 196 (Notification of restricted amount of expenditures for election campaign), the person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine of five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen.

(Violation of restriction on donations)

Article 248. In cases where any of the persons mentioned in Article 199 (Prohibition of some specific donations) (exclusive of companies and other juristic persons) made donations in violation of the provisions of the same Article, such person shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine of five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen. The same shall also apply to persons who made donations in violation of the provisions of Article 201 paragraph 1 (Prohibitions of anonymous donations, etc.) 2 — In cases where a company or other juristic person made donations in violation of the provisions of Article 199, the person who, as officer or employee of the company or juristic person concerned, committed the act of violation in question shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine of five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen.

(Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations)

Article 249. Any person who solicited or demanded donations in violation of the provisions of paragraph 1 of Article 200 (Prohibition of solicitation, demand, etc. for donations to specific persons), or who received donations in violation of the provisions of paragraph 2 of the same Article or Article 201 paragraph 2 (Prohibitions of receiving anonymous donations, etc.) shall be punished with imprisonment without hard labor for a term not exceeding three years or a fine of five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen.

(Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.)

Article 249-2. Any person who made donations in violation of the provisions of Article 199-2 (Prohibitions of donations by candidate for public office, etc.) shall be punished with imprisonment without hard labor for a term of one year or less or a fine not exceeding fifteen thousand yen.

(Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship)

Article 249-3. In cases where a company or other juristic person or association made donations in violation of the provisions of Article 199-3 (Prohibition of donations by companies, etc. with which candidate for public office has relationship), the person who, as officer or employee or member of such company, other juristic person or association, committed the act of violation in question shall be punished with a fine of five thousand yen or more but not exceeding fifty thousand yen.

(Imposition of both imprisonment without hard labor and fine; punishment of grave negligence).

Article 250. Any person who committed any of the offences mentioned in Article 246 (Violation of control of income and expenditure relative to election campaign), Article 247 (Violation of prescribed amount of expenses for election campaign), Article 248 (Violation of restriction on donations) and Article 249 (Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations) may be punished with both imprisonment without hard labor and fine, according to the circumstances.

2. Any person who, by grave negligence, committed any of the offences mentioned in Articles 246, 247, 248 and 249 shall also be punished; provided however, that the Court may reduce the punishment according to the circumstances.

(Successful candidacy invalid because of election offence committed by successful candidate).

Article 251. In cases where a successful candidate committed, in connection with the election concerned, and was punished for any of the offence mentioned in the present Chapter (except those mentioned in Article 245 (Violation of restriction on acts of courtesies after election day), items (2) to (9) inclusive of Article 246 (Violation of control of income and expenditure relative to election campaign), Article 248 (Violation of restriction on donations), Article 249 (Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations), Article 249-2 (Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.), and Article 249-3 (Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship), the successful candidacy of such successful candidate shall be null and void.

(Successful candidacy invalid because of election offence committed by general campaign manager and person in charge of accounting).

Article 251-2. In cases where a person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting committed and was punished for any of the offences mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of person), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), or Article 223-2 (Offence of improper use of newspapers and magazines), the successful candidacy of the successful candidate concerned shall be null and void; provided however, that in the case coming under any of the following items, this shall not apply in so far as the act of violation in question is concerned:

- 1) In cases where the act of violation in question was induced or instigated by a person other than the person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting, and where the inducement or instigation has been done in collusion with a candidate for public office other than the candidate for public office in question or persons engaged in election campaign for such candidate, for the purpose of invalidating the successful candidacy of the candidate for public office in question by reason of its coming under the provisions of the main body of the present Article;
- 2) In cases where the act of violation in question of the person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting has been done in collusion with a candidate for public office other than the candidate for public office in question or persons engaged in election campaign for such candidate, for the purpose of invalidating the successful candidacy of the candidate for public office in question by reason of its coming under the provisions of the main body of the present Article.

2. In cases where the person in charge of accounting committed and was punished for the offence mentioned in Article 247

(Violation of prescribed amount of expenses for election campaign), the successful candidacy of the successful candidate in question shall be null and void. The provisions of the proviso to the preceding paragraph shall apply *mutatis mutandis* in such cases.

(Successful of right to elect and to be elected of persons punished for election offences).

Article 252. Of persons who committed any of the offences mentioned in the present Chapter (except those mentioned in Article 240 (Violation on restrictions on election campaign office, resting shelter, etc.), Article 242 (Violation with respect to report of setting up and indication of election campaign office), Article 244 (Violation of various prohibitions on election campaign — Part 2), Article 245 (Violation of restriction on acts of courtesies after election day), Article 249-2 (Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.), and Article 249-3 (Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship), a person who was punished with a fine shall not possess the right to be elected provided for in this Law for five years (as for persons of whom was rendered the sentence of suspension of execution of punishment, for the period from the day the sentence has become final and conclusive to the day the person ceases to undergo execution of the punishment), and a person who was punished with imprisonment without hard labor or with any punishment of grave nature shall not possess the right to elect and the right to be elected provided for in this Law, from the day the sentence has become final and conclusive until execution of the punishment is completed, or until the time the person is granted exemption from execution of the punishment except in cases where it is by prescription of the punishment and for five years thereafter. The shall also apply for the period after the sentence has become final and conclusive until the person ceases to undergo execution of the punishment.

2. With respect to a person who was punished for any of the offences mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), and Article 223-2 (Offence of improper use of newspaper and magazines) and who was

further punished for any of the offences mentioned in Articles 221 to 223-2 inclusive, the period of five years mentioned in the preceding paragraph shall be ten years.

3. According to the circumstances, the Court may, upon rendition of the sentence of punishment, also announce, to the person mentioned in paragraph 1, that the provisions that the person shall not possess the right to elect and the right to be elected for the period of five years mentioned in said paragraph or for the period during which the execution of punishment is being suspended will not apply, or that such period is shortened, or announce, to the person mentioned in the preceding paragraph, that the person of ten years mentioned in the same paragraph is shortened.

(Violation of control of political activities of political parties and other political associations).

Article 252-2. In cases where a political party or other political association engaged in political activities in violation of the provisions of paragraph 1 of Article 201-5 (Control of political activities in general election) (inclusive of cases where the provisions apply *mutatis mutandis* under Article 201-7 paragraph 1 (Control in cases of re-election and by-election) and Article 201-8 (Control in cases of election of prefectural governors and of mayors), paragraph 1 of Article 201-6 (Control of political activities in ordinary election) (inclusive of cases where the provisions apply *mutatis mutandis* under Article 201-7 paragraph 2 (Control in cases of re-election and by-election), Article 201-11 (Restriction on meetings for political speeches, etc.), or Article 201-12 (Prohibition of repeated yells and inscription of candidate's name), the person who, as officer or employee or member of the political party or other political association, committed the act of violation in question shall be punished with a fine of five thousand yen or more but not exceeding one hundred thousand yen.

2. Any person who committed any of the acts mentioned under the following items shall be punished with a fine not exceeding fifty thousand yen:

- 1) When one made speeches in violation of the provisions of the proviso to paragraph 1 or paragraph 2 of Article 201-10 (Manners in which political activities are engaged in);
- 2) When one failed to affix indication in violation of the provisions of Article 201-10 paragraph 3;

- 3) When one put up posters in violation of the provisions of paragraph 4 or paragraph 5 of Article 201-10, or of the provisions of Article 145 (Places where posters are put up which apply *mutatis mutandis* under paragraph 6 thereof).

(Period of limitation of offences).

Article 253. The period of limitation of any of the offences mentioned in Article 236 (Offences of fraudulent registration, false declaration, etc.), Article 237 (Offence of casting vote fraudulently, counterfeiting or tempering with ballot) paragraphs 1 and 2, Article 237-2 (Violation of duty to make entries in voting by proxy), Article 238 (Offence of witness's neglect of duty), Article 239 (Violation of restrictions on advance election campaign, persons in teaching positions taking advantage of positions, door to door visits, etc.), Article 239-2 (Violation of restriction on advance election campaign effected through taking advantage of positions of government employees, etc.), Article 240 (Violation on restrictions on election campaign office, resting shelter, etc.), Article 241 (Violation of setting up of election campaign office; violation of prohibitions of election campaign by government employees, etc.), Article 242 (Violation with respect to report of setting up and indication of election campaign office), Article 243 (Violation of various prohibitions on election campaign — Part 1), Article 244 (Violation of various prohibitions on election campaign — Part 2), Article 245 (Violation of restriction on acts of courtesies after election day), Article 249-2 (Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.), and Article 249-3 (Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. relationship) shall be completed upon expiration of six months; provided, however, that in cases where the offence escaped, the period shall be one year.

2. The period of limitation of the offence mentioned in Article 224-2 (Offence of alluring with decoy) shall be completed upon expiration of two years; provided, however, that in case where the offender escaped, the period shall be four years.

3. The period of limitation of offences other than those mentioned in the preceding two paragraphs shall be completed upon expiration of one year; provided however, that in cases where the offender escaped, the period shall be two years.

(Handling of criminal cases).

Article 253-2. With respect to criminal cases relative to any of the offences, in which a successful candidate is involved, mentioned in the present Chapter (except those offences mentioned in Article 245 (Violation of restriction on acts of courtesies after election day), Article 246 (Violation of control of income and expenditure relative to election campaign) items (2) to (9) inclusive, Article 248 (Violation of restriction on donations), Article 249 (Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations), Article 249-2 (Violation of restriction on donations by candidate for public office, etc.), and Article 249-3 (Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship), to any of the offences, in which is involved a person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting, mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), Article 223-2 (Offence of improper use of newspapers and magazines), or Article 224-2 (Offence of alluring with decoy), or to the offence, in which the person in charge of accounting is involved, mentioned in Article 247 (Violation of prescribed amount of expenses for election campaign), efforts shall be made to render judgment of the case within one hundred days of the day the case was instituted.

2. With respect to the cases mentioned in the preceding paragraph, the Court shall, except when there exist special circumstances, administer prompt justice without regard to the order of other the cases pending in the Court.

(Notice of execution of punishment of successful candidate, etc.)

Article 254. In cases where a successful candidate committed and was punished for any of the offences mentioned in the present Chapter in connection of the election concerned (except those offences mentioned in Article 245 (Violation of restriction on acts of courtesies after election day), Article 246 (Violation of control of income and expenditure relative to election campaign) items (2) to (9) inclusive, Article 248 (Violation of restriction on donations), Article 249 (Violation of restriction on solicitation, demand, etc. for donations), Article 249-2 (Violation of restriction on donations

by candidate for public office, etc.), and Article 249-3 (Violation of restriction on donations by companies, etc. with which candidate for public office, etc. has relationship), or where a person who presided over the conduct of election campaign or the person in charge of accounting committed and was punished for any of the offences mentioned in Article 221 (Offence of bribery and inducement with benefits), Article 222 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to a number of persons), Article 223 (Offence of bribery and inducement with benefits committed to candidate for public office or successful candidate), Article 223-2 (Offence of improper use of newspapers and magazines), and Article 224-2 (Offence of alluring with decoy), or where the person in charge of accounting committed and was punished for the offence mentioned in Article 247 (Violation of prescribed amount of expenses for election campaign), the chief justice of the Court shall notify to that effect the Director of the Board of Local Autonomy, and also notify the Central Election Management Council in the case of election of members of the House of Councillors elected from the national constituency, and the Election Management Committee which manages businesses of the election concerned in the case of other elections provided for in this Law through the chief executive officer of the local public body concerned. The notice shall also be given to the President of the House of Representatives or to the President of the House of Councillors in cases where a successful candidate who is a member of the House of Representatives or a member of the House of Councillors was punished, and in cases where a successful candidate who is a member of the assembly of a local public body was punished, to the president of the assembly concerned.

(Application of penal provisions in case of votes cast by absentees).

Article 255. With respect to the voting provided for in Article 49 (Voting by absentees), the provisions of the present Chapter shall apply, it being deemed that the person who is to oversee the voting is the voting overseer, that the place where the ballot is to be filled in is the voting place, that the person who is to attend to the voting is the voting witness, and that the person who is to write the full name of one candidate designated by elector is the persons who are elected to write the full name of the candidate under the provisions of Article 48 (Voting by proxy).

Térma de posse e afirmação do primeiro Presidente e do primeiro Vice-Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil.

Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por sua eficiente Diretora, D. Áurea de Barros Rêgo.

Forma da Base e o Afirmarção do
Primeiro Presidente e Vice-Presidente
da Republica dos Estados Unidos
do Brasil

Nos vinte e seis dias do mez de Fevereiro de
mil novecentos e noveenta e um, Senhores da Re-
publica, reunidos o Congresso Nacional em um
suares de sessenta e cinco e cinco Representantes
da Nação na sala de suas sessões no Palacio da
Quinta da Boa Vista do Capitel da União sob
a Presidencia de Sr. Prudente José de Moraes
Barros, a essa hora de tarde perante o mes-
mo Congresso compareceram os Cidadãos Gene-
ralissimo Manuel Pedro da Fonseca e Ge-
neral Floriano Peixoto, eleitos por maioria ab-
soluta em sessão de Assembleia Geral, celebrada
nos vinte e cinco de corrente, mez e anno, o prin-
meiro Presidente da Republica e o segundo seu
Vice-Presidente, para se verem no primeiro
periodo presidencial no termo do artigo quaren-
ta e tres da Constituição, promulgada, que pelas
referidas Cidadãos proferida a seguinte affir-
mação constante do artigo quarenta e quatro da
Constituição:

"Prometto manter e cumprir com perfeita
lealdade a Constituição Federal, promover o bem
geral da República, observar as suas leis, sustentar
também a união, a integridade e a independência."

E para constar a todo o tempo, leu-se este
termo que foi assignado pelos mesmos Cidadãos
e pelos Membros da Mesa do Congresso Nac-
ional.

Manoel Deodoro da Fonseca

Fluminense

Luiz Alves de Moraes Barros,

Vice-Presidente da República

Luiz Alves de Moraes Barros - 2º Vice-Presidente

Luiz Alves de Moraes Barros - 3º Vice-Presidente

Luiz Alves de Moraes Barros - 4º Vice-Presidente

Termo da Fosse e Afirmção do Primeiro Presidente e Vice-Presidente da
República dos Estados Unidos do Brasil.

Aos vinte e seis dias do mez de Fevereiro de mil oitocentos e noventa e um,
terceiro da República, reunido o Congresso Nacional em numero de duzentos e
trinta e cinco Representantes da Nação na sala de suas sessões no Palacio da Quinta
da Boa Vista da Capital da União, sob a Presidência do Sr. Prudente José de
Moraes Barros, a uma hora da tarde perante o mesmo Congresso compareceram os
Cidadãos Generalissimo Manoel Deodoro da Fonseca e General Floriano Peixoto,
eleitos por maioria absoluta, na sessão de Assembléa Geral realizada aos vinte e
cinco do corrente mez e anno, o primeiro Presidente da República e o segundo seu
Vice-Presidente, para servirem no primeiro periodo presidencial na forma do artigo
quarenta e tres da Constituição, promulgada; foi pelos referidos Cidadãos proferida
a seguinte affirmção constante do artigo quarenta e quatro da Constituição:

"Prometto manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal,
promover o bem geral da República, observar as suas leis, sustentar-lhe a
união, a integridade e a independência."

E para constar a todo o tempo, leu-se este termo que foi assignado pelos
Cidadãos e pelos Membros da Mesa do Congresso Nacional.