

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

**ABRIL A JUNHO ANO VI NUMERO 22**

ABRIL A JUNHO - ANO VI - NUMERO 22

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO  
**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

---

#### FUNDADORES:

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

E

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

---

#### DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

---

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

## SUMÁRIO

### COLABORAÇÃO

- "O Direito Processual na Constituição de 1967" — (Professor Francisco Manoel Xavier de Albuquerque) .. 3
- "Tratamento Jurídico das Revoluções" — (Dr. Clóvis Ramallete) ..... 13
- "O Negócio Jurídico Intitulado FICA e seus Problemas" — (Desembargador Domingos Sávio Brandão Lima) ..... 27
- "Dos Recursos em Ações Acidentárias" — (Dr. Paulo Guimarães de Almeida) ..... 53

### PROCESSO LEGISLATIVO

- "Vetos — Legislação do Distrito Federal" — (Jesse de Azevedo Barquero e Santyno Mendes dos Santos) ..... 61

### DOCUMENTAÇÃO

- "Regulamentação das Profissões — Técnico de Administração e Economista" ..... 173

### PESQUISA

- "Capitais Estrangeiros no Brasil" — (Ilvo Sequeira Batista) ..... 179

### PUBLICAÇÕES

- Obras editadas pela Diretoria de Informação Legislativa ..... 245

*A Diretoria de Informação Legislativa compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimentos das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso.*

*(Resoluções n.º 20, 27 e 38,  
de 1963, e 59, de 1966)*

Colaboração

# "O DIREITO PROCESSUAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1967"

PROFESSOR FRANCISCO MANOEL XAVIER DE ALBUQUERQUE

Conferência pronunciada no curso "A Constituição do Brasil de 1967",  
realizado na Universidade de Brasília

Com inteira razão observou o douto Ministro Victor Nunes Leal, na Conferência com que inaugurou este curso, que as implicações de teoria política sobrepujam sensivelmente, na nova Constituição de 1967, aquelas de teoria jurídica. E não creio que fôra preciso dizer mais, nem possível dizer melhor, para diagnosticar-se a índole das modificações que, umas véses à superfície, outras mais profundamente, se introduziram na estrutura do Estado brasileiro.

Quase me arrisco, pois, a dizer que a nova Constituição do Brasil só é realmente nova enquanto estritamente constitucional, isto é, instituidora de módulos novos para conterem um regime velho. Como na cirurgia plástica, que mudasse as feições do operado sem lhe alterar a identidade pessoal, a nossa mais recente experiência de elaboração constituinte anda perto de exaurir a sua tarefa na imposição ao velho paciente a um só tempo sempre depauperado e sempre revigorado, que é a República Federativa brasileira, de outros traços fisionômicos. Se a intervenção a embelezou, é talvez uma questão de gosto que, desde os romanos, se não disputa. Se a enfeiou, terá sido porventura uma questão de necessidade, não contrastável por igual.

Quando se cuida de, nesse contexto, situar as implicações que a nova ordem constitucional reflete sobre o Direito Processual, a primeira sugestão que assalta à mente é a investigação de como, na estrutura técnica e na vocação instrumental do processo, porventura se projetam as alterações políticas cuja preponderância já foi salientada.

Esta é, aliás, uma questão *per se*, nem sempre tranqüila, porque polêmica. Que o sistema processual de uma nação lhe reflete, num plano histórico-condicionado, os caracteres políticos, com estes guardando relação de compatibilidade e afeição, tem sido ouvido de vozes do maior tomo e de variada procedência: Goldschmidt, na Alemanha, Calamandrei, na Itália, Bartolomei Ferro, na Argentina, Couture, no Uruguai, têm sido pregoeiros dessa assimilação, que condiciona a fisionomia do processo à própria fisionomia do regime político que ontem, como hoje, ali, como aqui, lhe corresponde. Mas também não faltam vozes, de não menor autoridade, que desvinculam o processo dessa simetria ideológica aprisionante, e mais ainda, de qualquer tipo de contaminação estranha aos reclamos da técnica, que é sua primeira e fundamental inspiração. "Um Código de Processo — escreve na exposição de motivos do seu magnífico anteprojeto o nosso Alfredo Buzaid — é uma instituição eminentemente técnica. E a técnica não é apanágio de um povo, senão uma conquista de valor universal." O processualista brasileiro reitera o argumento, logo adiante, nesta passagem antológica: "O processo civil, como conjunto de normas, não é, pois, um produto lidimamente nacional, que deve exprimir os costumes do povo; é, ao contrário, um resultado da técnica, que transcende as fronteiras do país e é válido para muitas nações, porque representa uma inspiração comum da humanidade para consecução da justiça."

A deliciosa formação brasileira, desmoralizadora inveterada de ideologias presunçosas e de sistemas rígidos, contém nesta matéria uma lição preciosa. Nossa estrutura processual, nos três caminhos — do Processo Civil, do Processo Penal e do Processo Trabalhista —, foi modulada sob a inspiração autoritária de uma Carta Constitucional outorgada. Sobreviveu a ela e, sem contradições nem conflitos, senão na escala mínima de minguados pormenores, agasalhou-se à sombra de uma Constituição de marcadas notas liberais que, do ponto de vista

democrático representativo, foi exemplarmente elaborada; e outra vez lhe sobreviveu, para convolar terceiras núpcias com um novo estatuto, situado a extrema distância do primeiro desses três, que, se não comporta a qualificação de liberal, também não pode ser apontado como um instrumento tipicamente autoritário. E conviverá com êle, sem tropeços nem dificuldades, enquanto não sobrevierem as reformas, de resto anunciadas há mais de um lustro, que a adaptarão menos às exigências políticas do que às solicitações sugeridas à técnica pela ciência.

Não sei se à memória dos meus pacientes ouvintes ainda acode o tom solene e enérgico e a voz grossa e firme que, como trombeta anunciadora de novos editos, caracterizaram a apresentação, pelo governo estado-novista, dos nossos Códigos de Processo, aos quais fez de conta que imprimia o timbre da sua autoridade incontrastável e incontrastada, dando-lhes uma conotação política que fôra, na sua verdade, marcadamente científica. O reforçamento dos poderes do juiz, como idéia menor, e o autoritarismo judiciário, como idéia maior, representaram na elaboração do nosso Código de Processo Civil as ênfases que o deveriam situar no contexto político do Estado Novo. Mas a contribuição trazida pela crítica, que não se fez de rogada e veio de muitos lados, ao anteprojeto do saudoso Pedro Batista Martins serviu para escoimá-lo daqueles excessos que confortavam a dita idéia maior, do autoritarismo judiciário, enquanto permitiu que prosperasse o trânsito do juiz espectador para o juiz personagem, do juiz passivo para o juiz ativo, do juiz escravizado pelo poder dispositivo das partes para o juiz liberto pelo seu próprio poder diretivo do processo. Mas era precisamente essa a terapêutica que convinha às mazelas do processo brasileiro; e a idéia menor, a do reforçamento dos poderes do juiz, acolheu-a o nosso Código na medida em que constituía um postulado científico, derivado da concepção publicística do processo e relacionado com a própria funcionalidade do princípio da oralidade, em si mesmo e nos seus consectários. Desta sorte, na Ditadura ou fora dela, com inspirações políticas autênticas ou fingidas, o Processo brasileiro elaborado naquele momento histórico seria sempre, sob esse aspecto, mais ou menos o que veio a ser. O faz-de-conta foi indissimulável, porque o vozeirão ficou, mas o discurso era outro...

Não se mostrava diferente o quadro que concernia ao processo penal. Apresentado no mesmo timbre, com fala dura e modos ásperos, o nosso Código Processual Penal é, sobretudo, um bom. Qualificou-o Narcélio de Queiroz, um de seus elaboradores, como um estatuto liberal; e não lhe faltou razão, pois muitos dos seus princípios vieram a ser elevados, pelo constituinte de 1946, à dignidade constitucional.

Nosso sistema jurídico-processual é, portanto, relativamente imune às transformações políticas do Estado e lhes sabe amoldar e condicionar as incidências.

Não se me atribua, contudo, a ingenuidade de supor que nenhuma influência de origem política se projeta, desde a nova Constituição, sobre algum ponto do Direito Processual. Sem a pretensão de esgotá-los, senão de meramente exemplificá-los, tentarei indicar alguns desses aspectos, que à minha percepção se mostraram mais salientes.

No âmbito do processo civil e no quadro, substancialmente constitucional, da discriminação das competências que exercem os Poderes do Estado, particularmente da função reservada ao mais alto órgão do Poder Judiciário no nosso federalismo nominal, creio que excele a tentativa, de resto singular e

muito localizada, de limitar-se o cabimento do recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal e, por via de consequência, à competência dêste. Trata-se da nova fórmula com a qual a Constituição lançou, no artigo pertinente à competência do Pretório Excelso, a antiga letra *a* do inciso III: ao invés de falar, como dantes, em decisão contrária à letra de tratado ou lei federal, preferiu falar em decisão que negar vigência de tratado ou lei federal.

Essa esquisita fórmula, cujo sentido literal conduziria o intérprete a inomináveis absurdos, não se sabe o que quer. Uma primeira interpretação extravagante seria a de referir-se a todos os casos nos quais, havendo sucessão temporal de leis, a decisão reconhecesse a revogação de uma por outra e, conseqüentemente, negasse vigência à lei revogada; mas essa caricatura, considerando-se a instabilidade do ordenamento positivo no Brasil, redundaria numa outra, certamente contrária às claras intenções limitativas do constituinte, que seria a multiplicação do recurso cujo uso se quis restringir. Uma segunda, não menos absurda, interpretação seria de figurar a hipótese de que algum Tribunal desabusado e caprichoso que, reconhecendo embora a existência de lei não revogada, declarada e obstinadamente lhe negasse a vigência; mas com essa segunda caricatura, por certo sensível à intenção restritiva do preceito, felizmente não devemos nem precisamos contar.

Tudo seria mais fácil se se pudesse entender que a nova disposição teria aludido aos casos nos quais, por julgar inconstitucional a lei federal invocada em concreto, a decisão lhe negasse vigência. Mas êsse entendimento, por um lado, colide com a existência de outro pressuposto, autônomo e individualizado, do recurso extraordinário, tal o de decisão que declarou a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, e por êste é evidentemente excluído; e, por outro lado, esbarra em violento deslize terminológico, pois a decisão que declara a inconstitucionalidade de lei por certo lhe nega aplicação ao caso decidido, mas nunca lhe nega a vigência, que esta só a suspende o Senado Federal.

Seja como fôr, o fato é que está longe de fixar-se o verdadeiro sentido dêsse preceito infeliz, e êste será o que vier a adotar o Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo e precipuo da Constituição, depois de serenadas as dissensões e vencidas as hesitações que, de certo modo, ainda se estão verificando. E é de esperar-se que êsse entendimento enverede pela única porta que aparentemente não conduz ao absurdo — a de que contrariar a lei federal, qual se falava na Constituição caduca, se resolve, afinal, em lhe negar vigência, qual se fala na nova Constituição, embora eventualmente possa exigir-se, para a configuração do pressuposto, a maior intensidade da ofensa e a mais alta relevância da questão.

Passando ao âmbito do processo penal, nêle se descobrem dois reflexos de uma realidade já salientada, neste recinto, pelo Ministro Victor Nunes Leal, e interpretada como tendência universal a que não poderíamos fugir: a do engrandecimento do Executivo, a expensas do Congresso.

Como projeção política do engrandecimento do Executivo, desdobra-se nessa área uma forma singular de perempção da ação penal por inércia do próprio órgão judicante, a que se deu eufêmicamente as vestes de arquivamento do processo. É o que ocorrerá quando, decorridos sessenta dias da declaração, pela Câmara dos Deputados, da procedência da acusação contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, o Senado Federal não

concluir o julgamento. Até aqui, nada de mais, pois o *impeachment* sempre foi entre nós, na área federal, uma figura inútil de puro nominalismo. Mas como o preceito que determina êsse chamado arquivamento se contém, em parágrafo, no artigo cuja cabeça também trata do julgamento do Presidente da República, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal, é de ver-se a que extremos poderá conduzir, roçando o terreno da virtual extinção da punibilidade por caducidade processual, prematuríssima, a sua interpretação puramente sistemática.

No plano oposto do enfraquecimento do Congresso, e ainda no âmbito do processo penal, também inovou sensivelmente a nova Constituição, que converteu em concessão automática, decorrido certo tempo e satisfeitos determinados trâmites, a omissão da deliberação da Câmara a que pertencer o parlamentar, contra o qual deva promover-se o processo criminal e se haja pedido a licença necessária. A não ser a coincidência de representar o reverso da medalha política já focalizada, nada haveria que observar nessa medida, em si mesma bem inspirada, austera e moralizadora.

Descendo agora para o plano das implicações jurídicas, há também que respigar, no campo do Direito Processual, algumas incidências derivadas da nova Constituição. São gerais umas, interessando a todo êle, ao passo que outras são particulares, concernindo especificamente a alguns dos seus diversos ramos. Correspondentemente, são de índole marcadamente constitucional as primeiras, enquanto que de caráter predominantemente processual são as segundas.

Para só falar nas inovações, pois seria fastidioso sublinhar aspectos já outrossa fixados constitucionalmente, ocorre mencionar, em primeiro lugar, no plano geral e constitucional relacionado com a própria elaboração do Direito Processual objetivo, a permissão, a que se chega por exclusão a partir das proibições, de ser objeto de delegação legislativa essa parte do ordenamento positivo. Excluído o que entender com a organização dos juizes e tribunais e com as garantias da magistratura, tãda a restante matéria estritamente processual pode ser regulada por leis delegadas. A própria Constituição, aliás, antecipou-se numa concessão de virtual delegação legislativa em assuntos processuais: concedeu ao Supremo Tribunal Federal o poder de regular, por via regimental, o processo dos feitos de sua competência originária ou de recurso.

No momento em que se realizam, morosamente, os trabalhos de reforma dos códigos brasileiros, é oportuna uma indagação relacionada com êste tema: pode ser objeto de delegação legislativa a expedição dos novos Códigos de Processo Civil, Penal, Militar e do Trabalho?

A exclusão dos projetos de codificação, que por sua complexidade exigem estudo mais demorado, do sistema excepcional de elaboração legislativa a prazo certo, — sem dúvida inovação benéfica, herdada do constitucionalismo revolucionário, — seria inspiração para a negativa. Arrisco, porém, uma opinião diferente, e respondo que sim. A restrição de que se trata tem em vista, não o órgão, de que vai emanar a legislação esperada, mas o tempo no qual se haverá de executar a tarefa legiferante; e mais, do ponto de vista sistemático, enquadra-se no texto constitucional como parte da disciplina atinente tão-só à elaboração legislativa acelerada, mas cometida ao próprio Poder Legislativo.

Além disso, não seria sem exemplos a delegação legislativa para fins de elaboração das reformas processuais; não faz muito, a Itália a praticou, e no ato de delegação fixaram-se, como é natural, as diretrizes fundamentais a serem observadas.

Nada inovou, a curto prazo, a Constituição, naquilo que concerne, de modo global, ao Poder Judiciário, enquanto organismo incumbido do exercício da jurisdição. Este é um tema, aliás, que, por sua índole, cabe qualificar, ao mesmo tempo, como constitucional e como processual, por isso o refiro neste momento de trânsito das incidências gerais, que já mencionei, para as particulares. É constitucional porque a jurisdição é uma emanção indeclinável da própria soberania, suprema virtude dos Estados autênticos; pois um Estado tanto se identifica como tal, quanto mais se afirma como jurisdicente. E, se é verdade que a lição histórica nos aponta exemplos de jurisdições não estatais, menos verdadeiro não me parece que o moderno monopólio jurisdicional do Estado represente o acerto de uma conquista, sobre os erros do passado. Por outro lado, é esse um tema processual, porque a jurisdição é a força mesma que vivifica o processo, é a idéia central que o anima. É significativo, neste passo, confrontar o artigo 1º do Código de Processo Civil, ainda vigente, com o artigo 1º do anteprojeto elaborado pelo Professor Alfredo Buzaid. Naquele se diz: "O processo civil e comercial, em todo o território brasileiro, reger-se-á por este Código." Ao passo que neste: "A jurisdição civil, contenciosa e voluntária, é exercida pelos juizes, em todo o território nacional, conforme as disposições que este Código estabelece."

Disse que a Constituição nada inovou a curto prazo, e é provável que me deva explicar. Algumas inovações mais significativas, que nela se apresentam, ou já se continham em emendas constitucionais antes promulgadas pelo Congresso, ou se inscreviam nos editos emanados do poder revolucionário. Creio que entre todas sobreleva o restabelecimento, a trinta anos de espaço, da Justiça Federal de 1.ª Instância, suprimida desde a Carta outorgada de 1937 e reinstituída pelo Ato Institucional nº 2. Tenho a idéia como boa, embora seja solidário na preocupação de que sua eficácia possa situar-se aquém dos limites de sua inspiração. Mas o que desejo outra vez salientar, nesta passagem, é a falta de simetria e coerência entre os reclamos do ideário político e as suas implicações na ordem jurisdicional e processual: aí temos, no que respeita particularmente à Justiça Federal de 1.ª Instância, com um intervalo de 30 anos, dois atos constitucionais outorgados, de vigor sem contrastes, um desdizendo o outro.

Em todo caso a nova Constituição explicitou melhor a organicidade do Poder Judiciário. Fizeram-se críticas ao estatuto anterior porque, embora separadamente prescrevesse as linhas mestras da organização da Justiça dos Estados, nenhuma alusão lhe fazia no preceito de enumeração dos órgãos do Poder Judiciário; e chegou-se mesmo a insinuar, com base nesse defeito, a ilegitimidade

constitucional dos juízes e tribunais estaduais. A Constituição de 1967 deixou as coisas mais claras, caracterizando os que enumera como órgãos do Poder Judiciário da União, e remetendo, como dantes, aos Estados, a discriminação dos que lhes são próprios.

Sob outro aspecto, e ainda na escala das incidências gerais, porque pertinentes a todos os ramos do Direito Processual, parece haver ficado melhor delineada a ação, como direito à jurisdição. Fôra atribuição de maior dignidade inculpi-la declarada e inequivocamente, qual o fêz a Constituição italiana. Mas a doutrina indígena apontava a mesma virtude na proibição, que a Constituição anterior impunha ao legislador ordinário, de excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. Alguma divergência parcial, no sentido de que a proteção constitucional não agasalhava a ação declaratória, não me pareceria de rigoroso fundamento; a violação aberta do direito certo pode ser mais dramática, mas não creio que seja, em termos abstratos, mais lesiva do que a incerteza mesma do direito.

A dita proibição se conserva, tal e qual, na nova Constituição. Mas, enquanto o Constituinte de 1946 assegurava a quem quer que fôsse o direito de representar, mediante petição dirigida aos Podêres Públicos, contra abuso de autoridades e de promover a responsabilidade delas, o de 1967, indo mais longe, assegura a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Podêres Públicos, seja em *defesa de direitos*, seja, como outrora, contra abusos de autoridade. Na Constituição de 1946, a petição era simples forma instrumental da representação, que esta era o conteúdo do direito, exercitável *ut civis*, para o fim exclusivo de reprimir o abuso da autoridade e de responsabilizá-la. Na Constituição de 1967, a petição passa a ser o próprio conteúdo de direito *per se*, exercitável *ut singulis*, para a defesa de direitos individuais. Considerada a ação como projeção processual do direito constitucional de petição, parece clara a maior altitude a que foi elevada.

O conflito de jurisdição teve que ser acrescido, no plano constitucional, de hipóteses oriundas seja do restabelecimento da Justiça Federal de Primeira Instância, seja da previsão de criação de mais dois Tribunais Federais de Recursos. Essa adição já provinha da Emenda Constitucional n.º 16, de 1965, e não há por isso o que apontar, como inovação da Constituição atual, no Capítulo da competência do Supremo Tribunal Federal para dirimi-lo; a não ser a substituição, de duvidoso acêrto, da locução "juízes ou tribunais federais de justiça diversas", utilizada pela Constituição de 1946, conservada pela Emenda de 1965 e evidentemente baseada na extremação constitucional da jurisdição (comum, militar, eleitoral, etc.), pela locução "juízes ou tribunais federais de *categorias* diversas", que não se sabe bem em que critério se funda. Mas no capítulo da competência dos Tribunais Federais de Recursos pode haver *causa* de alguma perplexidade, tanto na versão inovadora da Emenda Cons-

titucional n.º 16, quanto na versão que parcialmente repete, e parcialmente adita e esclarece, da Constituição vigente. A dita Emenda atribuía ao Tribunal Federal de Recursos a competência para julgar “os conflitos de jurisdição entre juízes federais subordinados ao mesmo Tribunal” o que poderia fazer supor que um conflito porventura lavrado, por exemplo, entre dois juízes do trabalho de Brasília, que por um lado são juízes federais, e por outro são subordinados ao mesmo tribunal — isto é, ao Tribunal Regional do Trabalho da 3.ª Região, com sede em Belo Horizonte —, devesse ser julgado pelo Tribunal Federal de Recursos. A Constituição manteve aquela fórmula, mas aditou-lhe um bom subsídio ao verdadeiro entendimento do preceito; falou em “conflito de jurisdição entre juízes federais subordinados ao mesmo tribunal *ou entre suas turmas*”, deixando entrever que se trata do mesmo Tribunal Federal de Recursos, e não de qualquer tribunal federal diferente, integrante de justiça diversa.

Em matéria análoga, porém, a Constituição inova, preenchendo lacuna de que se sentia a anterior, embora a indispensável integração já houvesse sido feita por construção jurisprudencial. Trata-se de conflito de atribuições em sentido estrito, ou processual, que envolve uma autoridade judiciária e uma autoridade administrativa, e que explicitamente se incluiu agora na competência do Supremo Tribunal Federal. Este, aliás, como observa o Prof. Hélio Tornaghi, e há pouco mencionei, já se dera por competente, na vigência da Constituição de 1946, a este propósito lacunosa, para conhecer de conflito entre o Juiz de Menores da então Capital da República e o Ministro da Justiça.

Finalmente, para encerrarmos este capítulo das chamadas incidências gerais, quero referir-me, não a uma inovação, mas a uma resistência a propósitos inovadores altamente restritivos. O recurso ordinário constitucional, por via do qual se trazem ao reexame da Suprema Corte as decisões de outros tribunais, locais ou federais, denegatórias de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, teria sido restringido, se prosperasse o projeto do Executivo, às hipóteses nas quais os tribunais recorridos houvessem decidido em *única* instância. Isso representaria, no âmbito federal, a recorribilidade ao grau supremo apenas nos casos de denegação de mandados de segurança e de *habeas corpus* da competência originária dos Tribunais Federais de Recursos, e portanto quando os atos impugnados houvessem partido de Ministro de Estado, do responsável pela direção geral da polícia federal, ou de juiz federal ou, ainda, limitadamente ao mandado de segurança, do Presidente ou das turmas do próprio Tribunal. No âmbito estadual, o quadro seria semelhante, pois embora diferentes os sistemas locais de organização judiciária, é nota constante a competência originária dos tribunais superiores para os remédios destinados ao controle dos atos das mais altas autoridades estaduais. O Congresso Constituinte, todavia, preferiu manter a fórmula anterior, e adjudicou o recurso ordinário constitucional, tanto

à decisão denegatória que julgar em *única*, como àquela que julgar em instância *última*.

No âmbito particular do processo penal, que é onde mais se exacerbam as ansiedades e as preocupações, a Constituição não modificou sensivelmente o quadro anterior.

É certo que, para começarmos com o problema da jurisdição penal, manteve a tendência da legislação institucional revolucionária e conservou na jurisdição militar a repressão de crimes contra a segurança nacional, praticados por civis. Em contrapartida, porém, limitou essa extensão aos casos que especifica, incompatibilizando, dêsse modo, a legislação, ainda bem recente, que incluía nessa esfera jurisdicional especial a repressão dos crimes contra a economia popular; não é outro, aliás, o entendimento que tem manifestado, a partir da vigência da Constituição, a própria Justiça Militar. Por outro lado, e ainda em contrapartida, deu recurso ordinário constitucional, para o Supremo Tribunal Federal, das decisões da Justiça Militar proferidas na escala dessa extensão.

Na competência originária dos Tribunais Federais de Recursos foram explicitamente incluídos — o que fazia falta na Constituição anterior, mas também já fora integrado jurisprudencialmente — os casos de *habeas corpus*. E na dos Tribunais de Justiça dos Estados inseriram-se declaradamente, por deslocamento implícito fundado na prerrogativa de função, os processos contra os membros dos eventuais Tribunais de Alçada. Quanto a estes, e aos juizes de inferior instância, manteve-se a ressalva dos crimes eleitorais, da competência da Justiça Eleitoral, que já provinha da Emenda Constitucional nº 14 e fôra antes objeto dos cuidados da doutrina, cuidados dentre os quais posso destacar estudo específico do Professor Haroldo Valladão.

Uma outra resistência liberal, do Congresso constituinte, aos propósitos restritivos do projeto encaminhado, diz respeito aos *habeas corpus* da competência originária do Supremo Tribunal Federal. Visava o projeto à supressão daqueles casos de urgência, que a Constituição de 1946 agasalhava na hipótese de haver perigo de se consumir a violência, antes que outro juiz ou tribunal pudesse conhecer do pedido. A Constituição repeliu a eliminação sugerida e conservou o preceito, de tão alto alcance, em muitos casos, para a proteção da liberdade individual.

Quanto ao mais, de um modo ou de outro, com maior ou com menor ênfase, permanece na atual Constituição a recepção de algumas normas que, convertidas em princípios, informavam e continuam a informar o nosso processo penal. Lembro-me de havê-las enumerado, com intenção sistemática e para fins didáticos, nesta ordem que vou, aqui, reproduzir: princípio do juiz natural, princípio do devido processo legal, princípio da irretroatividade da lei processual, princípio da plenitude da defesa, princípio da instrução contraditória e princípio da tutela do *status libertatis*, este último confortado pelas normas atinentes à legali-

dade da prisão processual e ao seu controle jurisdicional, à mitigação legal da coerção pessoal, e à cientificação obrigatória dos seus fundamentos ao indiciado.

O princípio do juiz natural era mais explícito na Constituição de 1946, que, no § 26 do artigo 141 proibia fôsse alguém processado ou sentenciado, a não ser pela autoridade competente, e que no § 27 inscrevia a proibição de fôro privilegiado e de tribunais de exceção. Não havia entre nós, mesmo no regime daquela Constituição, a determinação enfática com a qual outros sistemas, como o italiano, exigem que o juiz competente seja aquele pré-constituído pela lei. A despeito disso, ainda recentemente o Supremo Tribunal fixou que à justiça comum, e não à militar competia processar e julgar os acusados de crimes contra a economia popular, praticados anteriormente à trasladação, para a justiça castrense, dessa competência. Dêsse modo, fortaleceu o princípio e reconheceu aos acusados um verdadeiro direito adquirido ao juiz de competência pré-constituída segundo a lei do tempo da infração. O suporte dêsse princípio se reduz, na vigente Constituição, à proibição de fôro privilegiado e de tribunais de exceção, nela não figurando qualquer preceito análogo ao do já referido § 26 da Constituição precedente.

O princípio do devido processo legal, coordenado com o da irretroatividade da lei processual e juntamente com êste contemplado no § 27, também antes mencionado, da Constituição anterior, foi simplesmente abandonado pelo Congresso Constituinte de 1967. Mas a falta dêsse fortalecimento, através da chamada recepção constitucional da norma processual, não me parece traduzir o seu repúdio no sistema atual. Enfraquecidos embora pela quebra de sua dignidade constitucional, ambos êsses princípios continuam perfeitamente compatíveis não só com o sistema processual penal que adotamos, como com os demais princípios constitucionais que, nesse plano, foram mantidos.

Os princípios da plenitude da defesa, da instrução contraditória, e da tutela do *status libertatis*, não sofreram restrições dignas de nota. Foram conservados, como já disse, de um modo ou de outro, com ênfase maior ou menor, e continuam a reger a repressão criminal pela via exclusiva da jurisdição e do processo.

Creio ser esta a visão, necessariamente panorâmica, do Direito Processual da Constituição de 1967.

Se os meus generosos ouvintes não houverem concordado com algumas ou — quem sabe — com tôdas as idéias que, neste breve escôrço, manifestei, menor terá sido certamente a minha fortuna.

Restar-me-á, porém, o consôlo de lhes poder lembrar as reflexões daquele pregador que, ouvindo a outro pregador, de si para si comentou, ao final: “A teologia dêsse pregador corresponde à minha demonologia. Sua idéia de Deus equivale a minha idéia do Demônio.”

# ***Tratamento Jurídico das Revoluções***

**DR. CLÓVIS RAMALHETE**

*Teoria sociológica das Revoluções. — O fato ajurídico da  
fôrça. — O fato e a norma. — A eficácia dos editos revo-  
lucionários e sua legitimação. Direito revolucionário. —  
Direito de resistência e Estado de Direito.  
Tratamento preventivo das Revoluções no Direito Interno.  
— No Direito Internacional.  
Direitos Fundamentais e Revolução. — Convenção de  
Estocolmo, da Cruz Vermelha. — A Córte Europêia e o  
casos Lawless.*

**(Aula inaugural no Centro de Estudos Políticos do Tribunal Regional Eleitoral.)**

### TEORIA SOCIAL DA REVOLUÇÃO

É evidente, aos olhos do homem contemporâneo, que a partilha do Poder Político está em crise de lenta mutação histórica, na intimidade da ordem social.

Tal transformação se põe em choque com a ordem jurídica recebida. Esta, por isso, está em generalizado processo de transformação.

Uma dada **ordem legal** manifesta historicamente aquela **teoria jurídica**, que se presidiu e formulou. A teoria jurídica por sua vez é o produto histórico adequado da ordem social, que a produziu para estabelecer-se.

A ordem legal defende um bem comum, que vem a ser afinal a **ordem social** que a produziu.

Neste sentido, **G. Burdeau** anota ser a **idéia de direito** a representação da ordem social existente. A lei torna manifesta a ordem social, da qual no entanto ela se desprende como a fumaça da combustão.

Conclui-se de tudo, o caráter sempre provisório da ordem jurídica. Ela corresponde a certa estrutura política e social encontrada no tempo.

De fato:

Não obstante a ordem social estabelecida e a ordem jurídica armada para defendê-la, no interior da sociedade sempre germinam formas sociais novas que são indiferentes, não obstante à ordem jurídica. São subprodutos constituídos pela própria ordem social. — "O presente está sempre grávida do futuro", disse Leibnitz.

Um outro "ideal de direito", mais adequado às formas sociais assim germinadas, principia então a enfraquecer a ordem legal que encontra estabelecida; e conflita-se com ela.

Nas grandes decisões da História, vozes proféticas têm pressentido a ordem jurídica vindoura ainda subjacente. E percorreram contra as Leis. Tem sido assim.

O "Príncipe" de Maquiavel (1515), e os "Seis Livros da República", de Bodin (1576), anunciaram a futura idéia de Soberania, concentração nacional do Poder obtida à custa da ordem feudal. — Adveio o Estado Nacional. E logo, não obstante ainda o governo de Reis absolutos, Montesquieu, em "O Espírito das Leis" — (1760), esboçou os limites legais do Poder e a divisão dos Poderes do Estado. Possibilitou ao racionalista Rousseau, numa ordem social então fundada em monopólios e privilégios, e com Clero, Nobreza e Povo, libertar a idéia do Cidadão, do contexto da estrutura social ("O Contrato Social").

O contínuo e lento movimento de transformação prosseguiu. A estrutura do Estado Nacional de hoje afasta-se do modelo que recebeu elaborado pelos dois séculos anteriores. Internamente, o Executivo agora prepondera e amplia sua atuação tutelar. E no exterior o Estado perde substância da soberania, em razão da interdependência crescente.

Os tempos atuais registram uma crise de transformação com profundidade de poucos precedentes na História. Outra vez a **ordem social** manifesta estar em trânsito. Tais processos históricos de decisão desenvolvem-se em etapas, como foi com a chegada dos Cristãos ao poder, ou com a Reforma e o Capitalismo.

"Planificação e Liberdade" — eis o desafio da contradição dos nossos dias, dissecado por Karl Manheim. De qualquer modo, haverá o embaraçoso problema atual numa sociedade planificada, da combinação do Poder com a Liberdade. Mas aos

espíritos porventura ainda submetidos ao velho pensamento dos séculos XVIII e XIX, Bertrand Russel pondera: — “Estes séculos foram excepcionais sob vários aspectos, e atualmente parece que em muitos pontos estamos voltando a formas de vida e de pensamento que prevaleceram em épocas que lhe foram anteriores” (Bertrand Russel, “O Poder”, trad. bras.; Ed. Martins, — pág. 10).

Processo de transformação de tal vulto é lento, mas já pode ser definido quanto a seu rumo.

Na história, durante o curso de mudanças sociais, sucedeu com freqüência o acidente da ruptura da ordem legal pela violência. Nestes casos, algumas vezes, a fôrça fratura a ordem jurídica e vai atuar na direção mesma do processo histórico. Mas de outras, coloca-se em antagonismo com êle.

Estes acidentes da violência contra a ordem legal são as Revoluções. Proponho classificá-las em **antecipadoras** e **frenadoras**. Carl Friedrich, de Harvard, classifica-as em **ilimitadas** (a francesa, a russa) e **limitadas** (a americana). Comumente, distinguem-se em **sociais**, se atingem também a ordem jurídica privada; e **políticas**, se só substituem a ordem de Direito Público ou apenas os quadros dirigentes.

### OBJETO DO ESTUDO

Neste estudo, sempre com abstração dos fins da Revolução, será examinado o fato revolucionário em face de algumas de suas implicações com o Direito, seja na face externa seja na interna do Estado, tais como a natureza do poder político e sua legitimação, — o esforço da ordem jurídica nacional e internacional em guardar-se das revoluções, — os direitos fundamentais do homem e as insurreições.

### O FATO AJURÍDICO DA REVOLUÇÃO

Revolução é modificação da ordem legal obtida pela violência e tornada efetiva.

A **eficácia** dêste “ato de Poder” contra o sistema legal encontrado legitima a Revolução por si mesma, e não o **consentimento geral**, como supõem alguns autores. A revolução legitima-se com a efetiva implantação de ordem jurídica em substituição da que encontrou, mas quando o faz duradouramente, produzindo efeitos de direito no meio social.

A teoria do Direito constata que a **permanência das relações de puro fato** no meio social tende a obter **juridicidade para elas**. Este parece ser um dado geral da sociologia jurídica. A **efetividade é jurgena**. Veja-se que basta a duração para justificar a prescrição, sem pesquisar no fato a idéia do justo. Assim a duração e a efetividade terminam por legitimar também os Governos de fato.

O fato revolucionário, em si, é objeto da Sociologia. Os seus efeitos o são do Direito.

Burdeau porém quer ver na Revolução um “ato jurídico”, pois a revolução modifica o Direito. Deve-se ponderar, no entanto, que o ato jurídico pressupõe a vigência dum ordem legal, que lhe assegure o efeito. Ato jurídico é exercício de um direito, criado pela ordem legal vigente. A Revolução, ao contrário do que supõe Burdeau, é o ato anti-lei, é a remoção da lei. Mas não é ainda jurídico. A Revolução é um fato ajurídico. Contudo aspira ao jurídico. Após legitimada pelo efetivo assenhoreamento do Poder, passa a produzir Direito.

As Revoluções raramente atingem tôda a ordem legal. Mais freqüentes são as que operam ruptura parcial na ordem jurídica, substituindo-a. Freqüentemente poupam o regime legal privado; e então dizem-se **políticas**. Estas vão desde a substituição de quadros até a remoção do regime político.

A revolução brasileira da Independência, por exemplo, aproveitou o regime *jurídico privado português* das Ordenações, ainda que a "Lei de Terras" tenha visado a apartar as públicas das privadas.

A revolução da República sômente se ocupou com instituições políticas, ainda que tenha liberado certas forças sociais como a vocação política das categorias econômicas urbanas, mais tarde cristalizadas no civilismo de Rui, e que vieram desaguar em 1930.

De modo geral, porém, ante a ruptura da ordem jurídica e a do Estado que ela revestiu, o curso do fato revolucionário apresenta indagações ao jurista.

Entre elas, relevam as que perquirirem a natureza da normatividade e a **formação da eficácia** da regra jurídica, no meio social.

Tôda uma literatura jurídica liberal dissertou sôbre o suposto "direito" à revolução, o chamado "direito de resistência", a legítima defesa do povo contra a ordem jurídica injusta e lesiva de direitos inatos. Historicamente tal dissertação romântica foi útil. Legitimou o liberalismo e o individualismo do século XIX. Mas trata-se, sem dúvida, de discurso subjetivo e literário.

Não se explica a Revolução com o Direito. O ato de força não é legítimo nem jurídico. A eficácia da norma revolucionária não é justificada com o "direito de resistência". A nação ou o grupo político, quando em insurreição, não exerce um direito. O ato da revolução não se funda no direito; repele-o. Revolução é fato social puro. É luta pelo poder, isento ainda do revestimento jurídico. Busca a remoção da ordem jurídica ou a da sua expressão política, possivelmente inadequada uma ou outra para apoiar a ordem social, que se modificou, ou que se está movendo para se modificar.

Mas desde que pôsto em funcionamento, o Poder Revolucionário, porém, criará, êle sim, a ordem jurídica que o represente.

### REVOLUÇÃO E EFICÁCIA JURÍDICA

Esta ordem social ou política imposta pela Revolução tende a tornar-se **jurídica**, no interior do Estado. E politicamente, será **reconhecida** no exterior como a detentora da soberania. — Parece estar aí, manifestada, em germe, a teoria da **eficácia da norma na medida da sua efetividade**.

A combinação da **eficácia** (interna) com o **reconhecimento** (externo) resulta na legitimação da ordem de fato. Esta combinação apresenta gradações diversas. A eficácia interna pode ser injusta e até mesmo impopular. O reconhecimento externo, pôsto em dúvida no espaço ou no tempo. Mas não importa; êstes são, parece, os componentes da formação da legitimidade do Poder revolucionário.

Heinrich Herrfahrdt adverte sôbre a importância do estudo da formação do direito pela Revolução, a qual revela aspectos da origem social da formação da norma jurídica.

De todo modo, a Revolução é reveladora. Ela demonstra que, seja sob o império do **Estado de direito** ou seja durante a ruptura da ordem pela violência, deve-se partir do dado sociológico de que, geralmente **o fato precede o direito**.

A explicação de como se legitimam os Governos de fato, em certos escritores, embaraça-se em racionalismo teórico. São resíduos privatistas e subjetivos para explicação da relação do Direito Público. O contratualismo de Rousseau, até mesmo aproveitada pela malícia dos Governos de fato (certos plebiscitos), ainda faz sobreviver aquela cláusula das Constituições, que proclamam a ratificação, desnecessária, abstrata e em massa, dos atos do Governo de fato. Contudo a **eficácia** jurídica do Governo de fato já produziu resultados. Numerosos dêles são até de reversão impossível. Integram-se na realidade. Em certos casos até impuzeram-se, indiferentes ao consentimento popular.

A Revolução, por ser fonte de Direito, reveste o Poder com a juridicidade que tira dêle mesmo. A explicação não deve ser procurada no mecanismo individualista da vontade privada, mas no mecanismo do Poder; ou nas necessidades da ordem social; ou no determinismo do comportamento político; cujas novas "formas de relação" implantam ordem jurídica que a represente.

Vê-se portanto que as circunstâncias da **duração** e da **efetividade** geram a "eficácia" interna; e importam para a legitimação do Governo de fato. — E o fato político exterior do "reconhecimento" do Governo acrescenta à sua legitimação.

### REVOLUÇÃO E CONSTITUIÇÃO RÍGIDA

A Lei não é o Direito nem esgota o Direito. Indica o Direito. Há direito sem lei escrita. Parece que as Revoluções, com a remoção instantânea de grandes porções da ordem jurídica, são mais ocorriáveis nos Estados com Constituição rígida e leis escritas. — Na Inglaterra, transformações sociais e políticas de porte têm ocorrido, porém com menores sinais da violência modificando a ordem jurídica. A contínua formação da Constituição inglesa é exemplo, se bem que não isenta de atos de poder, como sob Cromwel.

Nos Estados de Constituição rígida, no entanto, nem sempre a resposta da ordem jurídica é pronta e adequada às imperativas necessidades da ordem social. Donde a possibilidade do acidente político da ab-rogação da ordem jurídica, ou de parte dela, pela violência.

Quando se aborda a diferença do método de elaboração entre a "Constituição rígida" e escrita e a "Constituição livre" como a inglesa, convém consignar que o sistema não é questão de livre escolha.

Na contemplação da peculiaridade inglesa, a convicção se fortalece de que formas e regras de Governo, longe do que pareceu a Rousseau, não são o efeito do "pacto social", da "agregação" de indivíduos para "um só móvel", "agindo em concôrto" ("Du Contract Social" J.J. Rousseau, cap. VI, pág. 126).

Nenhum inglês faz eco a Rousseau, nem mesmo um liberal subjetivo e clássico. Ele sabe que a ordem social produz fatos, que sendo reiterados e duradouros geram normas que ganham eficácia. E são, então, o Direito. Tome-se êste trecho de J. Stuart Mill ("Le gouvernement Representatif", trad. francesa, 1877), quando investiga o papel da vontade na escolha dos Governos e distingue duas teorias: aquela que julga ser a escolha um ato de vontade popular conjugada, e outra. Esta outra, êsse inglês liberal a descreve: — "As instituições políticas fundamentais de um povo são olhadas por certa escola como uma espécie de produto orgânico da natureza e da vida dêste povo; é um produto de seus hábitos, de seus instintos, de suas necessidades e de seus desejos inconscientes; e isso quase não é mais o fruto de seus desejos deliberados. A vontade

do povo não tem tido outro papel, no caso, além do de responder às necessidades temporárias com arranjos igualmente temporários”.

O povo inglês aparenta estar em permanente e silencioso **estado constituinte**.

Sua Constituição aberta conhece quatro origens: os tratados, a Common Law, os pactos e os estatutos. Dêles, a Common Law contém a parte não escrita, em lenta mas contínua revisão. Na Inglaterra não se lê qualquer regra em texto algum, sôbre atribuições do Gabinete ou a convocação anual do Parlamento. Sem barricadas, consideráveis porções do Poder político foi tomado aos Lords, pelos Comuns.

O estado de fluidez do Direito Constitucional inglês continuamente frustrara a violência política. Tem possibilitado a remoção e a repartilha do Poder Político, sem rumor. — Jorge I, que só falava alemão, de entediado, desistiu de assistir às reuniões do Gabinete. E logo o costume deu à ausência do rei, sacralidade jurídica e força constitucional. Àquele tempo, o Ministro que falava alemão, destacou-se para intérprete entre o Rei e o Gabinete; e logo a **duração** dêste fato deu-lhe força jurídica de costume, e criou a figura do Primeiro-Ministro. O tempo fez o resto, com êste personagem do Poder inglês.

Nos Estados com Constituição rígida, porém, tais mudanças pediriam movimento de envergadura e votações parlamentares qualificadas, para reforma constitucional, ou eclodiria a Revolução, substitutiva das mudanças legais reprimidas.

As Constituições rígidas nasceram aspirando à imutabilidade. Sieyès, teórico político do terceiro estado, imaginou o Poder Constituinte. Seria o mandato indispensável do povo, para opôr limites ao Governo e às leis ordinárias, as quaisurgia igualmente subjugar, mediante uma ordem definitiva, superior, provinda do povo em bem da estabilidade.

Nasceu assim a idéia da rigidez constitucional, justificada pela de soberania popular, ligada ao mecanismo contratualista de Rousseau.

Na Convenção nacional da Revolução Francesa pregou-se o caráter imutável da Constituição. Mas, surgiu então uma construção de pura lógica, que terminou vinculando da seguinte maneira o ato da reforma constitucional à doutrina do mandato constituinte: — a Constituição poderia ser modificada, mas na forma por ela própria prevista. Daí a rigidez relativa e a teoria do “poder constituinte derivado”, que prevalecem na Europa e na América.

Estas ligações históricas da idéia de Constituição com a Revolução Francesa manifestam o fato revolucionário em transe de conceder tôda uma ordem jurídica a serviço de uma ordem política ou social nova.

De qualquer modo, a idéia de Constituição nasceu em estado de superlegalidade. Originariamente, Constituição foi instrumento revolucionário, na medida em que veio consagrar na lei a prévia mensuração do Poder político. Extravasando-lhe a medida, o Poder entra no arbítrio, que é ilegal. — A divisão de Podêres de Montesquieu foi então peça importante, nesta criação política.

No exemplo venerável da Revolução Francesa, surpreendem-se as etapas sucessivas. Primeiro o **fato** já ocorrido, ou seja, a nova **ordem social**; no caso, o processo de transferência do poder econômico, da feudalidade esgotada para o terceiro estado. Depois, o **ideal** de direito, da nova **ordem jurídica**, que se mostrasse adequada à ordem social que surgia, com a igualdade de todos ante a lei, e as garantias da

liberdade pessoal e econômica contra o poder arbitrário. Finalmente, consolidando o ideal de direito, a **regra legal** sendo produzida pela nova ordem social.

Esta, a conclusão sociológica no que concerne à ordem natural mais corrente: — **o fato; a idéia do direito; e finalmente, a lei.**

A especulação doutrinária sobre o processo de formação do Direito Revolucionário revela-se valiosa, para o estudo da teoria geral do Direito. Heinrich Herrfahrdt ("Revolução e Ciência do Direito", trad. esp., Madrid, 1932, pág. 236) ressalta que o fato da Revolução como fonte de direito põe à vista aquilo que êle define como — "as razões da obrigatoriedade de uma norma ou vontade, apresentada como pretensão de vigência jurídica".

São questões referentes à formação da eficácia da norma jurídica.

### A RESISTÊNCIA À OPRESSÃO

A "resistência à opressão" erigiu-se em "direito", como efeito direto da filosofia política individualista dos Séculos XVII e XVIII. Seu enunciado, porém, não logrou despojar-se do romantismo e de certo ar magnífico, tal como foi apresentada com fundamentos contratualistas e subjetivos. Segundo a filosofia da época, o "direito de insurreição" é natural e imprescritível no indivíduo.

Convém colocar que êste suposto "direito" foi a justificativa individualista e subjetiva do fato, que no entanto é social e objetivo, da rejeição da ordem jurídica injusta. Este fato é uma permanente força motriz da sociedade. No entanto, segundo a formulação romântica amadurecida pelo século XVIII, originariamente cada cidadão estaria investido no "direito à desobediência". — Tratava-se não do fato social da rejeição; mas de um "direito" do indivíduo.

O que ocorre na realidade é uma reação social, um fato coletivo de comportamento, uma propagação de atitude no meio social com componentes psicológicos que, adensando-se cria tensões sociais e condições de fato para o exercício coletivo da violência, de que resulta a remoção da ordem jurídica arbitrária, ou opressão.

A concepção histórica da existência de um "direito" não permanece atualmente nos quadros da ciência política. Ordinariamente Revolução é violação da lei. É portanto, ilícita. — Trata-se, no entanto, de puro fato social, ainda não jurídico.

A teoria da resistência como direito natural imprescritível produziu as "Declarações de Direitos" da época. Ganhou abrigo e forma no Direito Positivo. O constitucionalismo veio registrar os meios legais de o indivíduo cobrir-se contra o uso arbitrário do Poder.

Verifica-se que tendo sido concebido contra os tiranos, anteriores à democracia representativa, o conceito de "direito à resistência" foi em seguida substituído pelo conceito global de "Estado de Direito", isto é, aquêle Estado sujeito, aquêle Governo submetido, pôsto sob um **status** jurídico.

Ele se caracteriza, principalmente, pela anterioridade dos direitos fundamentais a qualquer Governo; pela contenção da autoridade na medida que a lei lhe der; e pela distribuição das competências do Estado.

A idéia de "Estado de Direito" absorveu a idéia de "direito de resistência".

### A TRAJETÓRIA DO FATO REVOLUCIONÁRIO

A evolução do conceito do "direito de resistência" encontra paralelo na trajetória das Revoluções, descrita pelo sociólogo Crane Briton.

Segundo Briton há certa similitude no desenvolvimento das Grandes Revoluções por êle estudadas comparativamente, — a inglesa, francesa, norte-americana e russa.

No primeiro estágio da comação, os agentes estão solidários e unem-se por um "espírito" do movimento, que opõem à ordem encontrada. Mas as tarefas de execução, a seguir, os distribui pelos quadros do Governo, e alguns quedam fora. Por diversos meios, revelam-se então controvérsias e decantam-se dois grupos, o dos **moderados** e o dos **radicais**. Os primeiros, por efeito da sua posição, vão para segundo plano, e os radicais praticam então a fase do perfeccionismo revolucionário, marcando o auge da concentração do Poder a serviço dos objetivos insurreccionais. Depois segue-se uma reação. Briton denomina de **Terribor**, êste tempo de distensão, que diz penetrar as sociedades em Revolução "como a calma depois da tormenta". Geralmente é presidido por algum Ditador mais ocupado em restaurar a ordem ainda que sob a linguagem da Revolução, enquanto o Poder e o impulso da Revolução se embarçam e perdem movimento. — Em "The Anatomy of Revolution" (1938) — Crane Briton desenvolve êste estudo comparativo.

O fato da insurreição ocupar a Sociologia moderna alinhou inumerável bibliografia científica, citando-se "Sociology of Revolution" (1938) de Pitirim Sorokin, "The process of Revolution", de G. S. Pettee (1938) ou "Six Contemporaneous Revolutions" de R. B. Murrin. — Tais obras revelam a inquietude contemporânea.

Elas são réplica atual àqueles escritores dos séculos XVII e XVIII, Hobbes, com "Leviathan", Sieyès, com "Qu'est-ce que le Tiers État"; Ficht, com o "Discurso à Nação Alemã"; ou Hamilton e Maddison com "O Federalista".

### DIREITO VIGENTE E REVOLUÇÃO

A revolução é fato puro, ato de fôrça anti-lei. Contudo na contradição entre o fato e a lei, e nas opções do êxito ou do fracasso de fato, ou da lei, há de certo um tratamento jurídico a estudar-se.

No interior do Estado, o tratamento jurídico da Revolução é preventivo. No exterior, a Revolução recebe tratamento jurídico **preventivo** ou **declarativo**.

### REVOLUÇÃO, ANTI-REVOLUÇÃO E LEI

Perdida a atmosfera individualista dos fins dos séculos XVIII e XIX, que foi a inspiradora do "direito de resistência", dissipou-se o apoio à idéia dêste "direito" do indivíduo.

Êle fôra concebido contra a Monarquia enquanto absoluta. Mas o constitucionalismo representativo e democrático com a ordem legal instituída conheceu logo, desde os começos do século XIX, o interesse de também defender a autoridade.

Já em meados do século XIX, surge a proteção à segurança do Estado como instituição, reduzindo a legalidade, os resíduos do conceito de "direito de resistência".

No Direito Penal, a noção de segurança da ordem pública substituiu a conceituação do sujeito passivo do delito, que o Código Penal francês de 1810 ainda confundia com a pessoa do governante como objeto do crime. A transformação consistiu em colocar a ordem pública, como sendo o bem comum a proteger.

O Código Penal Brasileiro de 1890 já abria a sua Parte Especial, com o Título sobre "Crimes Políticos", iniciando-o com Capítulo referente aos "Crimes Contra a Segurança da República". Consistem em atos atentatórios contra a integridade territorial e a independência, contra a constituição, forma de governo e poderes instituídos, ou contra o respeito à autoridade estrangeira.

Ao tempo do Império, o artigo 96 do Código Penal mais antigo, o de 1830, esteve em evidência que se tornou histórica. O artigo continha o próprio princípio repressivo da resistência à autoridade. Nêle foram capitulados os Bispos D. Antônio de Macêdo Costa e Frei Vital Maria Gonçalves de Oliveira, quando executaram bulas do Papa, não placitadas pelo Governo e descumpriram decisões do Governo em casos de recursos contra atos de bispos.

A chamada "Questão Religiosa", que ganhou caráter político, resultou em serem os prelados condenados pelo Supremo Tribunal de Justiça, da Monarquia, em 1874; mas anistiados em 1875.

Episódio rumoroso, êle nas revela a aplicação já no século XIX, de norma penal defensiva do poder e repressiva da resistência à autoridade pública, norma de segurança nacional constante do Código Penal do Império, que foi elaborado mal se fechavam os livros de Rousseau e Sieyès, em 1830.

O tratamento criminal preventivo de Revolução é um concôrto de medidas protetoras do funcionamento de um dado regime instituído. A atualidade da sua importância na defesa do Estado e das instituições surgiu, originariamente, como decorrência do movimento obreiro, dentro dos Estados, na primeira metade do século XIX. Mas o século XX veio a conhecer fato exterior aos Estados, a chamada "guerra ideológica". Esta também propagou pelo corpo da ordem jurídica, esparsamente, numerosas normas defensivas, e que são adotadas aos fins dos diferentes Estados integrantes dos dois grandes blocos ideológicos contemporâneos.

A concepção soviética de Direito de fato é tôda ela entranhada da idéia de contra-revolução.

A norma penal de segurança contra a Revolução, obviamente, e na maioria das suas figuras delituosas, apenas pode prever a tentativa, ou seja, aquêles atos de começo de execução. Neste passo do Direito Positivo, encontra-se a confirmação da teoria da Revolução como fato.

Ela nasce ilícita; mas o êxito a coroa de impunidade. Dando-lhe o poder, mete-a no caminho da **legitimação**.

### REVOLUÇÃO E REFORMA CONSTITUCIONAL

Tratamento jurídico preventivo das revoluções no interior do Estado, serão também as regras para reforma constitucional.

Carl Friedrich em "Teoria e Realidade da Organização Constitucional Democrática" (Fondo de Cultura, Méx., pág. 151), adverte que a prudência na disposição das

regras de reforma, pode fazer a Constituição "antecipar-se às potencialidades revolucionárias do poder constituinte, construindo o poder de reforma". Neste trecho do mestre de Harvard, nota-se a contigüidade que de fato existe entre Revolução e Poder Constituinte originário.

No propósito político de frustrar o impulso revolucionário e no de liberar as forças reformistas produzidas dentro da ordem social, as Constituições regulam a própria reforma. Estabelecem no entanto vedações, para as modificações.

O ponto irrevisável da Constituição apenas juridicamente se proíbe. O preceito, contudo, é vencível, fora do mecanismo constitucional. Mas o poder constituinte, seja mediante a outorga pela força, ou pelo procedimento eleitoral, ou pela ratificação plebiscitária, pode de fato romper os limites. Deixa êle então de ser poder constituinte derivado; e passa a Poder originário. Entre outros exemplos de limites constitucionais a reformas tem-se a Constituição americana de 1787, proibindo emendas antes de 1808, quanto a certos pontos; a francesa de 1884, defendendo a República; a brasileira de 1891, resguardando a Federação e a República, bem como as de 1934, 1946 e 1967.

Constituições revêem-se mediante regras, que vão desde a qualificação da maioria até a fixação do número de votações ou a de sua época.

O esforço de autopreservação da ordem jurídica manifesta-se formalmente na dosagem dos contrapesos, ao impulso social para reformas. Porém substancialmente poucas limitações são apostas pelo Direito Constitucional escrito.

A Constituição Argentina extremou-se no intuito de garantir a sobrevivência residual da legalidade. Avançou ao ponto de prever, no artigo 75, a acefalia do Executivo. Incluiu entre as hipóteses constitucionais, expressamente previstas, a de "destituição" e a de "inabilitação". A norma constitucional argentina sôbre "acefalia de fato do Govêrno" veio a ser regulada pela Lei n.º 252, de 1868. Encontra-se comentada em monografia de Rafael Bielsa ("Regime de Facto y Ley de Acefalia", Ed Depalm, Buenos Aires, 1963).

No Brasil, a expressão "impedimento", do artigo 79 da Constituição de 1946, deu lugar a duas sucessões de Govêrno pela força. Ratificadas as destituições dos Presidentes, pelo Congresso Nacional, com a declaração de vacância da Presidência da República por impedimento, e a sucessão na ordem constitucional, talvez se tenha constituído um precedente constitucional, mediante a construção doutrinária da figura de "impedimento do Chefe do Govêrno", perante fato revolucionário.

### **A REVOLUÇÃO E O EXTERIOR DO ESTADO**

A existência da Revolução e a da implantação de Governos de fato contrastam com a sociedade internacional, em seu derredor, tôda ela instituída por Estados regrados em ordem jurídica.

O Direito Internacional Público não permanece alheio à ruptura da ordem jurídica pela violência, no interior de um Estado. A contestação violenta da ordem intestina

constituída, em um Estado, produz efeitos e alcança interesse também no exterior. Atinge relações políticas, entre Governos e as econômicas entre pessoas.

Tais efeitos inspiraram institutos e doutrinas, no Direito Internacional Público.

A propósito da Revolução ou do Governo de fato perante o Direito Internacional Público, mencionam-se principalmente os seguintes temas jurídicos: "estado de beligerância ou de insurreição"; asilo político; reconhecimento de Governo; não intervenção; tratamento revolucionário dos direitos e dos bens de estrangeiro; a teoria da continuidade do Estado; o conceito jurídico de "agressão ideológica" e o de "agressão econômica"; a aplicação das normas de humanização da guerra, aos conflitos armados não-internacionais; e, finalmente, glória europeia, o jurisdicionamento compulsório, em Corte Internacional de Justiça, da lesão por Governos, aos Direitos Fundamentais do Homem.

Matéria amplíssima, a especulação mesmo resumida de apenas alguns destes temas revela, no Direito Internacional Público, a adequação da ordem jurídica à social, da qual ela se destaca como seu produto natural. Outra observação identifica, também na ordem jurídica internacional, o mesmo esforço preservativo do Direito, vigente, que igualmente anima a ordem no interior e no exterior dos Estados.

Também no exterior dos Estados, a ordem jurídica evolui suas concepções de Doutrina, tal como ocorre no Direito Interno, deslocando-se em função de novas relações de fato, doutrinas que são representativas do bem jurídico a proteger.

As Revoluções são portanto reveladoras da essência do Direito, também no Direito Internacional Público.

Há paralelismo no esforço da preservação de ambas as ordens jurídicas estabelecidas.

A relação da ordem econômica e social com a formação da ordem jurídica internacional revela-se, por exemplo, na origem histórica do "reconhecimento do estado de insurreição". A Doutrina elaborou-se com a prática dos estadistas americanos e ingleses, em função de interesses do comércio marítimo, lesados pelo desenvolvimento das hostilidades.

O ponto inicial foi a recusa dos Estados Unidos em dar tratamento de pirataria aos barcos de insurretos, apesar de sem bandeira de Estado reconhecido. O barco insurreto colombiano "Ambroise Light", segundo decisão de 1845, do Tribunal Federal de Nova Iorque, tripulado por cidadãos em armas contra o seu Governo, não teve a qualificação jurídica de pirataria. Também o fechamento dos portos rebeldes, pelo Governo reconhecido, foi princípio recusado pela prática americana.

Mensagens presidenciais americanas e ofícios a funcionários diplomáticos plasmaram aos poucos a Doutrina. Em Sessão de 1898, o venerando Instituto de Direito Internacional estudou a posição jurídica dos demais Estados, seus direitos e deveres, em caso de insurreição contra um Governo reconhecido. Concluiu, porém, pela inexistência de direitos e deveres perante os insurretos; aderiu à teoria do reconhecimento facultativo.

A Cruz Vermelha Internacional desenvolveu longamente a tentativa da codificação do Direito de Guerra aplicável aos conflitos armados internos. Houve esforços de aplicação do Direito de Guerra nas relações entre rebeldes beligerantes, por exemplo na guerra civil russa, na da Espanha, no conflito grego de 46/49, e no franco-vietnamita, com a intervenção da Cruz Vermelha, nestes últimos.

A última posição do Direito, quanto à matéria, estará na regra do artigo 3.º da Conferência Internacional da Cruz Vermelha, de Estocolmo, de 1948. Ela constitui um nobre caso de tratamento jurídico internacional dos conflitos armados internos.

Estabelece o dever dos insurretos e do Governo, de dar tratamento humanitário aos que não participam das hostilidades, inclusive aos que depuseram armas, feridos ou presos. Proíbe as torturas e atentados à vida e à integridade física; a tomada de reféns; e veda expressamente as "condenações e execuções pronunciadas, sem julgamento prévio por Tribunal regularmente constituído e provido de garantias judiciárias, reconhecidas como indispensáveis aos povos civilizados".

Convencionou-se a intervenção possível do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, também nos casos de insurreição armada.

A Convenção da Conferência da Cruz Vermelha, de 1948, em Estocolmo, é um elevado momento da vida do Direito, nos tempos modernos.

Resta saber o que fizeram com êle, os revolucionários e os Governos, aos quais se dirigiu. A aplicação prática da Convenção pela Cruz Vermelha já pôde ser experimentada. O texto permite sua aplicação, mesmo em conflitos sem o porte de verdadeira guerra civil. A condição é a de ser armado o conflito.

Daf o oferecimento humanitário, na revolução na Guatemala (1945), logo aceito, e realizadas visitas a prisões com relatórios ao Ministro do Interior. Também no conflito da Argélia (1956), a presença da Cruz Vermelha atenuou e cessou os episódios de cruel terrorismo, como o do massacre de Melouza. Mas nem sempre as recomendações foram obedecidas.

Já pertence ao patrimônio jurídico atual do tratamento das revoluções, a "Comissão de Defesa dos Direitos e Liberdades Individuais", da França. O Governo francês instituiu-a, para a apuração, ainda que ulterior, dos abusos civis e militares na Argélia.

Ela indica o caminho da consolidação do conceito de Direitos Fundamentais, que devem sobrepair as necessidades das hostilidades.

A revolução produz o Governo de fato. O Direito Internacional Público trata êste fato revolucionário à luz das doutrinas do "reconhecimento", campo atormentado.

Nêle se alinha, numa radical extrema, a **Doutrina Estrada**, originada em circular do Chanceler mexicano, em 1930. Ela denuncia haver pronunciamento sôbre legitimidade, em todo reconhecimento de Governo, pelos demais Estados, o que importaria em lesão à soberania e autodeterminação. O Governo mexicano declarou por isso abster-se de reconhecer Governos, originários ou não de Revoluções. No outro extremo coloca-se

a Doutrina Bettancourt, proposta e praticada pela Venezuela, que suspende relações com Governos de fato.

Entre um extremo e outro, coloca-se também a prática maliciosa das grandes Potências, que negociam e retardam o ato do "reconhecimento" do Governo revolucionário na sua área de influência política, estabelecendo certos compromissos prévios com o novo Governo, mormente quanto aos bens de seus nacionais e a continuidade de obrigações internacionais assumidas.

A Doutrina Tobar, formulada pelo chanceler do Equador, em 1907, visava confessadamente ao emprêgo coletivo do "não-reconhecimento", como instrumento de preservação da ordem democrática na América Latina. Produziu dois tratados nos quais ambos os blocos de Estados comprometiam-se reciprocamente ao não-reconhecimento, entre os mesmos, de Governos de fato que instituíssem.

O Direito e a Política permutam posições quando defronta a Revolução, no campo do Direito Internacional Público, por efeito mesmo de que, com a insurreição, ocorre um colapso do Direito que contamina as áreas convizinhas.

Exemplos das deformações do Direito pela Política, em caso de Revolução, é o comportamento dos Estados perante a definição positiva do **direito de asilo**, bem como ante a necessidade da conceituação do **ato de agressão**.

O Direito de Asilo, que é prática humanitária generalizada na América Latina, no entanto, encontra restrições manhosas, de parte destes mesmos Governos, quanto a assumirem compromisso em Convenções com a amplitude do uso permitido.

Quase se dizia tratar-se de Direito Consuetudinário, tão sujeito é a flutuações da prática, e tal desconcerto que vai entre a polêmica sôbre os textos em face do quase tranqüilo respeito ao instituto.

A Convenção de 1928, que é tão clara para o jurista desinteressado, melhor ficou na Convenção de 1933. Contudo ela é obscura e querelante, para as Chancelarias. Certas dúvidas foram bem esclarecidas em 1954. Mas tanto bastou, parece, para que apenas sete Estados a ratificassem.

O mesmo se diga quanto à "agressão". Não se conhece nenhuma definição de "agressão", em Tratado. Nem sequer o tentou, a carta da ONU, instituída para preservar a Paz.

A Doutrina jurídica modernamente fala em "agressão indireta", que seria a sob a forma da "guerra ideológica" e da "agressão econômica".

Estes últimos temas são fronteiriços do uso normal de Direitos Fundamentais, enquanto ligados à liberdade de pensar e ao livre empreendimento econômico. Daí as oposições, inconfessadas, à iniciativa de uma definição rigorosa de agressão armada, econômica ou ideológica. Em 1956, no 2.º Comitê Especial, o delegado britânico ponderou que a definição de agressão seria perniciosa à Paz.

A Revolução logra ser exportada. O êxito final das idéias do constitucionalismo francês no exterior é exemplo.

Dai a delicadeza do tema quando se trata de definir onde acaba a comunicação do pensamento e começa a ação ilícita, dirigida contra as instituições. Os Direitos Fundamentais do Homem elevaram-se, assim, ao plano internacional.

Em decorrência da sua proclamação universal, do reconhecimento da sua anterioridade ao Estado e da unidade entre a paz e a democracia, os Governos atuam também em nível internacional, para o estabelecimento da defesa dos Direitos Fundamentais, onde sejam ameaçados.

Aspiração, que se inicia, é a do recurso a instituição supranacional que seja coercitiva, para o amparo dos Direitos Fundamentais.

O tema tem íntima ligação com o comportamento revolucionário e a sua repressão, e com a instituição dos Governos de fato, quando da sua implantação pela Força.

No estado atual do Direito, o texto mais avançado sem dúvida é a "Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais", de Roma (1950), firmada pelos quinze membros do Conselho da Europa. Ela define os direitos amparados, criou uma "Côrte Européia de Direitos Humanos", que ficou instituída após a aceitação de sua competência por oito Estados, em setembro de 1958, dez anos após a "Declaração Universal dos Direitos do Homem", à qual se filia historicamente.

No seu artigo 25, 1, legitimou qualquer pessoa, grupos ou organização, como parte para representar, pedindo acesso à Côrte, em caso de ofensa a direito fundamental por qualquer dos Estados signatários.

Há dez anos, pois, que o indivíduo penetrou como titular de direito, o campo do Direito Internacional Público, libertado da condição de vassalo da soberania até então absoluta do seu Estado.

Dois casos a Côrte apreciou com repercussão. O primeiro deles, analisado por juristas em monografias, foi o da queixa contra a Irlanda, oferecida à Comissão por G. R. Lawless, cidadão que se dizia arbitrariamente prêso por incursão em lei de segurança do Estado, e que pedia indenização. Após o têrmo conciliatório entre as partes, a Côrte passou a decidir, julgando as questões preliminares de competência; e no mérito absolveu a República da Irlanda, ante a prova do estado de comoção intestina, que autoriza o levantamento por prazo conhecido de certos direitos, tal como o prevê a própria Convenção sobre Direitos Humanos e a generalidade das Constituições, na defesa da ordem e na das instituições.

O julgamento do caso Lawless, pela primeira vez na História, convocou um Estado soberano a julgamento, perante instituição jurisdicional livremente convencionada, para submetê-lo à decisão judicial provocado por pessoa privada, investida de personalidade de Direito Internacional Público.

O julgamento e a Côrte que o produziu são a primeira conquista, no caminho para uma sanção supranacional que projeta os Direitos Fundamentais do Homem, anônima e insufocável força motriz do incessante apuramento das instituições, que são criadas pelo homem para o serviço do homem.

# O NEGÓCIO JURÍDICO INTITULADO "FICA" E SEUS PROBLEMAS

DOMINGOS SÁVIO BRANDÃO LIMA

*Desembargador do Tribunal de Justiça e Professor Titular  
da Faculdade Federal de Direito de Mato Grosso*

**I — Introdução. II — Valor e Fôrça dos Usos e Costumes no Direito. III — As Res Mancipi em Roma. IV — Primórdios da Pecuária Mato-Grossense. V — Origens do Negócio Jurídico "FICA". VI — Conceito e Evolução do "FICA". VII — Espécies de "FICA". VIII — Compra e Venda a Entregar. IX — Nota Promissória Pecuárista. X — Parceria Pecuária. XI — Interpretação do Contrato. XII — Simulação. XIII — Depósito. XIV — Ação Executiva e Reivindicatória. XV — Conclusões.**

**I** — Para imergirmos no âmago dêste negócio, tipicamente mato-grossense, desvendar suas vetustas razões, origens e evolução, conceituação e significados, teremos que investigar as fontes materiais do Direito, os fatores, elementos ou causas que lhe serviram de berço e lhe deram um determinado conteúdo, perlustrar sua interpretação jurisprudencial e obter a conclusão que buscamos, necessário se torna remontar aos primórdios fáticos em que se erigiu o "FICA", essa figura contratual inteiramente desconhecida.

Não existe um só direito que não encontre seu nascimento em um fato, trazido pelo império da vontade à esfera jurídica.

"Mostrar que a consistência de um sistema requer determinado resultado é alguma coisa, mas não é tudo. A vida do direito não foi a lógica; foi a experiência. As necessidades sentidas em cada época, as teorias morais e políticas predominantes, intuições de ordem pública declaradas ou inconscientes, até os preceitos que os juizes compartilham com os seus semelhantes, tiveram participação bem maior que o silogismo na determinação das normas que deveriam dirigir os homens. O Direito incorpora a história do desenvolvimento de uma nação no curso de muitos séculos e não pode ser tratado como se apenas contivesse axiomas e corolários de um livro de Matemática. Para saber o que é o Direito, temos de saber o que foi e o que tende a ser", eis a sábia introdução que, em 1881, OLIVER WANDELL HOLMES <sup>(1)</sup> deu ao seu estudo do Direito.

Realmente, conceitua HENOCH D. AGUIAR <sup>(2)</sup>, "não é possível conceber o Direito sem o fato que o gere, o modifique, o transforme e o extinga. A norma sempre se refere a êle, e, se uma situação se origina de um fato possível, não comprovado ou incomprovável, o Direito o presume, o cria, o tem por certo e o submete a suas regras para resolver a situação". Daí a voz autorizada de LUIZ RECASENS SICHES <sup>(3)</sup>, dogmatizando que "nenhum

código, nenhuma compilação, nem lei alguma, de uma época ou de um povo qualquer, podem ser suficientemente compreendidos sem o conhecimento das condições sociais efetivas desse povo e dessa época. Somente em virtude desse conhecimento podemos explicar a existência dessas normas de Direito e compreender sua significação”.

Oportuno se torna ainda transcrever a advertência que nos faz HARTMAN (4), ao afirmar que “não nos afastemos do terreno da vida prática, tomemos por ponto de partida as suas necessidades e as suas concepções, como faziam os juristas romanos clássicos — será esse o meio preventivo mais eficaz contra toda a espécie de cegas especulações apriorísticas”, porque, lembra-nos JACQUES MARITAIN (5), “nas relações sociais há sempre um objeto — seja material, seja espiritual — em torno do qual se tecem as relações entre as pessoas humanas. Em uma comunidade, como J. T. Delos indicou com razão, o objeto é um fato que precede às determinações da inteligência humana e da vontade, objeto esse que atua independente delas, para criar uma psiquê inconsciente comum, estruturas psicológicas e sentimentos comuns, assim como costumes comuns”.

“Mas, para adotar a atitude científica necessária” — escreve GORDON CHILDE (6) — “devemos estar preparados para modificar nossos conceitos de progresso e de história. A essência da atitude científica é, na verdade, o abandono de preconceitos pessoais e a subordinação de preferências e aversões pessoais. A função da ciência é a classificação dos fatos, o reconhecimento de sua seqüência e significação relativa”.

II — O homem, animal progressista, ser histórico em sentido muito especial, para vir a ser o que é e conquistar o que realmente deseja ser, deve e “pode refletir” — diz JOSÉ VAN DEN BESSELAAR (7) — “nas suas experiências, tirando-lhes conhecimentos gerais a fim de aproveitá-los para um caso semelhante no futuro”, afirmando mais além que “o instrumento do progresso é a tradição: a transmissão dos conhecimentos, métodos, formas, valores e experiências que o passado a custo elaborou para pô-las a serviço da posteridade”.

Jamais poderemos dissociar dos fatos a história do pensamento jurídico: as idéias e os fatos atuam uns sobre os outros, numa tentativa ingente de suprir com novas vinculações as necessidades que se apresentam e reclamam a proteção legal.

Os fatos agem diretamente, pressionando os indivíduos e as comunidades; estas, por sua vez, sobre o Direito, dando-lhe aquêlê caráter de continuidade mais profundo que os seus aparentes antagonismos. O Direito é, antes de tudo, um fenômeno social: *ubi societas, ibi jus!* “A maior parte das normas jurídicas de qualquer povo antigo — preleciona PIETRO COGLIOLO (8) — foi originada pelo costume, isto é, pelas regras tácitamente admitidas pelos *mores*

1) HOLMES, Oliver Wendell — O Direito Comum — As Origens do Direito Anglo-Americano — Ed. O Cruzeiro — 1967 — pág. 29;

2) AGUIAR, Henoch D. — Hechos y Actos Jurídicos — Tip. Editora Argentina — Buenos Aires — 1950 — págs. 3-4;

3) SICHES, Luiz Recasens — Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho — 1956 — pág. 45;

4) apud Danz, Erich — A Interpretação dos Negócios Jurídicos — S. Paulo — 1941 — pág. 129;

5) MARITAIN, Jacques — O Homem e o Estado — Agir — 1952 — pág. 12;

6) CHILDE, V. Gordon — A Evolução Cultural do Homem — Zahar — 1966 — pág. 20;

7) BESSELAAR, José Van Den — Introdução aos Estudos Históricos — Herder — 1968 — pág. 36;

8) COGLIOLO, Pietro — Filosofia do Direito Privado — Lisboa — 1915 — pág. 46;

*maiorum*... A norma jurídica é a satisfação das necessidades comuns, aquela que por isso mesmo surgiu espontaneamente com a tácita aprovação de todos e que indica a sua bondade e oportunidade”, merecendo então a definição que lhe consagrou BOUVIER'S, “lei estabelecida pelo uso diuturno” (9).

“O costume é a força vital das instituições jurídicas”, afirmara HENRI LÉVY-BRUHL (10), fenómeno êsse que, na síntese de EUZÉBIO DE QUEIRÓS LIMA (11), “tem existência própria, distinta da de qualquer outro fenómeno. É um ritmo particular de energia universal. É a resultante de uma interação psicofísica, de um como que contacto à distância, que, por influência de condições favoráveis ainda não fixadas pela biologia, se estabeleceu no cérebro de um para o cérebro dos outros, entre os indivíduos de uma mesma espécie animal”, pois, “sob todos os fenómenos sociais subsiste a terra firme do costume, êsse leito de rocha que dá firmeza à sociedade a despeito da ausência, mudança ou interrupções da lei. O costume permite ao grupo a mesma estabilidade que a hereditariedade permite à espécie e o hábito ao indivíduo” (12).

“O conjunto de usos, de costumes, de tradições e de ritos, a educação pessoal” — sistematiza JOSÉ D'AGUANNO (13) — “a opinião pública, as circunstâncias exteriores, tudo contribui para fazer variar indefinidamente o organismo de um povo e, conseqüentemente, suas leis”. Eis o que escrevera CARLOS MAXIMILIANO (14): “sempre os costumes, quando uniformes, constantes, diuturnos, tiverem força de lei, considera-os a ciência moderna uma fonte viva, e a mais rica e importante, de Direito Objetivo. Nenhum código lhes embarçaria o surto espontâneo, necessário, fatal.”

O Direito Romano — criação típica de seu gênio pragmático, considerado por WOLFRANG KUNKEL (15) “um ordenamento jurídico histórico em alto grau”, representa para MARROU (16) “o aparecimento de uma forma nova de cultura, de um tipo de espírito que o mundo grego de nenhum modo havia pressentido” — já havia prefixado os requisitos necessários para que o costume (17) fôsse erigido em fonte de lei. ABELARDO DA CUNHA LÔBO (18),

9) BOUVIER'S — Law Dictionary — 1914 — verb. “custom”;

10) LÉVY-BRUHL, Henri — Sociologia do Direito — “Saber Atual” — n.º 94 — 1964 — pág. 43;

11) QUEIRÓS LIMA, Euzébio de — Princípios de Sociologia Jurídica — 5.ª ed. — pág. 146 — n.º 58;

12) DURANT, Will — História da Civilização — Primeira Parte — 1957 — tomo I/31;

13) D'AGUANNO, José — Genesis y Evolucion del Derecho — Buenos Aires — 1943 — pág. 125 — n.º 40;

14) MAXIMILIANO, Carlos — Hermenêutica e Aplicação do Direito — 1957 — pág. 237 — n.º 207;

15) KUNKEL, Wolfrang — Historia del Derecho Romano — Barcelona — 1964 — pág. 82 — § 5.º — n.º III;

16) apud GIORDANI, Mário Curtis — Antigüidade Clássica II — História de Roma — “Vozes” — 1965 — pág. 259;

17) “Sobre a natureza e formação da consuetudine, são numerosas as discrepâncias doutrinárias” — DE FRANCISCI, Pietro — Síntesis Histórica del Derecho Romano — Madrid — 1954 — pág. 202; Para ARRANGIO-RUIZ, Vicente — “a isto há de acrescentar-se que na Roma primitiva, os princípios consuetudinários básicos eram considerados como impostos pelos deuses” (Historia del Derecho Romano — Madrid — 1963 — pág. 71), o que nos é atestado por MONIER (apud MEIRA, Sílvio A. B. — História e Fontes do Direito Romano — 1966 — pág. 58), sendo, na época a que nos referimos, conforme MEIRA, Sílvio A. B. — Instituições de Direito Romano — 1962 — pág. 24 — n.º 8: “os mores majorum nada mais eram de que princípios transferidos de geração a geração pelos juriconsultos” e, mesmo após a separação do Jus do Fas, afirma ARTHUR MONTENEGRO: “o direito continuou a desenvolver-se sob duas formas, correspondentes às duas fontes donde derivou: o jus legibus introductum, organizado pelos poderes públicos legislativos jus scriptum e o jus moribus constitutum, formado tacitamente pelo costume jus non scriptum, in O Antigo Direito de Roma — Coimbra — 1898 — pág. 135 — n.º 5;

18) LÔBO, Abelardo Saraiva da Cunha — Curso de Direito Romano — História — 1931 — I/53-4; Idem — Forchart, Reynaldo — Curso Elementar de Direito Romano — 1907 — I/323 — n.º 371; MACKELDEY — Manuel de Droit Romain — Bruzelles — 1837 — pág. 15 — § 29;

assim os catalogou: "1º — o costume devia ser observado durante longo tempo — *longa consuetudine* — e aceito pelo consentimento tácito do povo — *tacitus consensus populi*; 2º — carecia ser provado — *comprobatus* — não somente quanto à sua existência, como também em relação à sua prática uniforme — *uniformis* — e repetida — *frequenter*; 3º — devia ser naturalmente racional e não assentar em êrro, porque "o que se introduziu, não pela razão, mas, pelo êrro inicial, tornando-se depois costume, se não deve observar em casos semelhantes", dizia Celso. Idênticas lições nos dão FERREIRA BORGES (19), SPENCER VAMPRE (20), CARVALHO DE MENDONÇA (21), DESCARTES DRUMOND DE MAGALHÃES (22) e WALDEMAR FERREIRA (23), quanto aos usos e costumes mercantis.

Com muita propriedade sustentava EUGENE PETIT (24), "o costume, que é a primitiva fonte que aparece na ordem cronológica, subsiste sempre ao lado das outras fontes do Direito, seja para complementá-las, supri-las ou corrigi-las", isso porque, historia ROBERT VON MAYR (25), "tinha sido e continuava sendo, mais que uma verdadeira fonte independente do nôvo Direito, um impulso que movia a ditar normas jurídicas aos órgãos chamados constitucionalmente a fazê-lo: ao pretor, aos juristas "credenciados", ao Senado, ao príncipe", oportunizando-se então o texto que retiramos de ÉDOUARD CUQ (26): "todo o Direito, diz Julião, repousa sobre o consentimento do povo; êste consentimento pode ser expresso ou tácito: expresso na lei, tácito no costume." E... na linguagem pitoresca de JOSSERAND (27), "o Direito que nasce do costume, continua e lentamente, tem caracteres de aluvião" e, em referência às regiões diamantíferas mato-grossenses, podemos dizer que, parodiando, êsse Direito, selecionado na "bateia" do tempo, assemelha-se aos diamantes brutos que, somente após sua lapidação ou interpretação, adquire a perfeição e o brilho característicos.

As idéias, por seu turno, às vêzes, reagem sobre os fatos. As grandes correntes do pensamento, oriundas de cérebros privilegiados e geniais, influenciaram e modificaram, decisivamente, a evolução dos fatos e das instituições, plasmando-lhe uma estrutura completamente diversa daquela que o correr dos tempos lhe daria. Fora dessas raríssimas exceções — é uma citação de ERICH DANZ (28) — "o costume abarca tôdas as formas de conduta voluntária que

19) BORGES, Ferreira — Dicionário Jurídico-Comercial — 1856 — verb. "uso";

20) VAMPRE, Spencer — Tratado Elementar de Direito Comercial — § 10;

21) CARVALHO DE MENDONÇA, J. K. — Tratado de Direito Comercial Brasileiro — vol. I — n.º 120 e 137;

22) MAGALHÃES, Descartes Drumond de — Curso de Direito Comercial — I/203 e ss.;

23) FERREIRA, Waldemar Martins — Instituições de Direito Comercial — I — n.º 86 a 93;

24) PETIT, Eugene — Tratado Elementar de Derecho Romano — Buenos Aires — 1958 — pág. 64 — nota 39;

25) MAYR, Robert Von — Historia del Derecho Romano — Barcelona — Labor — 1926 — I/316;

26) CUQ, Edouard — Les Institutions Juridiques des Romains — Paris — 1902 — II/17;

27) JOSSERAND, Louis — Derecho Civil — 1952 — trad. Santiago Cunchillos y Manterola — tomo I — I/24;

28) DANZ, Erich — La Interpretación de los Negocios Jurídicos — Madrid — 1955 — pág. 156 — § 15 — n.º 2;

fazemos nossas; é uma regra individual de conduta; sua característica é a reiteração normal de atos uniformes. E, quando o proceder do indivíduo corresponde à conduta consuetudinária da comunidade a que pertence, este proceder acostumado se converte em hábito, em uso. O uso é o costume social". Assim, a lição de CAMPOS BATALHA (29); "os usos e costumes constituem, portanto, fonte autêntica do Direito, embora subordinados às leis."

Evidentemente, não advogamos nem estamos a insinuar que os usos e práticas populares, em qualquer ramo de nosso sistema jurídico, tenham valor idêntico ao da lei, como fonte subsidiária do Direito (30). Sua importância será sempre decrescente na evolução do Direito, onde a complexidade das relações sociais e rapidez de suas mutações exigem a intervenção predominante do Estado na elaboração da norma. "Mas, apesar dessa preponderância que a lei escrita exerce sobre a norma costumeira nos regimes jurídicos contemporâneos chamados continentais — assegura OCTAVIO TORREALBA TORUÑO (31) — não foi possível, em nenhuma parte do mundo, afastar de todo o costume como fonte riquíssima de preceitos jurídicos, que segue governando as relações humanas, em maior ou menor grau, segundo os diversos ramos do Direito em que se desenvolvem".

Nosso objetivo colimou na demonstração dessa importância na formação do Direito, porque, já adiantara DEL VECCHIO (32), "o sistema vive como organismo lógico, enquanto é sustido e alimentado pela consciência social preponderante, que de contínuo o elabora e renova". Entretanto, ao intérprete esse caráter não pode passar despercebido: "há fatos que ditam o direito; há experiências cujo desconhecimento é prejudicial", arremata HENRI BATIFFOL (33).

Para CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (34), "a moderna teoria das fontes do Direito aproxima o contrato da lei, pois que ambos são atos jurídicos no sentido amplo da expressão e geradores de efeitos análogos, variáveis, porém distintos pela sua extensão. Daí atrair a hermenêutica do contrato princípios pertinentes à interpretação da lei. O contrato é um negócio jurídico, e, então, o seu entendimento é comum a este", uma vez que, no julgamento de GIUSEPPE BETIOL, (35) "o Direito não é feito pelas abstratas meditações de alguns estudiosos. Ele é uma regra das ações humanas nas recíprocas relações de homem para homem".

O que logramos atingir e esclarecer é a formação primária de um ato lícito, exclusivamente regional, que, descansando em um acôrdo de vontades, se destina à constituição de um vínculo obrigatório, para que, na época de aplicação do Direito Positivo, no equacionamento das questões que a sua exe-

29) BATALHA, Wilson de Souza Campos — Lei de Introdução ao Código Civil — 1.ª ed. — I/278;

30) *apud* Batalha, *ob. cit.*: Francesco Filomusi Guelfi: "os usos e costumes só têm valor quando a lei expressamente se lhes refere, ou lhes permite a aplicação"; Pedrali Noy: "só podem ser aplicados quando a lei o determine"; Eduardo Garcia Neynez: "só se converte em direito vigente quando é aceito pelo Estado"; e outros;

31) TORUÑO, Octavio Torrealba — As Fontes do Direito Mercantil — in *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos Jurídico-Econômico-Sociais — Instituição Toledo de Ensino — 1967* — 5/165;

32) DEL VECCHIO, Giorgio — A Justiça — Saraiva — 1960 — pág. 94;

33) BATIFFOL, Henri — A Filosofia do Direito — "Saber Atual n.º 118" — 1963 — pág. 46;

34) PEREIRA, Caio Mário da Silva — Instituições de Direito Civil — 1963 — III/35 — n.º 189;

35) BETIOL, Giuseppe — Os Princípios Fundamentais de Direito Penal Vigente — in *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos Jurídico-Econômico-Sociais — Instituição Toledo de Ensino — 1967* — 5/38 — n.º 4;

cução está a suscitar, possa o juiz ir pesquisar na gênese e evolução de sua concepção simples e uso continuado o elemento capaz e seguro para interpretá-lo, com justiça, e fundamentar com exatidão o teor de sua decisão, pois "fazer cumprir a lei não significa ser dela cego instrumento", na conceituação de DEL VECCHIO (36).

III — Em Roma — onde, no dizer de F.H. LAWSON (37), "talvez a maior contribuição feita pelo Direito à civilização foi a demonstração de que é possível constituir um corpo de leis fundado numa base de bom-senso que pode ser aceita por diferentes povos em diversos estágios de desenvolvimento" —, o primitivo ordenamento encontrou a seiva de sua incrementação nos *mores*, *mores majores*, *inveterata consuetudo*, *boni mores* ou *usus*, que a *interpretatio jurisprudentium* soube dosá-la de equidade, adaptando-a às novas exigências sociais, mesmo ante a presença do *Jus Scriptum* (38).

Em seu quiritarismo jurídico e social, estabeleceram os romanos uma divisão essencial e original das coisas que, de tão restrita e tacanha, se prestava a espelhar e a retratar a organização econômico-social, em que se plasmava a vetusta comunidade — *res Mancipi et res nec Mancipi* —, cuja essência, distinção e importância vai diluir-se na época pós-clássica.

Que coisas seriam estas?... ADALÍCIO COELHO NOGUEIRA (39) avança que "os juristas romanos não as definiram. Limitaram-se a enumerar, restritivamente, as *Mancipi* e consideraram as *nec Mancipi* tôdas quantas não se enquadravam na relação oferecida". TROP LONG (40), depois de comentar que "há coisas de natureza superior a tôdas as demais: são as que foram objeto dos codicilos dos primeiros romanos e pareceram as mais preciosas à simplicidade militar e rústica dêste povo", menciona "os quadrúpedes, por último, cuja natureza rebelde domou a inteligência humana para associá-los aos seus trabalhos, a saber, o boi, que traça o sulco propício, o asno manso e a mula robusta, cujos lombos suportam a carga".

Êsses animais, por constituírem o cerne da economia rural, eram protegidos por uma alienação formal, denominada *Mancipatio*. Esta, na elucidação de JUAN IGLESIAS (41), "é uma compra e venda que se consubstancia na troca imediata da coisa e o preço. A *Mancipatio*, figura negocial típica de compra e venda real, ao contado ou de presente, assume depois fisionomia abstrata e, como tal, é susceptível de várias aplicações", efetuada, segundo a descrição de JORS e KUNKEL (42), da seguinte forma: "O adquirente cobria com a mão, ante as testemunhas e o porta-balança, o objeto e pronunciava a fórmula *hunc ego hominem ex jure Quiritium meum esse aio, isque mihi emptus est* (ou) *hoc aore aeneaque libra*, golpeando seguidamente na balança com um pedaço de cobre, o qual entregava ao alienante, que o guardava em silêncio, dando a

36) DEL VECCHIO, Giorgio — Teoria Geral do Estado — 1957 — pág. 71 — n.º 6;

37) LAWSON, F. H. — O Mundo Romano — de J. F. D. Baladon — Zahar — 1968 — pág. 119;

38) Inst. De Jure Naturale, Gentium et Civili: I, II, § 9.º; *ex non scripto jus venit, quod usus comprobavit. Nam diuturni mores consensum utentium comprobati legem imitantur* — direito não escrito é o que o uso tem comprovado; quais os costumes antigos, comprovados pelo consentimento dos que seguem, parecem-nos leis;

39) NOGUEIRA, Adalício Coelho — Introdução ao Direito Romano — 1966 — pág. 253 — n.º 187;

40) TROP LONG — La Influencia del Cristianismo en el Derecho Civil Romano — Buenos Aires — 1947 — págs. 24-5;

41) IGLESIAS, Juan — Derecho Romano — Instituciones de Derecho Privado — Barcelona — 4.ª ed. — pág. 258 — § 61 — n.º 1;

42) JORS, Paul — KUNKEL, Wolfrang — Derecho Privado Romano — Barcelona — Labor — 1965 — pág. 132 — § 54;

entender assim que dava sua concordância à apreensão da coisa pelo comprador e assentia à afirmação de ser esta sua, com o que a propriedade ficava transferida.”

Embora os pecuaristas mato-grossenses não tivessem aquele “objeto da propriedade ritual primitiva” (43), cuja transmissão estava cercada de todo o formalismo primitivo, tinham, no entanto, no gado bovino (44) o sustentáculo quase exclusivo de sua incipiente economia, o incentivo em que resplandecia o heroísmo de sua fixação à terra, estando sua alienação sujeita às peripécias do momento, à falta de estradas e meios de transporte, à distância das invernadas e dos mercados consumidores. No Direito anglo-saxão, acentua HOLMES (45), “o gado era a principal propriedade conhecida, e o roubo de gado era a principal forma de apropriação indébita”, e, nesta zona, ainda hoje o roubo de gado conserva o nome latino de *abigeato* (46).

Fundados em tais princípios e considerações, acreditamos que a história deste negócio, se bem que longa e plenificada de presunções, deve integrar-se numa descrição sumária dos fatos, onde ambos se complementam e se esclarecem, mutuamente, sendo cada um indispensável à interpretação do outro.

**IV** — “Ao contrário das culturas canavieira e cafeeira e do ciclo da mineração, ricos em documentação, a pecuária, a não ser na sua fase inicial de nossa colonização, se apresenta deficiente, pois são poucas as obras existentes. Além de tudo, os documentos existentes revelam acentuada pobreza de dados e detalhes pouco significantes.” (47)

Muito mais vasta e insondável se nos afigura a dificuldade no terreno jurídico...

Após a fundação de Cuiabá (1718), devassado todo Mato Grosso e esvaziado todo o afã de atingir a região pelo Amazonas do que pelo Tietê (48), o grande Estado do Centro-Oeste “vivía, assim, pagando o tributo da distância do litoral, de onde emergia a seiva da América Portuguesa” (49).

“A pecuária desempenhou, desde a sua introdução, papel de desenvolvimento do Brasil”, e, depois de considerar os vários fatores que contribuíram para a incrementação da criação de gado no século XVIII, conclui LAMARTINE CARDOSO (50), “a expansão do gado não se limitou nesses séculos apenas à área nordestina. Após o período de fastígio da mineração, integraram-se no ciclo da criação de gado grandes trechos do território de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso”, caracterizando-se, então, “a primeira grande marcha para o Oes-

43) D'ORS, Alvaro — Elementos de Derecho Romano — Pamplona — 1960 — pág. 97 — § 77 — “a”;

44) “A Roma primitiva era uma cidade de camponeses e lavradores. E a vida simples que leva nos campos o proprietário, atendendo às necessidades de seu rebanho e manejando com as próprias mãos a charrua, permaneceu como uma espécie de ideal nacional” (AYMARD, André e AUBOYER, Jeannine — História Geral das Civilizações — Tomo II — Roma e seu Império — 1958 — 1/145; Pecus = gado, pecúnia, compreende as coisas que têm um valor econômico, que podem ser apreciadas em dinheiro);

45) HOLMES, Olivier Wendell — O Direito Comum — As Origens do Direito Anglo-Americano — Ed. “O Cruzeiro” — 1967 — pág. 149;

46) SARAIVA — Dicionário Latino-Português: “abigeatus = roubo, tomada de gado; Abigo, is, egi, actum, ere = Cic. desviar, arredar, roubar gado;

47) VIELIRA, Maurício Coelho — Geografia do Brasil — Grande Região Centro-Oeste — IBGE — 1960 — II/185;

48) Cf. História da Civilização Brasileira — A Época Colonial — Administração, Economia, Sociedade — sob a direção de Sérgio Buarque de Holanda — 1960 — II/36;

49) Idem, Idem — O Brasil Monárquico — 1964 — II/174;

50) CARDOSO, Lamartine — Geografia Econômica do Brasil — Obelisco — 2.ª ed. — pág. 67;

te", de que nos fala R. HADDOCK LÓBO <sup>(51)</sup>, numa busca insaciável de ouro, "o que logo teve de ser complementado com o desenvolvimento da criação de gado, que se introduziu em função disso e iria passar a dominar o espírito da vida regional" <sup>(52)</sup>; entretanto, como lembra CÁIO PRADO JÚNIOR <sup>(53)</sup>, "a grande fase de prosperidade da pecuária mato-grossense, que se desenrola nos campos infundáveis do Sul, ainda não se iniciara e pertence inteiramente ao Século XIX".

Formaram-se no Pantanal, nos campos de Vacaria e nos campos do Planalto os principais centros onde a criação de gado iria constituir uma das atividades predominantes na estrutura econômica do imenso território centro-oeste, onde "o gado é criado à sôlta e muitas vêzes sômente é manejado na ocasião da venda" <sup>(54)</sup>. O grande problema era a condução e o transporte das boiadas aos grandes e distantes centros de consumo.

Logo o Pantanal passou a ser "área exclusiva de criação de gado, existindo aí zonas de maior e de menor concentração do rebanho bovino" <sup>(55)</sup>.

"A condução das boiadas à procura de consumo de longe, em vasta escala, só poderia ser empreendida pelos fazendeiros de maiores haveres, quando faltassem boiadeiros idôneos, que lhes adquirissem no curral os lotes e tomassem a si o risco de transportá-los em trabalhosas jornadas", narra, com conhecimento local e experiência, VIRGÍLIO CORRÊA FILHO <sup>(56)</sup>.

A estrutura econômica mato-grossense se firma e se consolida na atividade pecuária, constituindo-se mesmo na "mais importante atividade da região" <sup>(57)</sup>. Basta, para uma melhor avaliação, dizer que, possuindo o Brasil, em 1966, um rebanho de bovinos de 90.153.000 cabeças, sômente Mato Grosso enumerava um total de 11.187.000 <sup>(58)</sup>, no valor de NCr\$ 1.345.752.672,00.

**V** — Agigantando-se a antiga criação bovina, tornou-se imperiosa a demanda ao mercado consumidor, e, quando os interessados não o faziam pessoalmente, boiadeiros locais ou profissionais levavam as manadas para os consumidores paulistas.

O boiadeiro, porém, não tem o significado que hoje lhe emprestamos <sup>(59)</sup>.

"O boiadeiro" — comenta ELZA COELHO DE SOUZA — "aparece como uma figura típica desta região criadora. Ele nada mais é do que um comerciante

51) LÓBO, R. Haddock — Geografia Humana do Brasil — Easa — 3.ª ed. — pág. 90 — n.º 3;

52) ALMEIDA, Fernando F. M. — LIMA, Miguel Alves de — Planalto Centro Ocidental e Pantanal Mato-Grossense — C.N.G. — 1959 — pág. 104;

53) PRADO JÚNIOR, Caio — Formação do Brasil Contemporâneo — Brasiliense — 7.ª ed. — pág. 207;

54) in Panorama Regional do Brasil — IBGE — CNG — 1967 — pág. 129;

55) CAMPOS, Fausto Vieira de — Retrato de Mato Grosso — 1960 — pág. 71;

56) CORRÊA FILHO, Virgílio — Pantaneais Mato-Grossenses (devassamento e ocupação) IBGE — CNG — 1946 — pág. 117;

57) PINTO, Maria Magdalena Vieira — Paisagens do Brasil — IBGE — 1962 — pág. 164;

58) Cf. Anuário Estatístico do Brasil — 1967 — Fundação IBGE — v. 28 — pág. 111;

59) "Pessoa que toma conta dos bois, condutor de carro de bois" (Francisco da Silveira Bueno — Grande Dicionário Etimológico-Prosódico da Língua Portuguesa — Saraiva — 1968 — II/528), no mesmo sentido, registram CONSTANCIO (Dicionário Português — Paris — 1838 — pág. 179) e CALDAS AULETE (Dicionário da Língua Portuguesa — Lisboa — 1881) o termo "boiadeiro"; entretanto, o vocábulo "boiadeiro" (dolya'deiru) — o que compra gado para revender (Antenor Nascentes — Dicionário da Língua Portuguesa — D.I.N. — 1961 — tomo I/309), "comprador de gado para revender" (Nôvo Dicionário Brasileiro Melhoramentos Ilustrado — 1964 — I/490), "comprador de gado para revenda" (Aurélio Buarque de Hollanda Ferreira — Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa — 1967 — pág. 181), "comprador de gado para revender" (Léo Paraguassu — Dicionário Enciclopédico Ilustrado FORMAR — 3.ª ed. — 2/480) é o primitivo sentido léxico que adotamos neste estudo;

de gado servindo de intermediário entre os fazendeiros criadores e os invernistas. Constantemente viajando, penetram eles até as zonas pastoris mais afastadas do Triângulo Mineiro, de Goiás e de Mato Grosso, da zona de Paracatu, do sul e sudoeste de Minas Gerais para comprar o gado diretamente do criador" (60) — era um empresário, um empregador, um organizador e financiador do boiadeiro, o elemento vital na circulação dessa imensa riqueza que, mais das vezes, sua atividade se circunscrevia a comprar os bois, ficando o transporte a cargo de seu pessoal experimentado.

Os boiadeiros, que percorriam o sul mato-grossense à procura de novilhas para corte, a preços mais acessíveis, pagando à vista, não só precisavam de constituir um número considerável de cabeças para a formação do boiadeiro, para efetuar um transporte mais econômico e seguro, como também para precaver-se das oscilações do mercado, sujeito aos caprichos da natureza implacável (doenças, cheias, secas, incêndio nos pastos), não apanhavam logo os animais, mas fixavam um prazo razoável para ir ou mandar buscá-los.

Dessas convenções, originou-se então o negócio jurídico do "FICA", cujo silêncio na literatura jurídica brasileira é tão absoluto como uma mulher casada interessada em que todo o mundo de sua cidadezinha esqueça seus deslizes de môça desenvolta e sadia.

Os fazendeiros locais, sem qualquer financiamento para arcar com as despesas da entressafra, encontraram um meio hábil e fácil de obtê-lo, sem juros aparentes, na certeza de que a natureza pródiga multiplicaria o rebanho (+ 40% ao ano), cujos lucros eram fatalmente certos por ocasião do rodeio. Além do mais, o pacto poderia atingir novilhas ainda por nascer.

Não obstante a sua garantia fôsse solidificada na boa-fé e na palavra de honra que tanto caracteriza e dignifica o homem do campo, essas negociações eram feitas por escrito, com redação simples, uma vez que, nem sempre, o recolhimento da manada era feito pela mesma pessoa que o havia entabulado e o instrumento exibido servia como uma simples ordem de entrega, sem necessidade de qualquer outra autorização, na data designada.

A praxe mercantil (61) dos antigos pecuaristas, originária exclusivamente do sul-mato-grossense, ao transacionarem com outros criadores, boiadeiros, invernistas ou intermediários, deu nascimento a uma convenção jurídica que, embora não possuindo nomenclatura exata nem legal, não ficou inominada e, numa verdadeira metonímia, recebeu a denominação popular da palavra que encabeçava o instrumento particular — "FICA", como resultante desse regime econômico (62).

De redação quase imutável, não obstante as diversas causas dos atos que representa, sem os formalismos que incomodam os iletrados, podendo ser preparado na hora e local do negócio, em qualquer papel, o "FICA", produto da

60) SOUZA, Elza Coelho de — Tipos e Aspectos do Brasil — IBGE — CNG — 1949 — págs. 275-7;

61) "O Direito Mercantil deve ser considerado como um Direito especial que, mediante normas delimitadoras, cria um campo de aplicação próprio dentro em as relações jurídico-privadas para submetê-lo a um sistema específico" (Octavio Torrealba Toruño — As Fontes do Direito Mercantil — in Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos Jurídico-Econômico-Sociais — Instituição Toledo de Ensino — 1967 — 5/99);

62) LAJUGIE, Joseph: "conceituamos sistema econômico como um conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais, no seio das quais são postos em ação, a fim de assegurar a realização do equilíbrio econômico, certos meios técnicos organizados em função de certos móveis dominantes" (Os Sistemas Econômicos — "Saber Atual" n.º 46" — 1959 — pág. 8);

inteligência prática do homem rural, vem desafiando o tempo e documenta os mais variegados negócios de gado do imenso e afortunado sul-mato-grossense.

**VI** — Muito embora o uso ainda conserve a primitiva redação do documento, o negócio jurídico não mais possui o mesmo sentido e objetivo daquele período colonial.

Inicialmente, o "FICA", na realidade, constitui um contrato, um recibo firmado pelo obrigado, um instrumento comprobatório de uma convenção sinalagmática imperfeita, onerosa, aleatória, consensual, solene, de execução diferida no futuro e definitiva.

Hodiernamente, os tempos mudaram; mecanizaram-se os transportes; as doenças, que dizimavam os rebanhos, foram controladas; as inúmeras facilidades creditícias ofertadas pelo sistema bancário aos criadores, inclusive moratórias, quando das calamidades públicas, a pujança dos pastos, as rações balanceadas gentes nacionais, e as poderosas gestões da SUNAB, tudo garantirá a majoração e a certeza inderrocável de que a incontrolável inflação, que desafia os direitos preços em cada safra, e o dóbno, nas invernadas e entressafras, assegurou ao "FICA" uma radical transformação.

Quase sempre não mais consubstancia e comprova venda de gado bovino, no sentido exato da expressão. Os industriais da carne e de seus subprodutos não compram por antecipação: preferem esperar as reações e contra-reações do mercado, que eles próprios, muitas vezes, provocam, pagando a mercadoria contra-entrega para lograr preços-mínimos especialmente nas épocas de abundância. Passou a ser uma espécie de título desconhecido no Direito Cambial — uma nota promissória pecuarista —, com mecanismo próprio e reconhecimento tácito, um empréstimo, a médio ou longo prazo, para ser pago em gado, cuja valorização infalível cobre todos os riscos e juros de inadimplemento.

Suas facilidades são enormes: não exige cadastro bancário, disponibilização de numerário, preenchimento formal do título, registro, avalista, entrevista com o gerente do banco, abertura de crédito, escrituras e outras formalidades credor são os melhores possíveis; possibilita o emprêgo seguro de capital, sem qualquer incidência do Impôsto de Renda, sem despesas de criação, alimentação, pastos e empregados, além do lucro certo que obterá com a venda do gado, prestando-se ainda o "título" a circular como qualquer outro similar legal. Desta forma, o "FICA" mudou de estrutura, modernizou-se e continuou a viver no mercado paralelo, com as vantagens, simplicidade e garantias reais que seus similares desconhecem.

A palavra de honra do homem do campo, antes máscula e inflexível, sofreu também os efeitos dos vícios da civilização. Os compromissos, outrora sagrados e formais, foram esquecidos, relegados e marginalizados, e a Justiça foi chamada a dirimir as controvérsias e a interpretar as obrigações que êle representa e os efeitos jurídicos dêle emergentes.

**VII** — Graças às circunstanciadas anotações do ilustre causídico e pecuarista Paulo Machado e às pesquisas empreendidas pelo eminente Desembargador aposentado Heliophar de Almeida Serra e pelo Dr. Estêvão Alves Corrêa Netto, agrupando os múltiplos negócios jurídicos documentados pelo "FICA", <sup>(68)</sup> para o pecuarista, geralmente avêso a tais protocolos. Os benefícios do

63) Cf. MILITAO, Francisco do Amaral — Banco e Fisco — Campo Grande — 1964;

em nove espécies, podemos asseverar que aquêles negócios se resumem apenas em três grandes categorias, a saber:

- a) compra e venda de gado bovino;
- b) empréstimo em dinheiro para ser pago em gado;
- c) parceria pecuária.

**VIII** — O “FICA” consubstancia, efetivamente, uma operação de compra e venda de gado bovino a entregar, se declarar que o entregará “quando fôr exigido”:

“FICA em meu poder mil vacas de criar, mestiças de zebu, sem defeito físico, de 3 a 7 anos, com a marca “Z”, na perna esquerda, pertencentes a Zeca Andrade, obrigando-me a entregar-lhe as referidas vacas quando por êle me forem exigidas.” (64)

- a) se o boiadeiro ou comprador, após o pagamento do preço exigido, efetua a marcação das reses e, por qualquer outro motivo justificado, não pode transportá-las imediatamente da fazenda do vendedor, recebe, como comprovante da transação, o modelo acima;
- b) se o boiadeiro, invernista ou recriador, que conhece e confia na pessoa do vendedor-fazendeiro, compra tourinhos de um ou dois anos, sem examiná-los e marcá-los (podendo deixar a operação a cargo do vendedor), recebe um “FICA”, idêntico ao anterior, apenas com o texto referente à marca devidamente modificado.

Como sabemos, aduz CARVALHO DE MENDONÇA (65), “o contrato de compra e venda comercial reveste-se de vários aspectos, principalmente com o desenvolvimento das relações mercantis modernas. Daí as diversas espécies de compra e venda, cada uma das quais oferece algo de original na doutrina, nos usos comerciais e na jurisprudência”.

E, prossegue, mais abaixo: “A compra com pagamento antecipado, aliás não freqüente no comércio, assinala-se pelo fato de o comprador adiantar o pagamento, exigindo a mercadoria depois de pago o preço, ou de vencido o termo fixado. Esta forma de pagamento supõe ajuste expresso, importa condição suspensiva.” Para WALDEMAR FERREIRA (66), “efetuando-se, desde logo, o pagamento do preço, ficando estipulado prazo para a entrega da coisa, é a venda a entregar”, pois, “se a venda é a entregar, é o contrato que determina a época”, informa RIPERT (67).

Desconhecendo os pecuaristas, como ainda hoje desconhecem, que “térmo inicial (*ex die*, segundo os romanos, ou *a quo*, ou primordial, segundo Savigny, ou suspensivo) é o que fixa, no futuro, o momento a partir do qual o direito pode ser exercido, ou a obrigação deve ser cumprida” (68), e que “essa é a venda a entregar, de que é modalidade relevante a venda a término, na qual se marca o

64) Modelos transcritos de MACHADO, Paulo — Fontes do Contrato de Parceria Pecuária — A Convenção — A Lei — Usos e Costumes — O Contrato Tipo da Lei Brasileira;

65) MENDONÇA, J. X. Carvalho de — Tratado de Direito Comercial Brasileiro — Rio — 1939 — vol. VI — Parte II — pág. 118 — n.º 716;

66) FERREIRA, Waldemar Martins — Tratado de Direito Comercial — O Estatuto do Comércio e os Títulos de Crédito — 1967 — II/303 — n.º 2.498;

67) RIPERT, Georges — Tratado Elemental de Derecho Comercial — Buenos Aires — 1954 — IV/28 — n.º 2.256;

68) RAO, Vicente — Ato Jurídico — 3.ª ed. — pág. 365 — n.º 125-B;

prazo ou termo para entrega da coisa vendida, mediante pagamento do preço contemporaneamente" (69), para garantir o negócio, firmaram um instrumento, diferentemente do que conteria uma nota de venda ou nota fiscal, mas que outra coisa não representava, em sua rudimentar grafia, cujos riscos ficavam a cargo do vendedor — *genera non pereunt* —, beneficiando-se ainda o comprador com a plusvalia.

**IX** — Para CARNELUTTI (70), "a investigação do fato, sob o aspecto jurídico, não ficará completa sem buscar a razão da mutabilidade" e continuava — "aquilo de que necessita para representar o ato do homem, é dizer que o homem faz, é representar, juntamente, a serenidade e a obscuridade, o pranto e o sorriso. Esta é a diferença entre o fotógrafo e o pintor. Na fotografia um homem chora ou sorri; mas somente o pintor pode, se é verdadeiramente um pintor, expressar reunidos seu pranto e seu sorriso", assim seja com a interpretação deste contrato.

Entendendo que, no caso da compra e venda, a confiança era um elemento ponderável, o criador usou da mesma prática para documentar seus empréstimos e passou a emitir "FICA" ao invernista, ou aos seus credores, como se fôsse venda, limitando-se, apenas, a estabelecer o termo suspensivo da obrigação, que coincidia, exatamente, com o vencimento do empréstimo:

"FICA em meu poder, pertencentes ao Sr. Antenor da Costa Leite, 400 (quatrocentos) touros cruzados, bons, sem defeito físico, de dois e meio anos de idade, os quais lhe entregarei em minha fazenda, Boa Vista, Município de Nioaque, no dia 30 (trinta) de março de 1952. Bem entendido, nesta data entregarei o número acima de dois e meio anos de idade. Dou o valor de Cr\$ 180.000,00 (cento e sessenta mil cruzeiros), a êste fica, para efeito de sêlo. Aquidauana, 25 de outubro de 1950. a) *Decoroso Ortiz* (71)."

Este adiantamento era muito mais fácil que recorrer à nota promissória, cuja execução daria muito maior trabalho, pois, na verdade, não havia intenção de ambas as partes em receber o devido em moeda, mas em gado, servindo ainda o "FICA" para circular como qualquer título de crédito legal, com uma garantia sólida e por todos aceita, daí, os dois casos que o endossam:

- a) se o credor emprega capital, adiantando dinheiro para receber o seu correspondente em gado, ao preço da data do negócio, recebe um "FICA", como se o devedor-vendedor ficasse como detentor dos animais, comprometendo-se a entregá-los dentro do prazo do vencimento da obrigação. Às vêzes, o negócio recai sobre animais que ainda não nasceram (72);
- b) quando o criador recebe dinheiro adiantado do invernista, seu cliente tradicional, em vez de emitir uma nota promissória ou pro-

69) FERREIRA, Waldemar Martins — Instituição de Direito Comercial — Os Contratos Mercantis e os Títulos de Crédito — III/285 — n.º 920;

70) CARNELUTTI, Francisco — Arte do Direito — Salvador — 1957 — págs. 56-7;

71) In Anais Forenses do Estado de Mato Grosso — 1954 — vol. 23/182-3;

72) Caso típico do não-pagamento e da não-entrega do gado é este "FICA", encontrado na Apelação Cível n.º 8.163 — Aquidauana: "FICA — Valor de Cr\$ 4.000,00 — FICAM depositados em meu poder 100 (cem) tourinhos de um ano todos êles da melhor cruz de zebu, em bom estado, pertencente ao Sr. Carlos Assumpção, os quais me obrigo a entregar ao mesmo, senhor em data de 30 de dezembro de 1966, na sede da minha fazenda no Município de Bonito — Estado de Mato Grosso —, gado êsse vendido ao sr. Carlos Assumpção conforme pagamento em 17-2-64 (Cr\$ 1.900,00) — Banco Bras. de Descontos S/A. — Campo Grande p/Aquidauana — M.T. Campo Grande, 1.º de agosto de 1966 — ass. João Garibi";

messagem de compra e venda de gado, irretroatável e quitada, fornece um "FICA", nos termos supra, como um vale que os empregados passam aos seus patrões, quando solicitam dinheiro adiantado para ser descontado do salário mensal (78).

**X** — A parçaria pecuária — antigo contrato de animais a ganho dos portugueses; *bail à métairie*, *bail à colonage*, *colonat partiaire* ou *métayage*, dos franceses; *mezzadria*, *masseria* ou *colonia* dos italianos — tida por CUNHA GONÇALVES (74) como "um dos contratos mais antigos da humanidade e que também remonta às origens da nação portuguesa", articulada nas disposições das Ordenações Afonsinas — Liv. IV, tít. 75, das Ordenações Manuelinas — Liv. IV, tít. 60, vedada nas Ordenações Filipinas — Liv. IV, tít. 69 (75), soube conciliar a proibição legal com as necessidades e usos mais prementes do povo para, em reaparecendo com a Lei de 24 de outubro de 1832 e Decreto nº 2.827, de 15 de março de 1879, ressurgir no Código Civil hoje alterado pelo Estatuto da Terra, e reviver "no projeto, em termos atuais, simplificados, e mais equânimes, de molde a evitar os conflitos que habitualmente separam os parceiros, no tocante à liberdade de disposição dos bens e a partilha dos produtos." (76)

Parece-nos que os seus antepassados históricos se encontram no arrendamento de coisas — *locatio conductio rerum* —, aquêl contrato consensual, sinalagmático perfeito e oneroso, através do qual "uma das partes (locator) se obriga a proporcionar à outra (conductor) o uso e o gozo de uma coisa ou a prestar-lhe um serviço, mediante uma remuneração em dinheiro chamada *reditus*, *pensio*, *merces*, *manupretium*" (77), cujas origens não encontram uniformidade nos autores, sendo a opinião mais comum a localização de suas raízes nos negócios que o Estado efetuava com as terras públicas (78), ou provém do Direito das Gentes (79), estando sua aparição como contrato consensual situada à "época dos veteres: figura na lista das ações de boa fé de Q. Mucios Scaevola referida por Cícero no *De Officiis*" (80).

Apresenta substancial analogia com a compra e venda (81), tendo sido talvez "uma de suas variações" (82), ou tenha derivado do *precarium* (83).

73) Nesse sentido o definiu DE PLACIDO E SILVA (in Vocabulário Jurídico — 1963 — II/691): "espécie de vale ou declaração de dívida, passada pelo devedor a seu credor";

74) GONÇALVES, Luiz da Cunha — Princípios de Direito Civil Luso-Brasileiro — 1951 — II/790 — n.º 258;

75) FREITAS, José Augusto Teixeira de — Consolidação das Leis Cíveis — 1915 — 5.ª ed. — pág. 373 — nota 1: "a nossa lei, sempre propensa para a doutrina dos casuitas, profliga tais contratos, como usuras do rico contra o pobre";

76) in Projeto de Código de Obrigações — 1965 — Serviço de Reforma de Códigos — pág. XXI;

77) SERAFINI, Filippo — Istituzioni di Diritto Romano — Firenze — 1873 — II/78 — § 137;

78) Cf. FOIGNET, René — DUPONT, Emile — Le Droit Romain des Obligations — Paris — 1945 — pág. 81 — § 2.º; MAY, Gaston — Eléments de Droit Romain — Paris — 1909 — pág. 307 — nota 1;

79) JORQUERA, Francisco — Manual de Derecho Romano — Santiago — 1948 — II/327 — n.º 1.001;

80) VILLER, Robert — Droit Romain — Les Obligations — Paris — 1952 — II/162-3;

81) MAYNS, Charles — Cours de Droit Romain — Bruxelles — 1891 — II/236 — § 215; ACCARIAS — Précis de Droit Romain — Paris — 1891 — II/318 — n.º 851; BONJEAN — Explications Méthodiques des Institutes de Justinien — Paris — 1880 — II/451;

WARNKOENIG, L. A. — Instituições de Direito Romano Privado — Rio — 1882 — pág. 371 — § 888; DIDIER-PALEÉ — Cours Élémentaire de Droit Romain — Paris — 1887 — II/171 — § 1.º;

82) GIRAD, Paul Frédéric — Manuel Élémentaire de Droit Romain — Paris — 1906 — pág. 566 — § 2.º — n.º I;

83) SHERILLO — Locazione e Precario — Rindiconti dell'Instituto Lombardo di Scienze e Letters — Milano — 1929 — 62/389 e ss.;

Para POTHIER era "um contrato inominado", enquanto PACIFICI-MAZZONI<sup>(84)</sup>, ABELLO<sup>(85)</sup>, PIOLA<sup>(86)</sup> o entendem como "um contrato misto, resultado de vários elementos de diversos contratos — a locação, a sociedade e o contrato de trabalho", "predominante certamente os caracteres da sociedade"<sup>(87)</sup>. Contudo, obtempera SERPA LOPES<sup>(88)</sup>, "pode dizer-se que se trata de um instituto jurídico, formado de elementos vindos de certas figuras contratuais e essencialmente criados pela força das circunstâncias econômicas, que lhe tem dado a estrutura com que hoje se apresenta".

O fato é que, praticado largamente em todo o Estado de Mato Grosso e considerado como subespécie de locação, contrato de trabalho, sociedade ou contrato atípico *sui generis*, a parçaria pecuária que, no dizer de CARVALHO SANTOS<sup>(89)</sup>, "é um contrato consensual, não exigindo forma especial e podendo-se provar verbalmente", "de feição própria, que se aproxima da sociedade, sem com ela se confundir"<sup>(90)</sup>, "podendo ser provado por testemunhas, seja qual fôr o seu valor"<sup>(91)</sup>, nada mais é, para MALTA CAROZO, que "um contrato de participação"<sup>(92)</sup>.

Para um contrato, cujo nascimento e conceituação evocam tantas divergências e discrepâncias, não é estranhável que, para o seu surgimento regional, apresentemos uma outra teoria.

"É fato sabido — historia JOSÉ SABINO DO PATROCÍNIO<sup>(93)</sup> — que os antigos fazendeiros (mato-grossenses) costumavam dar aos filhos que se iam tornando aptos para o trabalho, não só gado para criação à meia, como também a terra para plantação nas mesmas condições; com os agregados, dava-se o mesmo; era uma espécie de proteção que lhes dispensava o proprietário."

Descrevendo os episódios da economia doméstico-pastoril, peculiar às sociedades primitivas, JOSÉ LAJUGIE<sup>(94)</sup> nos adianta que "é a família a célula da atividade econômica. É no quadro da unidade familiar que se realiza sob a autoridade do pai de família a adaptação da produção às necessidades dos membros do grupo".

No regime econômico mato-grossense, imperava a família de autoconsumo integral, tipicamente patriarcal, com unicidade patrimonial e tôdas as *potestas* concentradas despoticamente na pessoa do fazendeiro, chefe da família.

Como em Roma, os *pater familias* costumavam conceder aos *filius familias* e escravos um pequeno patrimônio — *peculium profectitium* — que, na descrição de NINA PONSSA DE VEGA DE MIGUENS<sup>(95)</sup>, estava "constituído por aqueles bens que o *pater familias* outorga aos *filius familias* para que os admi-

84) PACIFICI-MAZZONI — *Instituzioni* — Vol. V/41 — n.º 199 — apud SERPA LOPES — Curso de Direito Civil — 1960 — IV/588 — n.º 840;

85) ABELLO, L. — *Trattato della Locazione* — 2.ª ed. II/416 apud SERPA LOPES, op. cit.;

86) PIOLA — *In Digesto Italiano — mezzadria* — apud Serpa Lopes — ob. cit.;

87) SERPA LOPES, Miguel Maria — Curso de Direito Civil — 1960 — IV/559 — n.º 840;

88) GAMA, Afonso Dionysio — *Teoria e Prática dos Contratos por Instrumento Particular no Direito Brasileiro* — 1957 — pág. 320 — n.º 629-A;

89) SANTOS, J. M. Carvalho — *Código Civil Brasileiro Interpretado* — 1951 — XIX/169;

90) BEVILAQUA, Clóvis — *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado* — 1955 — V/135;

91) MONTEIRO, Washington de Barros — *Curso de Direito Civil — Direito das Obrigações* — 1967 — 5.º vol. — II/344;

92) CARDOZO, MALTA — *Tratado de Direito Rural Brasileiro* — 1956 — 3/483 — n.º 958;

93) PATROCÍNIO, José Sabino — *Pecuária* (obra inédita) I/20;

94) LAJUGIE, Joseph — *Os Sistemas Econômicos* — "Saber Atual n.º 46" — 1959 — pág. 15;

95) MIGUENS, Nina Ponssa de la Vega de — *Derecho de Familia en el Derecho Romano* — Buenos Aires — 1964 — pág. 25;

nistre e dedique ao exercício de alguma indústria, sobre o qual o *pater* continua sendo o dono. Os *filius familias* somente têm o direito de administração e de usufruto, podendo este ser revogado pelo *pater familias*, caso o repute necessário. O *filius familias* não pode alienar o patrimônio que constitui o pecúlio e, se morre, esta massa de bens retorna ou reverte automaticamente à massa patrimonial do *pater*". Tudo o que adquirisse com esses bens seria seu, elucidamos LUIZ ANTÔNIO VIEIRA DA SILVA (96).

Aqui, a separação de bens não se denominou pecúlio, mas tinha todos os contornos da parçaria à meia. Regime esse também aplicado aos agregados e estendido aos amigos e compadres, sem uma feição contratual definida. O patrimônio familiar permanecia íntegro; a separação dos "cascos" facilitava o trabalho de administração e criação; a meação proporcionava um enriquecimento doméstico mais rápido, além de constituir um estímulo ao filho ou um meio de vida ao parceiro-pensador.

O "FICA" serve para documentar dois tipos de parçaria pecuária:

a) com contrato escrito:

Considerando a existência de contrato escrito de parçaria pecuária, nos termos do art. 1.416 do Código Civil Brasileiro, o parceiro proprietário, cuja fazenda fica muito longe das terras do parceiro criador, para evitar maiores despesas e aborrecimentos com o transporte dos produtos, prefere, em vez de recebê-los, reunir o total de dois ou mais anos, para a formação de um rebanho maior, recebendo um "FICA", referente às reses de cada ano:

"FICA em meu poder, para invernar, em minha fazenda "Aurora", neste Município, 500 bois erados, pertencentes ao Sr. . . . . ., mediante o pagamento de NCr\$. . . . . ., por cabeça. Obrigome a fazer a entrega dos referidos bois à hora que por êle me forem exigidos. (96);

b) sem contrato escrito:

I — se o fazendeiro entrega o gado próprio para pastorear (popular "engorda") na propriedade de outrem, mediante remuneração, o modelo adotado é o mesmo do contrato escrito;

II — se, estando com seus campos lotados, entrega animais machos, para criação, a outrem que tem sobra de pastos, é a seguinte:

"FICA em meu poder 1.250 tourinhos, de um ano, para criar, pertencentes ao Sr. . . . . ., criador, residente neste Município; obrigo-me a entregá-los criados, isto é, 1.250 bois ao mesmo senhor, dentro de três anos, a contar desta data, mediante a remuneração de NCr\$. . . . . ., por cabeça. Dá-se a êste o valor de NCr\$. . . . . .;

III — se entrega determinado número de vacas (popular "arrendamento") para receber, no prazo convencionado, o mesmo número delas, recebe os "FICA" referentes à renda ajustada verbalmente — ou, depois de cinco anos, recebe simplesmente o dôbro (popular: parceria a dobrar), consignando-se no "FICA" haver recebido o dôbro do que lhe foi entregue.

96) SILVA, Luiz Antônio Vieira da — História Interna do Direito Romano Privado — Rio — 1854 — pág. 117 — § 32;

**XI** — “Fazer justiça, aplicar o direito, dar soluções justas onde, como e quando quer que as colisões e conflitos da vida possam reclamar a intervenção da autoridade social, argumenta com acuidade CLEMENTE DE DIEGO (97) — é a missão dos tribunais ainda contando com o silêncio, a obscuridade ou a insuficiência da lei”. Isso, numa etapa histórica em que, sintetisa PAULO CARNEIRO MAIA (98), “a construção jurídica tradicional do contrato, que era de irrecusável individualismo, foi sendo, entretanto, abalada pelas metamorfoses econômicas e sociais” e “o apótema *pacta sunt servanda* tornou-se flexível, perdeu em seu absolutismo, débil à penetração das idéias de sentido solidarista e ao intervencionismo estatal nas relações econômicas”, ainda mais difícil se torna a reunião de princípios e normas ou a indicação de um sistema para interpretá-los.

Enfrentamos, primeiramente, a observação ditada pela experiência de ROBERTO DE RUGGIERO (99): “não devemos esquecer, quando se fala de regras de interpretação, quer sejam doutrinárias, quer sejam legais, que não constituem sistema completo e infalível de normas, cuja mecânica aplicação dê lugar quase automaticamente ao descobrimento do verdadeiro sentido da lei. Seu verdadeiro caráter e função é de meros auxiliares, critérios gerais que devem servir de guia no processo lógico de investigação, porque tal investigação não se efetua com o uso exclusivo de uma série mais ou menos complexa de regras de hermenêutica, mas exige, antes de tudo, uma clara e fina intuição do fenômeno jurídico, um profundo conhecimento de todo o organismo do Direito, da história das instituições e das condições de vida em que as relações jurídicas se produzem. É uma arte que não se pode ensinar nem é possível encerrá-la nos estreitos limites de um Decálogo. Têm razão os adversários do método lógico tradicional, quando negam que a interpretação possa conter-se em alguns aforismos escolásticos. E é certo — sem que isso autorize a reconhecer no juiz uma faculdade criadora de normas — que na interpretação há sempre algo de pessoal e de arbitrário, porque todo produto da inteligência não pode confinar-se nos estreitos limites de alguns preceitos fixos e invariáveis” e afirmemos, com COVIELLO (100), aplicando-o aos contratos: “não há uma interpretação gramatical, uma interpretação lógica, uma interpretação histórica, ou sistemática; não há várias espécies de interpretação, e sim, vários meios de interpretação, que devem ser usados em conjunto, nunca isoladamente”.

Felizmente, nosso Código Civil — diferentemente da orientação do Código Civil Francês (arts. 1.156 a 1.164), onde se inspirou o legislador italiano de 1865 (arts. 1.131 a 1.139) e o de 1942, com pequenas modificações dele se serviu (art. 1.362 a 1.371) — fixou apenas duas normas básicas de caráter interpretativo das convenções (101), a saber:

“Art. 85 — Nas declarações de vontade, se atenderá mais à sua intenção que ao sentimento literal da linguagem;

97) DIEGO, F. Clemente — Fuentes del Derecho Civil Español — Madrid — 1922 — pág. 14;

98) MAIA, Paulo Carneiro — Da Cláusula Sic Rebus Stantibus — 1959 — págs. 15-6 — n.º 3;

99) RUGGIERO, Roberto de — Instituzioni di Diritto Civile — trad. Ramon Serrano Suñer y Jose Santa Cruz Teijeiro — I/137;

100) COVIELLO — Doctrina General del Derecho Civil — México — 1938 — pág. 75;

101) LIMA, João Franzen de — Curso de Direito Civil Brasileiro — Dos Contratos — 1958 — II/377 — n.º 318;

“Art. 1.090 — Os contratos benéficos interpretar-se-ão estritamente.”

Isso, no julgamento do abalisado CLÓVIS BEVILAQUA <sup>(102)</sup> foi correto, pois, quaisquer regras interpretativas “são meramente doutrinárias, e não deveriam ser articuladas em lei. Por isso o nosso Código acertadamente as deixou para os livros de doutrina”. Não obstante, o Projeto do Código de Obrigações <sup>(108)</sup> conservou as duas disposições supra, acrescentando-lhe mais três, tendo o Anteprojeto da Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas <sup>(104)</sup> proposto que “a aplicação das normas jurídicas se fará sob a inspiração do bem comum, da justiça social e da equidade”.

Sem a menor pretensão de sistematizar normas ou princípios de hermenêutica, selecionamos alguns pontos que reputamos mais indicados ao complemento do estudo e interpretação do contrato:

a) “vontade das partes”:

Sendo o contrato, no sentido amplo, “todo negócio jurídico que se forma pelo consenso de vontades” <sup>(105)</sup>, “característica que distingue o contrato dos outros atos jurídicos” <sup>(108)</sup>, o trabalho inicial do hermenêuta consiste em perquirir, fundado na concepção romana da época clássica, qual o elemento volutivo, reputado “requisito dominador” <sup>(107)</sup>, doutrina essa perfilhada pelo nosso Código e recomendada por POTHIER <sup>(108)</sup>, SAVIGNY <sup>(109)</sup>, CORRÊA TELLES <sup>(110)</sup>, PLANIOL e RIPERT <sup>(111)</sup>, CLÓVIS BEVILAQUA <sup>(112)</sup>, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA <sup>(113)</sup>, SÍLVIO RODRIGUES <sup>(114)</sup> e tantos outros, inclusive inúmeras decisões judiciais <sup>(115)</sup>.

Dessa investigação, ressalta que o *nomen juris* dado pelas partes ao contrato, nenhum valor tem frente à natureza ou à finalidade do contrato que

- 102) BEVILAQUA, Clóvis — Ob. cit. — 1955 — IV/20 — n.º 2, in fine;
- 103) Projeto n.º 3.264, de 1965 — Câmara dos Deputados — art. 22 — Na declaração de vontade se atenderá mais à sua intenção do que ao sentido literal da linguagem — Art. 23: Devem as declarações de vontade ser interpretadas conforme a boa-fé e os usos dos negócios — Art. 24: Nos casos duvidosos, interpreta-se a declaração em benefício do devedor; art. 25: Os negócios jurídicos benéficos e a renúncia interpretam-se estritamente; art. 26: O Juiz levará em consideração, na interpretação do negócio jurídico, a execução voluntária das partes, salvo prova de erro;
- 104) Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas — Rio — 1964 — Anteprojeto Oficial — art. 9.º;
- 105) GOMES, Orlando — Contratos — 1959 — pág. 10 — n.º 2; Idem AHRENS, Henri — Encyclopédie Juridique — Paris — 1880 — I/338 — § 37;
- 106) GARCEZ, Martinho — Nulidades dos Actos Jurídicos — Rio — 1896 — pág. 59 — § 1.º;
- 107) Cf. RICCOBONO — La Formazione della Teoria General del “Contractus” etc. — Studi Bonfante, I/125 ss.; BRASIELLO — Sull’Elemento Subbiettivo nei Contratti — Studi Urbinatei — 1929 — 3/103 ss.; VOICI — La Doctrina Romana del Contratto — Milano — 1946 — págs. 195 ss.;
- 108) POTHIER, Robert-Joseph — Obligations — Oeuvres de Pothier — Annotées et Mises en Correlation Avec le Code Civil et la Législation Actuelle par M. Bugnet — Paris — 1861 — II/48 — n.º 91;
- 109) SAVIGNY — Le Droit des Obligations — Paris — 1873 — II/345 — § 71;
- 110) CORRÊA TELLES, T. H. — Digesto Portuguez — Coimbra — 1837 — pág. 64 — n.º 382;
- 111) PLANIOL, Marcel — RIPPERT, Georges — Traité Élémentaire de Droit Civil — Paris — 1932 — II/444 — n.º 1.181;
- 112) BEVILAQUA, Clóvis — ob. cit. IV/205;
- 113) PEREIRA, Caio Mário da Silva — Instituições de Direito Civil — 1963 — III/36 — n.º 189;
- 114) RODRIGUES, Sílvio — Direito Civil — Dos Contratos e das Declarações Unilaterais da Vontade — 1.ª ed. — III/62 — n.º 22;
- 115) “Nas declarações de vontade, manda a lei que se atenda mais à intenção das partes, que ao sentido literal da linguagem, regra que, no entender de Carlos Maximiliano, vai sendo pouco a pouco restringida pelas conveniências sociais”. “O Juiz faz respeitar a intenção declarada das partes, porém inspira-se, de preferência, na idéia do justo” (Ap. Cív. n.º 221/61 — Ponta Grossa — In Rev. Trib. números 318/312);

predomina <sup>(116)</sup>, especificando o douto PONTES DE MIRANDA <sup>(117)</sup> que o *nomen* não é, por si, decisivo: pode o figurante usar de um, em vez daquele que deveria usar para exprimir o pensamento, e esse afastamento do nome errado não é descida à psiquê, é operação de consulta ao sentido que o todo do ato se impõe”.

LIMONGI FRANÇA nos apresenta “o costume sedição entre nós, da emissão de “vales”, às vêzes como sinal num contrato qualquer, não raro a título de empréstimo, quase sempre como antecipação de pagamento. Parece ser um princípio geral aceito pela opinião corrente o de que, para sua eficácia é suficiente a indicação do preço e a assinatura do responsável, independentemente de qualquer outra referência” <sup>(118)</sup>. Que contrato seria — arras, nota promissória ou simples recibo de pagamento antecipado? Sòmente a vontade das partes o esclarecerá, pouco importando o nome que lhe foi atribuído.

A cautela e a segurança sociais recomendam que o intérprete não deve desprezar a manifestação da vontade ou vontade declarada <sup>(119)</sup>, pois, “não é possível inutilizar uma vontade, que deflui naturalmente dos vocábulos empregados em contrato escrito, para fazer prevalecer outra em absoluto desacôrdo com o texto do documento. Isto representaria a suprema insegurança nas relações jurídicas” <sup>(120)</sup>, uma vez que “na interpretação dos contratos, só pode ser reconhecida como verdadeira a manifestação de vontade que se apresenta inequívoca, em face das respectivas cláusulas” <sup>(121)</sup>.

b) “Conhecimento profundo da história das instituições e das condições de vida em que as relações se produzem” <sup>(122)</sup>:

“Eu chamo condições de vida — acentua JHERING <sup>(123)</sup> — às condições subjetivas que a regem. São condições de vida não só aquelas de que depende a existência física, mas todos os bens, todos os gozos que, no sentir do sujeito, são os únicos que dão preços à sua existência”.

Já proclamara PICARD <sup>(124)</sup> que “o homem não é feito para os princípios, e, sim, os princípios são feitos para o homem”, arrematando que “o direito não é uma escolástica, é uma face da vida social”, uma vez que afirma PAULINO JACQUES <sup>(125)</sup> “não é possível conceituar o direito, sem prévia investigação de sua essência e existência, ou seja, de sua universalidade e singularidade, projetadas no tempo e no espaço sociais”.

116) DANZ, E. — La Interpretación de los Negocios Jurídicos — Madrid — 1955 — pág. 93 — § 9.º; FUBINI — Enciclopédia Jurídica — vol. V — 2.ª parte — pág. 447, verb. “errore”; COVIELLO — Manuale — 3.ª ed. — pág. 386; FERRARA — Trattati di Diritto Civile Italiano — I/121 — nota 3;

117) MIRANDA, Pontes — Tratado de Direito Privado — Parte Geral — 1954 — III/328 — § 327;

118) FRANÇA, H. Limongi — Teoria e Prática dos Princípios Gerais de Direito — 1963 — pág. 206-B;

119) Cf. DE PAGE, Henri — Traité Élémentaire de Droit Civil Belge — vol. II — parte I — n.º 562;

120) Ac. na Ap. Cív. n.º 82.965 — Jundiá — in Rev. Trib. n.º 302/131;

121) Ac. na Ap. Cív. n.º 280/60 — Ponta Grossa — in Rev. Trib. n.º 314/621;

122) RUGGIERO, Roberto de — Instituciones de Derecho Civil — Madrid — trad. da 4.ª ed. Italiana — 7/137 — n.º 4;

123) JHERING, Rudolf Von — A Evolução do Direito — Salvador — 1950 — pág. 351 — n.º 181;

124) PICARD, Edmond — Les Constantes du Droit — Institutes Juridiques Modernes — 1921 — pág. 167;

125) JACQUES, Paulino — Do Conceito do Direito (Essência e Existência) — 1964 — pág. 177;

Para LUIGI FERRARA <sup>(126)</sup>, “nenhuma relação de fato nôvo, que a vida, nas suas mutações proteiformes cria, é elemento heterogêneo, intruso no organismo social; mas, desenvolvimento dêste. Igualmente, o seu regulamento jurídico correspondente não se destaca do sistema precedente; antes, não é senão a extensão dêste. De tal modo, que não nos parece possa qualificar-se de criação, quer a aplicação, a fatos novos, de princípios já deduzidos, na base do sistema”.

Desta forma, uma circunstanciada análise dos fatos, a percepção dos fins práticos sociais do preceito, para retratar a natureza das relações jurídicas, deve estender-se às múltiplas exigências e mutações que o progresso da vida impõe, compelindo o intérprete a considerar os diversos fatores sociais, não como representantes de puras aspirações, mas também indícios de uma nova ordem de coisas.

“Prefere-se adotar, — ensina CARLOS MAXIMILIANO <sup>(127)</sup> — com base na exegese, o significado vulgar dos vocábulos ao invés do científico, a linguagem própria da localizada, de determinada época, dos profissionais de um ramo de ocupações, ou peculiar ao que ditou ou redigiu o ato.”

Nem tôdas as praças possuem seus “usos e costumes”, organizados e arquivados nos assentos das Juntas Comerciais, para efeito de prova judicial, segundo o preceito do art. 261 de nossa lei biprocessual, como acontece com os Usos e Costumes da Praça de Santos, compilados em 1956, pela Associação Comercial de Santos, facilitando o manuseio e as pesquisas do julgador <sup>(128)</sup>, pois, “a segurança das transações baseadas nos usos e costumes deve e precisa ser protegida em juízo, ainda que para tanto se tenha que forçar a interpretação do texto legal, acomodando-o às necessidades sociais” <sup>(129)</sup>.

c) “o fim econômico que se infere da declaração da vontade” <sup>(130)</sup>:

Se tôda e qualquer disposição de direito positivo objetiva conseguir um fim prático, dentro do interesse e da necessidade procurados, inexistirá modo mais seguro e preciso que desvendar-lhe o sentido, penetrar-lhe o conteúdo corpóreo, que inquirir o fim para o qual se destinou.

O interesse apresenta fundamental importância nas relações intersubjetivas, razão por que JHERING o erigiu como um dos alicerces de sua teoria do direito. O grande mestre de Goettingen <sup>(131)</sup> predicava que “os direitos não existem para realizar a idéia da vontade jurídica abstrata, servem, ao contrário, para garantir os interesses da vida, satisfazer as suas necessidades, realizar os seus fins. Tal é a sua missão, tal é o seu fim e a medida da vontade. Tal é também a medida das convenções. Tôdas as que não apresentam nenhum interesse, nesta ordem de idéias, são nulas; não fazem nascer nem uma servidão nem uma obrigação. Os direitos não produzem nada inútil; a utilidade, não a vontade, é a substância do direito”.

126) FERRARA, Luigi — *Instituzioni di Diritto Privato* — 1939 — I/111;

127) MAXIMILIANO, Carlos — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — 1957 — pág. 425 — n.º 420;

128) Ver SANTOS, Moacyr Amaral — *Prova Judiciária no Cível e no Comercial* — 3.ª ed. — vol. I — cap. X-XI; idem — *Primeiras Linhas de Direito Processual Cível* — 1968 — II/440 — 638;

129) Ac. na Ap. Cív. n.º 54.248 — S. José do Rio Pardo — in *Rev. Trib.* n.º 348/316;

130) DANZ, E. — ob. cit. páx. 104 — 10;

131) JHERING, Rudolf Von — *L'Esprit du Droit Romain dans les diverses phases de son développement* — trad. de O. de Meuleneare — Paris — 1877 — IV/325;

132) RUPERT, Georges — *A Regra Moral nas Obrigações Cíveis* — pág. 293;

Importantíssimo será, portanto, saber a finalidade econômica, o interesse que induziram as partes a concluir o contrato. Uma interpretação literal ser-lhe-á, muitas vezes, prejudicial ou fatal, porque a finalidade econômica do contrato pode variar o sentido usual das palavras empregadas por indivíduos simples, destituídos, quase sempre, de qualquer conhecimento gramatical e jurídico, empregando, mecânicamente, um uso que sempre viu praticar.

Os ideais supremos do Direito se colimam na Justiça e na utilidade. Uma pesquisa tendente a descobrir o interesse econômico das partes deve ter em mira esse grande princípio geral de orientação de que toda a organização jurídica evidencia.

d) “a boa-fé” (132):

O art. 23 do Projeto do Código de Obrigações estabelece que “devem as declarações de vontade ser interpretadas conforme a boa-fé e os usos dos negócios”.

Advogamos o ingresso da boa-fé na interpretação contratual, como “um princípio de direito que informa diferentes normas e que às vezes tem de curvar-se ante outros interesses que o legislador julga mais importante”, conforme preconisara VON THÜR (133), aceitando suas soluções *proeter legem*, apenas nos casos omissos, com o caráter que lhe atribuí a doutrina moderna (134), reconhecendo, com CLEMENTE DE DIEGO (135), que ela é a “alma que há de presidir à convivência social e todos os seus atos”, ou, na linguagem pitoresca de JEAN CRUET (136), “o óleo que amacia o funcionamento da máquina jurídica”.

A boa-fé, — noção moral e psicológica estreitamente ligada à noção de honestidade, que produz importantes conseqüências no direito patrimonial e obrigacional — como supridora e como saneadora dos vícios ou como convicção ou consciência de não prejudicar a outrem, — esse conceito eminentemente elástico deve na interpretação do contrato ser dosado com maior ou menor rigor, de conformidade com o meio social e com o tempo.

**XII** — Decidiu a Turma Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, na Apelação Cível nº 2.602/54 — Aquidauana, que “o “FICA” constitui simulação inocente, que não invalida o negócio” (137), opinião essa que também sufragramos na Apelação Cível nº 6.038/68 — Campo Grande (138) para, após melhor estudo, retificá-la inteiramente agora.

“Diz-se que há simulação, argumenta G. MARTY (139) — quando as partes, depois de haver celebrado uma convenção aparente, simultaneamente, celebram outra destinada a permanecer em segredo, e que modifica ou suprime os efeitos da primeira”, ou, como ensina HOMERO PRATES (140), “toda a declaração

133) VON THÜR, A. — La Buena Fe en el Derecho Romano y en el Derecho Actual — trad. na Revista de Derecho Privado — Madrid — 1925 — pág. 337;

134) Cf. VOLANSKI — Essai d'une définition du droit basée sur la bonne foi — n.º 131; GORPHE, François — Le principe de la bonne foi — pág. 238; JOSEFAND — Les mobiles dans les actes juridiques — pág. 89;

135) DIEGO, Clemente de — El Silencio en el Derecho — pág. 89;

136) CRUET, Jean — A Vida do Direito e a Inutilidade das Leis — pág. 182;

137) in Anais Forenses do Estado de Mato Grosso — 1954 — XXIII/182;

138) in Legislação Mato-Grossense — 1968 — XXVII/22-3;

139) MARTY, G. — Derecho Civil — Teoría General de las Obligaciones — Mexico — I/192;

140) PRATES, Homero — Atos Simulados e Atos em Fraude da Lei — 1958 — págs. 23-4;

de vontade, em divergência intencional dolosa com o querer íntimo das partes, destinada a fazer crer, com o fim de engano e normalmente de fraude, na existência de um negócio jurídico que não quis em verdade constituir ou a ocultar outro que efetivamente se teve em vista.”

Objetiva-se na simulação mostrar aquilo que não existe. RIBAS (141) procura divisá-la “no disfarce ou ocultação da verdade, dando aos atos, uma das partes ou ambas, aparências diversas da realizada”, enquanto que BUTERA (142) considera o ato simulado como “criado por mera aparência e que válidamente jamais existiu por vontade dos próprios contratantes”.

Ora, sabemos através de CUNHA GONÇALVES (143) que “a simulação tem, pois, os elementos seguintes: a) um desacôrdo intencional e consciente entre a vontade real e a declarada; e nisto se distingue a simulação do erro, no qual o desacôrdo da vontade é involuntário e imprevisto; b) o intuito de enganar a terceiros e dissimular a verdade, intuito que, na maioria dos casos, é agravado com o propósito de prejudicar outrem”.

“Nos campos e na roça, — descreve MALTA CARDOZO (144) — os usos e costumes imperam na razão direta da lealdade dos agricultores, da rudeza e severidade de seu procedimento, simplicidade ou ignorância”. Acrescentando abaixo: “Há sempre um “costume”, firmado geralmente nas contingências locais, de exploração de cada safra, seja da lavoura, seja da pecuária, e aí encontrarão sempre os interessados e a justiça, pelos meios usuais do direito, o instrumento adequado à revelação da verdade”.

Quem compra gado, pagando incontinenti o preço, entregando dinheiro adiantado ou a título de empréstimo para receber, no vencimento, seu equivalente em gado, ratifica um costume aceito, reconhecido e praticado indistintamente por todos: uma operação de compra e venda, cujos três elementos constitutivos aparecem nitidamente — consenso, coisa e preço. Onde aquela “divergência consciente entre a vontade e a declaração”, cuja opinião preponderante serve para caracterizar a simulação, conforme ressalta MESSINEO (145)?... Onde “o pleno acôrdo e conhecimento da discordância pela pessoa destinatária da declaração de vontade” a que alude BARBASSI (146)? Se todos sabem de que se trata, aceitam-no e a sua circulação é livre, como qualquer título cambiário legal?...

Nem mesmo existe simulação inocente, permitida pelo art. 103 de nosso Código Civil, aquela que, no dizer de SALVAT (147), “a ninguém prejudica, nem tem um fim ilícito”, pois, não foi disfarçado o ato em sua natureza, não há convenção em contrário e a finalidade econômica é, realmente, aquisição de gado. O negócio é lícito, possui um fim jurídico imediato, apenas os seus efeitos se subordinam às várias modalidades de compra e venda que especificam.

**XIII** — Enraizou-se na mente de alguns a idéia de que o “FICA” materializa um contrato de depósito, havendo muitos causídicos que a adotam com

141) RIBAS, Antônio Joaquim — Curso de Direito Civil Brasileiro — 1880 — II/370 — § 5.º;

142) BUTERA, A. — Della Simulazione nei Negozi Giuridice e degli Atti “in fraudem legis” — Torino — 1936 — pág. 10 — nota 4;

143) GONÇALVES, Luiz da Cunha — Tratado de Direito Civil — 1956 — vol. V — tomo II/842 — n.º 782;

144) CARDOZO, Malta — Tratado de Direito Rural Brasileiro — 1956 — III/488 — n.º 965;

145) MESSINEO — Doctrina General del Contrato — Buenos Aires — 1952 — II/6 — n.º 2;

146) BARBASSI, Ludovico — Instituciones de Derecho Civil — Barcelona — 1955 — I/196 — § 8.º — n.º 54;

147) SALVAT, Raymundo M. — Tratado de Derecho Civil Argentino — 1954 — I/821;

ardor, talvez pelos traços semelhantes que apresenta e por ausência de detida reflexão.

Segundo CUNHA GONÇALVES (148), "o contrato de depósito tem as características seguintes: a) é rigorosamente feito *intuitu personae*, pois é baseado na confiança, na probidade do depositário; b) é normalmente gratuito; mas pode convencionar-se que o depositário será gratificado ou remunerado; c) conforme seu valor, o contrato é consensual ou formal". A conceituação calçada no art. 1.431 do Código Civil Português é a mesma do art. 1.265 do Código Civil Brasileiro, conservando ambos o mesmo sentido jurídico que lhes legaram os Romanos: *depositum est quod custodiendum alicui datum est* (149), ou seja, depósito é o que se deu a alguém para ser guardado. Não diverge deste conceito o que encontramos em diversos romanistas (150).

A errônea interpretação germinou do sentido léxico das expressões — "fica em meu poder" — e — "à sua disposição" — contidas, invariavelmente, em todos os instrumentos estudados.

O verbo "ficar", entre os muitos significados que possui, podemos destacar, em CONSTANCIO — convencionar, prometer; em MORAIS, — permanecer, durar, restar; em AULETE, — reter em seu poder; em FRANCISCO FERNANDES, — não passar de.

"Pelo contrato de compra e venda, um dos contraentes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro a pagar-lhe certo preço em dinheiro" (Cód. Civ. Bras., art. 1.122), só se efetivando o domínio sobre a coisa, pela tradição e, sem esta, inexistente o direito real, mas unicamente direito pessoal do comprador contra o vendedor para haver a coisa ou seu equivalente (151).

O "FICA" em meu poder" equivale a declarar "continua comigo", "convencionou-se", "está em minha fazenda", "não foi entregue" ou "não saiu de minha mão", ou seja, um mero recibo do preço pago antecipadamente. Daí, a posterior complementação — "à sua disposição" — afirmando a inexistência da tradição, indispensável ao perfeccionamento do negócio.

Dir-se-ia que o requisito configurativo do depósito — a entrega da coisa — se concretiza na *traditio ficta*, como afirma JOÃO FRANZEN DE LIMA (152), ou, como denominavam os romanos, no *constitutum possessorium*, — na expressão de LAFAILLE (153) "outro procedimento sub-reptício para suprir a tradição, se bem que responda às razões práticas e econômicas", — caso típico da transformação dos *animus possidendi*, por mutação da *causa possessionis*. Outros preferem encontrar aí, por recair seu objeto sobre coisas fungíveis ou con-

148) GONÇALVES, Luiz da Cunha — Princípios de Direito Civil Luso-Brasileiro — São Paulo — 1951 — II/924-5;

149) Ulp. — Dig. 16, 3, 1, D.º.

150) Cf. VOIGT Pasquale — *Institutioni di Diritto Romano* — Milano — 1954 — pág. 377 — § 103; BONJEAN — *Explication Méthodique des Institutes de Justinian* — Paris — 1860 — II/225 n.º 2.088; RAMOS, J. Arias — *Derecho Romano* — Madrid — 1954 — II-III/637 — § 215; FOIGNET, René — DUPONT, Emile — *Le Droit Romain des Obligations* — Paris — 1945 — pág. 61; MACKELDEY — *Manuel de Droit Romain* — Bruxelles — 1837 — pág. 241 — § 404; MACKENZIE — *Derecho Romano* — Madrid — 1876 — pág. 241;

151) Cr. CARVALHO DE MENDONÇA, Manoel Inácio — *Contratos* — vol. I — n.º 135; GAMA, Dionísio da — *Teoria e Prática dos Contratos* — n.º 178; VAMPRE, Spencer — *Manual de Direito Civil* — § 19;

152) LIMA, João Franzen de — *Curso de Direito Civil Brasileiro* — 1961 — vol. II — tomo 3.º — pág. 624, n.º 508;

153) LAFAILLE, Héctor — *Derecho Civil* — tomo III — *Tratado de los Derechos Reales* — Buenos Aires — 1943 — I/206 — n.º 240;

sumíveis, a característica do depósito irregular que, na classificação de OERTMANN, PLANCK e ENNECERUS, não se identifica como mútuo ou depósito, constituindo antes um “negócio especial”.

A expressão complementar é a tônica que lhe retira qualquer caráter de título de depósito. “A tradição é meramente consensual, — explica CUNHA GONÇALVES (154) — quando se realiza pela simples declaração do vendedor ao comprador de que tem a mercadoria *à sua disposição*, e este, por qualquer motivo, a deixa ficar em poder daquele, ou de um seu representante (armazenista, comissário, depositário), com a faculdade de a retirar quando lhe aprouver (Cód. Comercial, art. 206). Esta espécie de tradição é usada, especialmente, quando a entrega real não pode efetuar-se ao tempo da venda”.

O contrato de compra e venda civil ou comercial, para sua classificação, depende exclusivamente da intenção especulativa de uma das partes (Cód. Com. art. 191), pois, “nem o Cód. Civil nem o Cód. Comercial — afirma SEBASTIÃO DE SOUZA (155) — exigem forma especial para o contrato de compra e venda de coisas móveis. Assim se podem realizar esses contratos por qualquer forma, sem nenhuma exigência especial da lei, para sua validade”. Tanto assim é que, na Itália, TENDI sustenta a opinião de que a compra e venda de gado deve ser provada por testemunhas, qualquer que seja o seu valor, face à oralidade com que são realizadas.

Para se saber com certeza se houve depósito, ensina CARVALHO DE MENDONÇA (156), “é então necessário bem discernir qual o fim da entrega da coisa”, aduzindo: “o único critério seguro para nós é a intenção das partes” (157).

O “FICA” especifica um contrato, com a obrigação de transferir o domínio do gado, existente ou suscetível de existir no prazo convencionado, e do pagamento do preço em dinheiro, que pode ser imediato (a título de adiantamento ou empréstimo) ou, ainda, resultado da partilha dos produtos na parceria pecuária. Portanto, pelo seu feito, pela intenção das partes, pelos usos e costumes, não pode ser entendido como depósito ou empréstimo (158), mas como uma das diversas espécies de compra e venda.

Desta forma, acertadas foram as decisões da Justiça Matogrossense, nos Agravos de Instrumento números 956 e 1.495/68 — Dourados: “o FICA é imprestável para legitimar a ação de depósito e conseqüente prisão do devedor” (159).

154) GONÇALVES, Luiz da Cunha — Da Compra e Venda no Direito Comercial Brasileiro — São Paulo — 1950 — pág. 384 — n.º 114;

155) SOUZA, Sebastião de — Da Compra e Venda — 1956 — pág. 463 — n.º 179;

156) CARVALHO DE MENDONÇA, Manuel Inácio — Contratos no Direito Civil Brasileiro — 1957 — I/150 — n.º 66;

157) Idem, Idem — ob. cit. I/152 — n.º 68;

158) SALVAT, Raymundo M. — Ob. cit. — Buenos Aires — 1954 — III/461-2 — n.º 2.382: “O depósito e o empréstimo de uso são, os dois, contratos, reais e em ambos existe a obrigação de restituir a coisa depositada ou emprestada: mas existem entre eles as seguintes diferenças: 1.º — o depositário, em princípio, não tem o uso da coisa, apenas a sua guarda, ao passo que o comodatário a recebe, precisamente, para usar dela; o depositário presta, assim, um serviço ao depositante, enquanto que o comodatário o recebe do comodante; 2.º — os dois são contratos gratuitos, mas no depósito pode haver uma pequena retribuição, no comodato a gratuidade é regra absoluta; 3.º — a responsabilidade do depositário é mais estreita que a do comodatário; 4.º — o depositário pode ser sempre obrigado à restituição antes do vencimento do prazo estabelecido, o comodatário só em caso de necessidade urgente e imprevista”;

159) in Anais Forenses do Estado de Mato Grosso — 1954 — vol. XXIII/182.

**XIV** — O egrégio Tribunal Mato-grossense, na Apelação Cível nº 4.083/64 — Dourados, decidiu que o FICA “não autoriza a ação executiva, como se fôsse qualquer título legal” e, na Apelação Cível nº 6.038 — Campo Grande, que “não se presta a fundamentar a ação reivindicatória”.

O FICA é um instrumento particular e, segundo o teor do art. 135 do Código Civil Brasileiro, quando êste é feito e assinado ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, sendo subscrito por duas testemunhas, prova as obrigações convencionais de qualquer valor. Mas se falta ao instrumento o requisito da subscrição de duas testemunhas, impossível produzir os efeitos constantes do art. 135, servindo apenas de princípio de prova por escrito.

O documento, geralmente, é assinado apenas pelo devedor, mas se estiver revestido das formalidades do art. 135 do Cód. Civil, o art. 298, nº XII, do Cód. de Proc. Civil lhe concede a ação executiva, desde que a dívida seja líquida e certa. E informa CALAMANDREI <sup>(160)</sup>, “um crédito é certo quando não é controvertida a sua existência, é líquido quando é determinada a importância da prestação, e é exigível quando o seu pagamento não depende de termo ou condição nem está sujeito a outras limitações”.

“Reivindicar — segundo CORRÊA TELLES <sup>(161)</sup> — é tirar coisa nossa de quem injustamente a possuiu”. A ação reivindicatória “compete ao senhor de qualquer coisa — conceitua PAULA BAPTISTA <sup>(162)</sup> — quer seja proprietário perfeito, quer imperfeito ou limitado (como o enfiteuta, o usufrutuário, o marido a respeito dos bens dotais durante o matrimônio), contra o possuidor ou detentor: pode ser declarado senhor dela, e o réu condenado a restituir-lha, com todos os acessórios e rendimentos”.

ORLANDO GOMES <sup>(163)</sup> é incisivo quando afirma: “aquêlê que está desapossado da coisa que lhe pertence quer retomá-la do poder de quem a detém injustamente. Para êsse fim, deve propor ação reivindicatória”, acrescentando BENEDICTO BARROS <sup>(164)</sup>, que “a individualização da coisa e a prova do domínio são os requisitos indispensáveis dessa ação, a par de uma demonstração eficiente de que o réu detém em seu poder a coisa reclamada”.

A ação reivindicatória é, indiscutivelmente, uma ação real e esta, no entendimento de REDENTI <sup>(165)</sup>, é “ação que nasce da violação ou transgressão do direito real”, um direito que se exerce *erga omnes*, sem relação com qualquer pessoa.

No caso do FICA, não encontramos a prova do domínio nem a individualização da coisa e, como doutrinava LAFAIETE PEREIRA <sup>(166)</sup>, “o reivindicante é obrigado a provar dois fatos seguintes: 1º — Que lhe pertence o domínio da coisa; 2º — que o réu a retém em seu poder”. Serve apenas para de-

160) CALAMANDREI — apud VILLAR, Willard de Castro — Ação Executiva — 1962 — pág. 129;

161) CORRÊA TELLES — Doutrina das Ações — pág. 58;

162) PAULA BAPTISTA — Teoria e Prática do Processo — § 11 — pág. 13;

163) GOMES, Orlando — Direitos Reais — 1958 — pág. 342, n.º 200;

164) BARROS, Benedicto — Princípios de Direito Processual Civil — Da Ação Judicial — pág. 105 — n.º 53;

165) REDENTI — Diritto Processuale Civile — pág. 105 — n.º 86

166) LAFAIETE PEREIRA — Direito das Coisas — 5.ª ed. — I/269; idem — LACERDA DE ALMEIDA — Direito das Coisas — I/303, VAMPRE, Spencer — Manual de Direito Civil — § 52; CORRÊA TELLES — Doutrina das Ações — §§ 68 e 69; FRAGA, Afonso — Das Ações de Reivindicação — cap. IX — pág. 84; FREITAS, Augusto Teixeira de — Consolidação das Leis Cíveis — 1915 — art. 916 — pág. 468;

monstrar obrigações convencionais entre partes. Jamais se prestará a provar um domínio inexistente, uma vez que seu vínculo é, meramente, pessoal. Sua finalidade precípua e exclusiva é o cumprimento de uma simples obrigação de dar, nascida do contrato entre o obrigado e o credor, que é o portador do documento.

Se tal direito nasce da obrigação pactuada, que não se efetivou, nunca poderá ser exigido através da ação real, mas, pessoal, cuja natureza é muito mais complexa.

Entretanto, inspirando-se no art. 199 do Código Civil Português, o art. 276 de nossa legislação processual civil reza que “a improriedade da ação não importará nulidade do processo. O juiz anulará somente os atos que não puderem ser aproveitados, mandando praticar os estritamente necessários para que a ação se processe, quanto possível, pela forma adequada”, devendo ser entendido em concordância com o art. 373: “o exercício de uma ação por outra não induz nulidade, desde que satisfeitos os requisitos de uma delas”.

Objetiva-se, assim, extirpar os perigos dos excessos formais para a consecução da vantagem, ocasionada pela economia processual. Para que isso se oportunize, mister se faz que a alteração não implique na modificação substancial do pedido, que na ação proposta, erroneamente, permaneçam os requisitos necessários à ação verdadeira.

O que caracteriza a ação é a intenção e o conteúdo da inicial, nunca o nome que lhe dão as partes. “Não é o nome ou denominação — afirma FRANCISCO MORATO <sup>(167)</sup> — que caracteriza a ação. Não é o nome que dá a essência às coisas. Não é a denominação que caracteriza o ato ou contrato... É comezinho entre os intérpretes que as ações se caracterizam pela observância da forma que lhes preordenam as leis, não havendo necessidade de batizá-las ou de dar-lhes apelidos”. JOÃO MONTEIRO <sup>(168)</sup> enfatizava: “é na mais segura e breve adaptação da forma à relação de direito litigioso que assenta o melhor sistema judiciário”.

Para PEDRO BATISTA MARTINS <sup>(169)</sup>, “desdobrando-se à necessidade de atender às exigências da economia processual, já a doutrina e a jurisprudência admitiam, sem reboços, que a denominação errônea da ação não induzia a sua nulidade, cumprindo, antes, ao juiz verificar se, na espécie, concorriam os requisitos de uma outra ação que não a designada”, para isso, adianta MILHOMENS <sup>(170)</sup>, “tudo há de fazer o juiz para, aproveitando os atos que não devam ser sacrificados, ajustar o processo à forma adequada,” evitando, destarte, os consideráveis prejuízos, a procrastinação e os inúmeros aborrecimentos que atingiriam às partes.

**XV** — Chegamos ao arremate de nosso modesto estudo, trazendo à mente aquela observação que a experiência de EICKEN <sup>(171)</sup> formulou: “a obediência cega aos textos não pode ser senão passageira”, porque argumenta DEGNI <sup>(172)</sup>, “a palavra não passa de um sinal do pensamento contido na lei,

167) MORATO, Francisco — Miscelânea Jurídica — II/718-9;

168) MONTEIRO, João — Teoria do Processo Civil — 6.ª ed. — pág. 38 — § 4.º;

169) MARTINS, Pedro Batista — Comentários ao Código de Processo Civil — III/259;

170) MILHOMENS, Jônatas — Teoria e Prática do Despacho Saneador — 1958 — pág. 201 — n.º 85;

171) EICKEN, Vindes — Méthode Positive de l'Interpretation Juridique — pág. 23;

172) DEGNI — L'Interpretazione Della Legge — pág. 242;

a qual, se pode encontrar a sua reprodução, mais ou menos exata, nos meios materiais e externos que a linguagem fornece, não cessa de possuir uma existência autônoma que não pode ser inteiramente compreendida numa fórmula, mas deve ser examinada em sua realidade objetiva, na própria fonte originária de que procede”.

Para dirimir as dúvidas que pairam sobre este negócio, nas suas diversas formas, tudo, como acentuava CARNELUTTI (173), “depende tanto da idoneidade do mecanismo como dos homens que o manejam”, porque o direito — sentencia COUTURE (174) — “pode criar um perfeito sistema de justiça, mas se este sistema há de ser aplicado, em última instância, por homens, o direito valerá o que esses homens valham”.

E o juiz, — empresto o pensamento de RUSSOMANO (175), “não é, na interpretação da lei, um “gramarian des códigos”, nem será na apreciação da prova, um farmacêutico a pesar venenos, com a objetividade que o perigo exige”. A interpretação exige conhecimento, amor ao trabalho, inteligência, honestidade, raciocínio e muita perspicácia.

Considerando-se a história da origem, os usos e costumes mercantis, a evolução e os princípios interpretativos de que nos servimos, podemos concluir que o negócio jurídico denominado “FICÁ”:

- a) consubstancia um contrato de compra e venda de gado a entregar, exista ou não, na ocasião do fechamento do acôrdo;
- b) documenta a parceria pecuária, nas suas diversas modalidades, inclusive o pagamento ou partilha dos produtos;
- c) representa obrigações meramente pessoais que, face ao inadimplemento, se resolverão para ambas as partes, respondendo o devedor pelo equivalente, mais as perdas e danos ocasionados;
- d) quando o instrumento fôr assinado pelo devedor e por duas testemunhas prova obrigação convencional de qualquer valor e, constando a importância líquida e certa da obrigação, pode ser exigido através de ação executiva;
- e) se fôr assinado apenas pelo obrigado (como geralmente acontece), prestar-se-á a fundamentar a ação ordinária e servirá de princípio de prova por escrito;
- f) seu domicílio, para efeito de competência, é o do local da assinatura do instrumento (Cf. Agravo de Instrumento nº 1.295/64 — Corumbá);
- g) pode constituir objeto de fiança e de cessão — (Apelação Cível nº 4.913/67 — Amambai e nº 6.038/68 — Campo Grande), sujeitando-se, na cessão, para valer contra terceiros, às exigências dos arts. 135 e 1.087 do Código Civil;
- h) por inexistir domínio e individualização é imprestável para caracterizar as exigências da ação de depósito ou a reivindicatória.

173) CARNELUTTI — Sistema de Derecho Processal Civil — 1944 — I/75;

174) COUTURE, Eduardo J. — Introducción ao Estudio del Proceso Civil — 1949 — pág. 75;

175) RUSSOMANO, Mozart Víctor — Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho — 1952 — III/262.

# DOS RECURSOS EM AÇÕES ACIDENTÁRIAS

**PAULO GUIMARÃES DE ALMEIDA**  
(Procurador do INPS)

*Porque militasse em seu prol a presunção da verdade absoluta e da justiça intangível, a certas autoridades eminentes de Roma se lhes conferia o supremo privilégio de julgar em última instância, sem apêlo ou recurso de qualquer espécie.*

*O sentimento de justiça, contudo, inato no homem e em processo de contínuo aprimoramento desde priscas eras, iniciou, de logo, a mitigar o rigorismo com que se procurava assegurar àquelas autoridades a nobreza e o respeito das respectivas decisões.*

Com êsse salutar objetivo, introduziram-se a *supplicatio* e a *restitutio in integrum*, através de que, manifestando-se de acôrdo com a justiça da sentença, pedia, entretanto, a parte vencida, na primeira, fôsse a causa reexaminada para o abrandamento do rigor da decisão e, na segunda, fôsse suspensa a execução até que a parte vencedora oferecesse fiador idôneo, para que, se fôsse a sentença retratada, voltassem as cousas ao *statu quo ante*, com a restituição (*restitutio*) integral (*in integrum*) de tudo ao vencido.

Constituindo-se sob a égide e a inspiração do direito romano, a legislação de Portugal deu guarida àquelas praxes, colocando certas autoridades ao abrigo de eventual censura às suas decisões, atribuindo-lhes, então, a suprema prerrogativa de julgamento em última instância.

Procurou-se, entretanto, abrandar o rigor do sistema, admitindo-se o "agravo ordinário", equivalente à *supplicatio* dos romanos, tanto que o recurso era dirigido à "Casa da Suplicação". Era interpôsto já das sentenças definitivas, já das terminativas, coexistindo com a "apelação", a que se identificava através de alguns traços.

Não tardou, contudo, que tanto as "Ordenações Afonsinas" como as "Manoelinas" circunscrevessem a apelação das "terminativas" a duas únicas hipóteses: dano irreparável e término do processo.

Algumas decisões, contudo, de que as partes se sentiam agravadas, mas contra as quais não cabia a "apelação" e nem o "agravo ordinário", passaram a ser, ao depois, atacadas por via das "querimas", ou "querimônias", ou "querelas", ou, ainda, "petições de queixas", dirigidas diretamente ao Rei, cujos provimentos recebiam o nome de "Cartas de Justiça".

Essas "petições de queixa" deveriam ser formalizadas com a interferência do oficial público, quando se constituíssem de documentos, memoriais e outras peças quaisquer, formando-se, dessarte, um instrumento. Daí a origem do "Agravo de Instrumento".

Quando, porém, a "petição de queixa" versava exclusivamente sobre questão de direito (*quaestio juris*), ou estava desacompanhada de documentos ou a sede do Juízo ad quem se situava dentro em cinco léguas da sede do Juízo a quo, dispensava-se a formalização do instrumento, que era, então, substituído por uma simples petição do queixoso dirigida diretamente ao Juiz superior, que ordenava lhe subissem, para apreciação e julgamento, os próprios autos.

Daí se originou o "Agravo de Petição", que, por subir nos próprios autos, tinha efeito suspensivo, ao passo que o "Agravo de Instrumento" era recebido apenas no efeito devolutivo, a fim de que se não procrastinasse a decisão do feito principal, pôsto que o ponto controvertido poderia ser apreciado através das peças e documentos trasladados.

Na última fase do vetusto direito português, surgiram mais duas outras espécies de agravo: o “agravo no auto do processo” e o “agravo de ordenação não guardada”, pouco diferentes, entretanto, dos já existentes.

A principal característica do “agravo” é a de possibilitar, ao Juiz que prolatou a decisão, a sua reforma. Quando se cuidar, pois, de sentença “definitiva”, inexistente, lógica e sistematicamente, essa possibilidade, de vez que ela se reserva, única e exclusivamente, àquelas sentenças que põem termo ao processo sem lhe resolver o mérito (terminativas).

Dai não poder caber o recurso de “agravo”, que é *stricti juris* — (restrito ao ponto de que se agravou) — das sentenças definitivas, atacadas, via de regra, através da “apelação”, que devolve à superior instância o exame de todo o processo, com o conhecimento irrestrito e integral da causa, como sói ocorrer desde os primórdios do nosso direito.

Como muito bem acentuou COSTA CARVALHO in “Do Agravo no Processo Brasileiro” — Coelho Branco Filho — 1963, “admitir o agravo das sentenças definitivas é restaurar, no direito vigente, na época do rádio, a *suplicatio* do direito romano ou o agravo ordinário do direito português, que a Lei de 1832 aboliu e que as posteriores não revigoraram, com a agravante de dar-lhe extensão e efeitos que a Ordenação (L. 3, T. 84, §§ 8, 9 e 12) lhe recusava”.

Quando o próprio direito português aboliu e erradicou o “agravo ordinário”, que possibilitava tanto o reexame das decisões “definitivas” quanto o das decisões “terminativas”, por não estar, assim, em conformidade e consonância com a sistemática jurídica dos recursos seguida desde o alvorecer do direito lusitano, incongruência seria admiti-lo em nosso processo, para as sentenças “definitivas”.

Finalizando as considerações deste item, transcreve-se o que por COSTA CARVALHO (obra citada) foi dito a respeito:

“O agravo, sendo recurso de direito estrito quanto à sua interposição e restrito quanto à sua extensão, não pode, tecnicamente considerado, e não deve, ser concedido às sentenças definitivas, para as quais o recurso próprio é o de apelação”.

Admite-o, entretanto, o nosso legislador, ao invés de recomendar unicamente a apelação, como se vê do artigo 820 do C.P.C., “*verbis*”:

“Salvo disposição em contrário, caberá apelação das decisões definitivas de primeira instância”.

As disposições em contrário, permissivas do recurso de agravo em se tratando de decisões definitivas, não são raras em nossa legislação. Aditem-no,

entre outros, o Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938 (executivos fiscais), o Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945 (falências e concordatas) modificado pelas Leis nºs 3.726, de 11 de fevereiro de 1960 e 4.983, de 18 de maio de 1966, e a Lei nº 1533 de 31 de dezembro de 1951 (mandado de segurança) modificada pela legislação posterior.

A legislação sobre acidentes do trabalho adotou idêntica disposição recursal, estabelecendo como único remédio cabível das decisões prolatadas o "agravo de petição", à exceção do primitivo Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que admitia, como regra geral, a apelação.

O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, passou a indicar, como único recurso, o "agravo de petição".

Por igual, o Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, manteve o mesmo recurso como o único cabível das sentenças finais proferidas nas ações de acidentes do trabalho.

A legislação mais recente não discrepou das normas anteriores. A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, que aprovou o Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho, ajustou-se, como óbvio, ao mesmo princípio normativo (art. 56).

O emprego do advérbio "sòmente", que substituiu, na anterior legislação, a expressão "único recurso" (art. 64 do Decreto-Lei nº 7.036/44, com a redação dada pela Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957) não deixa a menor margem para qualquer dúvida.

Êle é excludente, de maneira peremptória, de qualquer outro tipo recursal, ainda mesmo que o valor da causa seja inferior a dois salários-mínimos, razão pela qual se torna inaplicável o disposto no art. 839 do Código do Processo Civil.

O Recurso Extraordinário é sempre admissível, pôsto que a norma legal, ao referir-se à exclusividade do Agravo de Petição, fê-lo com vistas aos recursos comuns ou ordinários.

O Extraordinário se inscreve entre os direitos garantidos pela Constituição, para segurança do ordenamento jurídico, não podendo, dessarte, ser objeto de postergação por via de lei ordinária (Art. 114, item III).

Durante algum tempo se questionou sobre ser ou não cabível o Recurso de Revista em ações de Acidentes do Trabalho, com base em que, sendo êle um recurso para o mesmo Tribunal, destinado a desarrestar a divergência jurisprudencial, não passava de mero recurso ordinário.

Aos poucos, contudo, foi-se firmando o entendimento segundo o qual a Revista, por não ter sido referida na norma específica, por ela não foi excomungada do elenco das medidas que, subsidiariamente, o Código do Processo contempla (art. 71).

Sob a pressão das razões de ordem pública que aconselham, imperativamente, a garantia da unificação do entendimento dos textos legais, foi-se tornando despicienda qualquer objeção ao permissivo do seu cabimento. Ela é admitida sem maiores censuras, havendo, para isso, excelentes razões.

Não se tem admitido, nas ações de Acidente do Trabalho o recurso ex officio, por tratar-se de recurso ordinário e porque, dentre êsses, o único cabível é o Agravo de Petição, por expressa imposição do texto legal.

Não se contesta que a matéria recursal é de direito estrito quanto à respectiva interposição, e, com mais fortes razões, de direito restrito quanto à sua extensão. Assim, quando a norma faz alusão ao cabimento de um único recurso, excluiu, via de consequência, os demais, improcedentes, pois, quaisquer hesitações ou dúvidas (inclusio unius, exclusio alterius).

Nem por analogia, nem por extensão poder-se-á, conseqüentemente, permitir que outras espécies sejam toleradas ou admitidas. É apenas o Agravo de Petição, só êle, apenas êle, exclusivamente êle.

Não significa isto, entretanto, que, em obséquio a êsses argumentos de incontestada juridicidade, permita-se relegar-se ao oblvio eminentes interesses de ordem pública relacionados com a inarredável conveniência de serem conferidas e reexaminadas decisões que não dêem ganho de causa às entidades de direito público, sob forma centralizada ou autárquica.

As alegações através de que tais entidades deduzem, judicialmente, seus pontos de vista, têm, em seu prol, a presunção juris tantum de juridicidade, autenticidade e lealdade, de vez que a elas se não permite, nem política nem éticamente, a postulação judicial de interesses que se não fundamentem e que se não inspirem em norma regularmente editada, escoimada de vícios e imperfeições a exegese jurídica perflhada.

A fase preambular, vestibular, preparatória da aferição do seu direito, que se processa através de órgãos técnicos inseridos na esquemática administrativa, dá-lhes, a essas entidades, aquela praesumptio de verdade, lealdade e fidedignidade que indica, aponta e indigita aludido direito como "direito bom", oponível e deduzível judicialmente, com fóros de procedência e maioridade.

Sensível à necessidade política, ética e econômica de que sejam conferidos e reexaminados êsses interesses, que se vinculam à ordem, à disciplina e à salvaguarda do Estado, o Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938, que

disciplina a cobrança judicial da dívida pública, estabeleceu a exigência, em seu artigo 53, dessa revisibilidade. Da decisão que julgar improcedente a ação recorrerá o Juiz, de ofício, para a superior instância.

*A imperatividade dêsse princípio é de tão translúcida visão e alta conveniência de ser aplicado tão evidente, que se dispensa, a nosso ver, a sua contemplação em norma objetiva, já que se tornam implícitas no contexto geral do ordenamento jurídico.*

*Esse ordenamento jurídico, sensível a tais e tão ponderáveis argumentos, mais tarde, através do Decreto-Lei nº 4.565, de 11 de agosto de 1942, modificou o artigo 822 do Código do Processo Civil, acrescentando-lhe o atual parágrafo único, cujo item III impõe a apelação necessária ou ex officio, das sentenças proferidas contra a União, Estados e Municípios.*

*Mais tarde ainda, o aludido ordenamento, através do Decreto-Lei nº 253, de 28 de fevereiro de 1967 (artigo 5º, § 1º) instituiu o recurso necessário na Justiça Federal de primeira instância, "nas causas em que a União ou as suas autarquias forem vencidas".*

*Queremos crer que a legislação específica deixou de levar na devida conta a imprescindibilidade do reexame por superior instância e a jurisprudência se não orientou no sentido dêle, à vista de se destinar a lide à composição de interesses de ordem exclusivamente privada, em que, de um lado, como autor, o trabalhador economicamente indefeso e, do outro, o império incontestável das companhias seguradoras, estando ausente do pleito qualquer interesse vinculado a entidades de direito público.*

*Hoje, todavia, a situação se apresenta de maneira bem diversa, de vez que a composição da lide atua no sentido de satisfazer direitos em que se envolve, com aspectos nitidamente monopolísticos, a Previdência Social, impondo-se, conseqüentemente, só por só, tal como se faz na cobrança judicial da dívida pública e nos processos perante a Justiça Federal de primeira instância, o recurso ex officio ou necessário à superior instância, em ocorrendo a hipótese de sucumbência do INPS no pleito judicial.*

*Dado o vulto dos interesses em jogo, decorrentes do monopólio atribuído à Previdência Social para o seguro de acidentes do trabalho, o recurso de ofício, devolvendo o inteiro conhecimento da controvérsia à superior, reexamina, em profundidade, os fundamentos jurídicos da sentença, se não o houver feito o recurso voluntário (agravo de petição) interposto pela Previdência Social, abre oportunidade a que a matéria seja equacionada em termos de política judiciária convinável aos interesses da segurança nacional.*

*É urgente e imperativo que se conceda, por decisão do Juiz, para as ações acidentárias, o recurso de ofício, quando a Previdência Social fôr vencida ou sucumbir.*

*Os superiores interesses da comunhão previdenciária assim o exigem, pressuposto que estão em jogo recursos financeiros de alta monta, imprescindíveis à consecução de seus elevados objetivos de ordem pública, vinculados, em última instância, à própria segurança nacional.*

*O monopólio do seguro de acidentes do trabalho impõe à Previdência Social obrigações de vulto incomensurável, que não podem, de maneira alguma, ficar à mercê de que, voluntariamente, ela mesma revide, pelos seus órgãos próprios e dentro de prazos angustiosos, às decisões que lhe sejam adversas, no todo ou em parte.*

*Há de se conferir ao próprio Juiz a iniciativa dos recursos conducentes ao aludido reexame, através da interposição necessária ou de ofício, como reparo aos agravos que hajam feito ao Poder Executivo sentenças por via das quais este sucumba, quando na defesa de interesses que a ordem institucional lhe colocou sob a guarda e proteção e dos quais deve prestar contas à Nação.*

*Se assim já se procede em outras circunstâncias, nada justifica a inaplicabilidade do processo às ações de acidentes do trabalho, que, tanto ou mais que as outras — (executivos fiscais e causas perante a Justiça Federal) — podem causar irreparável gravame à Previdência Social.*

*Digno de menção se faz, outrossim, o aspecto pertinente ao prazo que se concede à contestação e à interposição de recurso, que vem sendo, tradicionalmente, assegurado às entidades de direito público (ex-IAPs), sem o elastério a que se reporta o artigo 32 do Código do Processo Civil, sob o mesmo fundamento de que, em se tratando de norma especial (Decreto-Lei nº 7.036, de 10-11-1944 e Lei nº 5.316, de 14-9-1967) não é de se admitir, subsidiariamente, a aplicação da norma processual, de caráter geral.*

*Creemos, contudo, que a Lei Acidentária está, no que tange ao Código de Processo Civil, na posição jurídica em que se situa o Decreto-Lei nº 960/38, que disciplina os Executivos Fiscais, que também é norma especial, mas a que se vem aplicando, nos vazios e nos interstícios, o que dispõe aquele Código.*

*Assim é que se tem decidido aplicar-se aos Executivos Fiscais o princípio da sucumbência, disciplinada pelo artigo 64 do C.P.C. Ao propósito, atente-se para as seguintes ementas:*

*“O princípio da sucumbência aplica-se aos executivos fiscais. Agravo desprovido”. D.J.U. 28 de março de 1969, página 1.126. S.T.F.*

*"Vencida a Fazenda do Estado em processo de executivo fiscal, deve ela ficar sujeita ao pagamento da verba advocatícia ao executado, face ao princípio da sucumbência, adotado pela lei processual civil, que é subsidiária daquela que disciplina os executivos fiscais (Decreto-Lei nº 960, de 1938, artigo 76), omissa a tal respeito". D.J.U. 31-5-1968 S.T.F.*

Por outro lado, tem-se julgado no sentido de que, nesses mesmos processos assegura-se à Fazenda Pública, em dóbros, o prazo para recurso, aplicando-se, dessarte, subsidiariamente, o disposto no artigo 32 do C.P.C.

Voltemo-nos para os seguintes julgados da Suprema Corte, nas seguintes ementas:

*"Executivo fiscal. O artigo 32 do C.P.C. tem aplicação genérica, beneficiando, assim, a Fazenda dos Estados membros, que tem, por isso, prazo em dóbros para recorrer nos executivos fiscais. Recurso extraordinário conhecido e provido." D.J.U. de 31-5-68. RE nº 63.358-SP.*

*"Prazo. Deve ser contado em dóbros para a Fazenda, nos executivos fiscais. Aplicação subsidiária do art. 32 do C.P.C. Recurso Extraordinário conhecido e provido." D.J.U. 28-6-68. RE nº 63.789-SP.*

*"Prazo. Deve ser contado em dóbros para o representante da Fazenda Pública, nos executivos fiscais. Aplicação subsidiária do art. 32 do C.P.C., tendo em vista o que dispõe o art. 76 do Decreto-Lei nº 960/38. Recurso extraordinário conhecido e provido." D.J.U. 23-2-68 RE nº 62.250.*

Fora de dúvida é que o C.P.C. não regula, em princípio, os processos instituídos por lei especial, tais como os disciplinados pelo já referido Decreto-Lei nº 960/38, o que não tem impedido, como já se viu, ao ensejo da inexistência de dispositivo específico, que a êle se apliquem, no que tenham cabimento, as normas daquele Código.

Assim, pois, como êsse diploma legal determina (art. 76) que se aplique subsidiariamente aos executivos fiscais que disciplina a lei processual geral, e assim como a Lei Acidentária (Lei nº 5.316, de 14-9-67) faz a mesma determinação (artigo 15, § 3º) é juridicamente admissível, cabível e procedente que às Ações de Acidentes do Trabalho se aplique, subsidiariamente, o disposto no já aludido artigo 32 do C.P.C.

Não se poderá, conseqüentemente, alegar-se que nega vigência ao artigo 1º do C.P.C. decisão que mande aplicar às Ações Acidentárias o artigo 32 do mesmo Código, por expressa determinação do artigo 15, § 3º, da Lei nº 5.316/67.

# VETOS - Legislação do Distrito Federal

Jésse de Azevedo Barquero, Orientador de  
Pesquisas Legislativas e Santyno Mendes  
dos Santos

— DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA —

## 1.º CAPÍTULO

### LEGISLAÇÃO

Decreto nº 1, de 15 de novembro de .....	1889
Constituição de 24 de fevereiro de .....	1891
Lei nº 85, de 20 de setembro de .....	1892
Lei nº 493, de 19 de julho de .....	1898
Decreto nº 543, de 23 de dezembro de .....	1898
Decreto nº 5.160, de 8 de março de .....	1904
Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de (Nota 14) .....	1930
Constituição de 16 de julho de .....	1934
Lei nº 196, de 18 de janeiro de .....	1936
Constituição de 10 de novembro de .....	1937

Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de .....	1945
Constituição de 18 de setembro de .....	1946
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de .....	1946
Lei nº 30, de 27 de fevereiro de .....	1947
Lei nº 217, de 15 de janeiro de .....	1948
Regimento Interno — Senado — Resolução nº 3, de .....	1948
Resolução Senado nº 1, de 23 de janeiro de .....	1951
Regimento Interno — Senado — de 17 de janeiro de .....	1955
Regimento Interno — Senado — Resolução nº 2, de .....	1959
Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de .....	1956
Lei nº 3.751, de 13 de abril de .....	1960
Emenda Constitucional nº 3, de 8 de junho de .....	1961
Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de .....	1961
Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de .....	1965
Constituição de 24 de janeiro de .....	1967
Decreto-Lei nº 618, de 10 de junho de .....	1969

Proclamada a República, baixa o Governo Provisório o Decreto nº 1:

**“DECRETO N.º 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889**

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da nação brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

**Art. 10** — O território do Município Neutro (1) fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do poder federal.”

A primeira Constituição republicana determina:

**“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891**

**TÍTULO I**

**DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL**

**Disposições Preliminares**

**Art. 2.º** — Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo Município neutro constituirá o Distrito

Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

**Art. 3.º** — Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

**Parágrafo único** — Efetuada a mudança da capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

**SEÇÃO I**

**DO PODER LEGISLATIVO**

**CAPÍTULO IV**

**Das Atribuições do Congresso**

**Art. 34** — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

30) Legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o governo da União;

(1) A Cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal ou Município Neutro, em documentos imperiais era, também, chamado: Município da Corte. (Vide nota na pág. 155 (in fine), em “Constituições do Brasil”, de Fernando H. Mendes de Almeida.)

TÍTULO II  
DOS ESTADOS

.....  
.....  
**Art. 67** — Salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais.”  
.....  
.....

A Lei nº 85, de 20-9-1892, determina que as funções legislativas serão exercidas no Distrito Federal pelo Conselho Deliberativo, cabendo ao Prefeito o direito de veto, que deverá ser submetido à apreciação do Senado Federal.

**LEI N.º 85, DE 20 DE SETEMBRO DE 1892**

**Estabelece a organização municipal do Distrito Federal**

O Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a lei seguinte:

**CAPÍTULO I**

**Disposições Preliminares**

**Art. 1.º** — O Districto Federal comprehendendo o territorio do antigo Municipio Neutro, tem por séde a cidade do Rio de Janeiro e continúa constituído em municipio.

A gerencia dos seus negocios será encarregada a um conselho deliberativo e a um prefeito, de accordo com o que se dispõe nos seguintes capitulos.

**Art. 2.º** — Além das taxas cuja arrecadação competia á Municipalidade pela legislação anterior, poderá o conselho municipal decretar todos os impostos que não forem da privativa competencia da União.  
.....

**CAPÍTULO III**

**Do Poder Legislativo Municipal**

**Art. 6.º** — As funções legislativas serão exercidas pelo conselho deliberativo. (2)

**Art. 7.º** — O conselho municipal compor-se-ha de tantos membros (intendentes) quantos forem os districtos municipi-

paes (um por districto), e de mais tantos, que serão os mais votados em todos os districtos, quantos correspondam a um por quatro districtos.

**§ 1.º** — Para a primeira eleição cada uma das 21 actuaes parochias do Districto Federal será considerada um districto municipal, e, além dos respectivos intendentes, farão parte do primeiro conselho municipal os seis cidadãos mais votados em todos os districtos.

**§ 2.º** — O processo eleitoral para a formação do primeiro conselho municipal será o que fica estabelecido no art. 60 e seguintes das disposições transitorias.

**Art. 8.º** — Sua duração será de tres annos.

**Art. 9.º** — As sessões do conselho municipal serão publicas e só poderão ter logar quando se achar presente mais da metade de seus membros.

**Paragrapho unico** — No primeiro dia de sessão o conselho, reunido sob a presidencia do mais velho de seus membros, elegerá um presidente e um vice-presidente para dirigirem os trabalhos e representarem a corporação.

**Art. 10** — As deliberações serão tomadas pela maioria dos membros presentes, salvo no seguinte caso:

**Paragrapho unico** — Quando se tratar de impostos e despezas que só poderão ser approvados por maioria absoluta dos membros que compoem o conselho, e pelo menos em tres discussões.

**Art. 11** — O conselho funcionará em duas sessões annuaes não excedente de 60 dias cada uma dellas, para o fim de deliberar sobre os negocios municipaes.

**Paragrapho unico** — Fóra destas sessões, poderá o conselho reunir-se extraordinariamente por convocação do seu presidente ou do prefeito, ou a requerimento escripto da maioria de seus membros. Nestas reuniões só deliberará sobre o assumpto que tiver motivado a convocação.  
.....

**Art. 15** — Ao conselho municipal incumbe:

**§ 33** — Representar ao Congresso Nacional e ao Governo Federal contra as

(2) Alterado pela Lei n.º 248, de 15-12-1894.

infracções da Constituição federal, bem como contra os abusos e desmandos das autoridades não municipaes e em qualquer outro sentido.

.....  
 § 37 — Prover sôbre o bem geral do município e velar pela fiel execução desta lei organica e das que promulgar.

**Art. 16** — Em nenhuma circumstancia e para nenhum fim poderá o conselho conferir suas prerogativas a qualquer pessoa estranha ou não ao município.

#### CAPÍTULO IV

##### Do Poder Executivo Municipal

**Art. 17** — O poder executivo municipal é exercido pelo prefeito.

**Art. 18** — O prefeito será nomeado pelo Presidente da Republica, com approvação do Senado Federal, para servir por quatro anos. O primeiro prefeito servirá até ao dia 31 de dezembro de 1894.

**Art. 19** — Ao prefeito compete:

§ 1.º — Apresentar pessoalmente, por occasião da abertura de cada sessão ordinaria, um relatório circumstanciado de todas as occurrencias que se tiverem dado no intervallo de uma sessão a outra, propondo nessa occasião as medidas que julgar opportunas.

§ 2.º — Executar e fazer cumprir todas as deliberações ou ordens do conselho, quando devidamente promulgadas.

.....  
 § 3.º — Convocar extraordinariamente o conselho, quando o julgar conveniente ou quando assim o reclame por escripto a maioria dos intendentes.

§ 9.º — Prorogar o orçamento em vigor, si até o ultimo dia de dezembro não tiver sido votado novo pelo conselho.

**Art. 20** (3) — O prefeito suspenderá a execução de qualquer acto emanado do conselho, oppondo-lhe **veto**, sempre que elle estiver em desacordo com as leis e regulamentos em vigor no Districto Federal.

Neste caso submeterá ao conhecimento do Senado Federal o acto suspenso, dando por escripto as razões do **veto**. O Senado decidirá si o acto suspenso viola ou não a Constituição e as leis federaes, assim como as leis e regulamentos da Municipalidade.

**Art. 21** — O prefeito deverá, dentro do prazo improrogável de cinco dias, oppor por escripto o seu **veto**. Não o fazendo nesse prazo, se entenderá approvado o acto.

O prazo conta-se do dia em que o prefeito tiver conhecimento official do acto.

A Lei n.º 493, de 19-7-1898, revoga o art. 20 da Lei n.º 85, de 1892, e estabelece que os vetos do Prefeito motivados pela contrariedade aos interesses do Districto Federal serão apreciados pelo Conselho Municipal, competindo ao Senado Federal a deliberação sôbre vetos a leis e resoluções tidas como inconstitucionais:

#### LEI N.º 493, DE 19 DE JULHO DE 1898

##### Regula a suspensão das leis e resoluções do Conselho Municipal do Districto Federal.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a lei seguinte:

**Art. 1.º** — O Prefeito suspenderá as leis e resoluções do Conselho Municipal do Districto Federal, oppondo-lhes **veto**, sempre que as julgar inconstitucionaes, contrarias ás leis federaes, aos direitos dos outros municipios ou dos Estados, ou dos interesses do mesmo Districto.

§ 1.º — Quando o **veto** for opposto ás leis e resoluções por serem inconstitucionaes, contrarias ás leis federaes ou aos direitos dos outros municipios ou dos Estados, o Prefeito submeterá os actos suspensos ao conhecimento do Senado Federal, dando por escripto as razões do **veto**. O Senado decidirá definitivamente si essas leis ou resoluções devem ser ou não executadas.

§ 2.º — No caso de suspensão de execução por serem contrarias aos interesses do Districto Federal, o Prefeito as devolverá ao Conselho Municipal com as razões que motivaram a suspensão. Si o Conselho approvar por dous terços dos votos dos membros presentes os actos suspensos, ficará annullado o **veto** e o Prefeito os executará.

(3) Revogado pelo art. 2.º da Lei n.º 493, de 19-7-1898.

§ 3.º — As deliberações do Conselho, tendo por objecto actos administrativos subordinados a normas estatuidas em leis ou regulamentos municipaes, que as violarem, se consideram contrarias aos interesses do Districto Federal.

Art. 2.º — Fica revogado o art. 20 da lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Capital Federal, 19 de julho de 1898, 10.º da República. — Prudente J. de Moraes Barros — Amaro Cavalcanti.

Já o Decreto n.º 543, de 23-12-1898, altera a lei precedente, revogando o dispositivo concernente à apreciação do veto pelo Conselho Municipal e estipulando que o veto aposto pelo Prefeito às leis e resoluções do Conselho será submetido ao Senado, qualquer que seja a natureza daqueles atos:

#### DECRETO N.º 543, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1898

##### Regula a administração do Districto Federal.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1.º — A Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892, é derogada e ampliada pelas seguintes disposições:

Art. 2.º — O Presidente da Republica nomeará o Prefeito, que será conservado no desempenho de suas funções, enquanto bem servir; derogadas, no que for contrario a esta, as disposições dos arts. 18 e 23 da Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892.

O Presidente sujeitará essa nomeação à aprovação do Senado Federal, no prazo de 10 dias, da sua data; e, na ausencia do Congresso, no mesmo prazo, depois da sua reunião.

Art. 3.º — O veto opposto pelo Prefeito às leis e resoluções do Conselho, na forma do art. 1.º da Lei n.º 493, de 19 de julho de 1898, será submetido ao conhecimento do Senado, qualquer que seja a natureza daquelles actos.

É derogado o § 2.º do citado artigo.

Paragrapho unico — Entender-se-ha approved o veto, si a decisão do Senado, rejeitando-o, não reunir dous terços de votos dos Senadores presentes.

Art. 4.º — São inelegíveis para o bienio seguinte os membros do Conselho que findar, derogado o art. 8.º da Lei n.º 85, de 1892.

Art. 5.º — Fica adiada para 29 de janeiro proximo a eleição do Conselho Municipal. O processo eleitoral se regulará pelos arts. 61 e seguintes da Lei n.º 85, no que não estiverem derogados pela presente lei. A eleição se fará por lista incompleta, votando o eleitor de cada districto eleitoral em quatro nomes.

Art. 6.º — Para os efeitos dos arts. 3.º e 40 da Lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892, servirão os quatro immediatos em votos ao menos votado em cada districto.

Art. 7.º — Subsiste em vigor o regulamento que baixou com o decreto n.º 2,579, de 1897, quanto à competencia da Corte de Appelação para o processo e julgamento do Prefeito.

Art. 8.º — Ainda que não esteja terminado o prazo de que trata o art. 8.º da Lei n.º 85, cessará o mandato do Conselho eleito, de conformidade com a presente lei, si nova organização do Districto Federal for decretada pelo Poder Legislativo.

Art. 9.º — A iniciativa da despeza, bem como a da criação dos empregos municipaes e do recurso a empréstimos e operações de credito, compete ao Prefeito.

§ 1.º — Exercer-se-ha essa iniciativa apresentando o Prefeito ao Conselho Municipal o projecto annual do orçamento da despeza e as demais propostas financeiras ou administrativas, que as necessidades do serviço lhe aconselharem.

§ 2.º — Deliberando sobre a lei de orçamento, o Conselho não poderá fazer nenhum augmento ou diminuição de ordenado, nenhuma criação ou supressão de emprego, nem votar disposições de character permanente, sem proposta do Prefeito.

Art. 10 — É da competencia do Presidente da Republica a nomeação de procuradores dos feitos da Fazenda Municipal, de que trata o paragrapho unico do art. 32 da Lei n.º 85.

**Art. 11** — O Governo apresentará ao Congresso, na próxima sessão legislativa, informações sobre as medidas que julgar convenientes para a reorganização municipal do Distrito Federal.

**Art. 12** — Esta Lei vigorará desde a data da sua publicação.

**Art. 13** — Revogam-se as disposições em contrário.

Capital Federal, 23 de dezembro de 1898, 10.º da República. — M. Ferraz de Campos Salles. — Epitácio da Silva Pessoa.

O Governo Federal fôra autorizado (art. 6º das Disposições Transitórias da Lei nº 939, de 29 de dezembro de 1902) a "consolidar esta e as outras leis federais relativas à organização municipal e a publicar em um só decreto a consolidação, que vigorará como lei orgânica do Distrito Federal".

O Decreto nº 5.160, de 8 de março de 1904, aprova a consolidação das leis federais sobre a organização municipal do Distrito Federal que passa a vigorar como lei orgânica do Distrito Federal.

A função legislativa é exercida pelo Conselho Deliberativo e o poder executivo municipal é exercido pelo Prefeito, nomeado pelo Presidente da República através de decreto. Os arts. 24 e 25 d'este Decreto dispõem sobre o veto do Prefeito às leis e resoluções do Conselho, veto êste que será submetido à apreciação do Senado Federal:

#### DECRETO N.º 5.160, DE 8 DE MARÇO DE 1904

Approva a consolidação das leis federaes sobre a organização municipal do Distrito Federal.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, usando da autorização contida no art. 6.º do capitulo V da Lei n.º 939, de 29 de dezembro de 1902, e de accordo com a Lei n.º 1.101, de 19 de novembro de 1903, e os decretos legislativos ns. 1.151 e 1.152, de 5 e 7 de janeiro ultimo, resolve approvar a consolidação que a este acompanha, das leis federaes sobre a organização municipal do Distrito Federal, assignada pelo Mi-

nistro de Estado da Justiça e Negocios Interiores; devendo a mesma consolidação vigorar como lei organica do dito Distrito.

Rio de Janeiro, 8 de março de 1904; 16.º da Republica. — Francisco de Paula Rodrigues Alves. — J. J. Seabra.

Consolidação das Leis Federais sobre a Organização Municipal do Distrito Federal, a que se Refere o Decreto n.º 5.160, desta data

#### CAPITULO I

##### Do Territorio e sua Administração

**Art. 1.º** — O Distrito Federal, comprehendendo o territorio do antigo Municipio Neutro, tem por sede a cidade do Rio de Janeiro e continua constituido em municipio.

A gerencia dos seus negocios sera encarregada a um Conselho deliberativo e a um Prefeito (4).

#### CAPITULO II

##### Do Poder Legislativo

**Art. 2.º** — As funções legislativas são exercidas pelo Conselho Deliberativo (5).

**Art. 3.º** — O Conselho Municipal do Distrito Federal compor-se-ha de dez intendentes, um dos quaes o presidirá, por eleição de seus pares (6).

#### CAPITULO III

##### Do Poder Executivo

**Art. 18** — O poder executivo municipal é exercido pelo Prefeito (7).

**Art. 19** — O Prefeito será nomeado por decreto do Presidente da Republica, dentre os cidadãos brazileiros de reconhecida competencia, e será conservado no desempenho de suas funções emquanto bem servir (8).

**Art. 24** — O Prefeito suspenderá as leis e resoluções do Conselho Municipal do Distrito Federal, oppondo-lhes veto, sempre que as julgar inconstitucionaes, contrarias ás leis federaes, aos direitos dos outros municipios ou dos Estados, ou aos interesses do mesmo Distrito (9).

(4) Lei n.º 85, de 20-9-1892, art. 1.º

(5) Lei n.º 85, art. 6.º

(6) Lei n.º 939, de 29-12-1902, art. 1.º

(7) Lei n.º 85, art. 17.

(8) Lei n.º 939, art. 6.º, e Decreto Legislativo n.º 543, de 23-12-1898, art. 2.º

(9) Lei n.º 493, de 19-7-1898, art. 1.º

Consideram-se contrarias aos interesses do Districto Federal as deliberações do Conselho que, tendo por objecto actos administrativos subordinados a normas estatuidas em leis e regulamentos municipaes, violarem as respectivas leis ou os regulamentos (10).

**Art. 25** — O veto opposto pelo Prefeito ás leis e resoluções do Conselho será submettido ao conhecimento do Senado Federal, qualquer que seja a natureza daquelles actos (11).

Entender-se-ha approvedo o veto, si a decisão do Senado, rejeitando-o, não reunir dous terços dos votos dos Senadores presentes (12).

**Art. 26** — O Prefeito deverá, dentro do prazo improrrogavel de cinco dias, oppór por escripto o seu veto. Não o fazendo nesse prazo, entender-se-ha approvedo o acto. O prazo conta-se do dia em que o Prefeito tiver conhecimento official do acto (13).

A Reforma Constitucional de 1926 não alterou os dispositivos da Constituição de 1891 referentes ao Distrito Federal.

Vitoriosa a Revolução de 1930, o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, "institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências". (14)

A Constituição de 1934 determina que o Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, submetida a escolha ao Senado Federal, cabendo a função legislativa a uma Câmara Municipal eletiva:

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 16 JULHO DE 1934**

**TÍTULO I  
DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL  
CAPÍTULO I**

**Disposições Preliminares**

**Art. 15** — O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demis-

sível ad nutum cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.

**Disposições Transitórias**

**Art. 3.º** — Noventa dias depois de promulgada esta Constituição, realizar-se-ão as eleições dos membros da Câmara dos Deputados e das Assembléias Constituintes dos Estados. Uma vez inauguradas, estas últimas passarão a eleger os Governadores e os representantes dos Estados no Senado Federal, a empossar aquêles e a elaborar, no prazo máximo de quatro meses, as respectivas Consti-

(10) Lei n.º 493, art. 1.º, § 3.º  
(11) Decreto Legislativo n.º 543, art. 3.º  
(12) Decreto Legislativo n.º 543, art. 3.º, paragraho unico.  
(13) Lei n.º 85, art. 21.

**(14) DECRETO N.º 19.398, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930**

"Institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências."

O Chefe do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil decreta:

**Art. 1.º** — O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça a reorganização constitucional do País.

**Art. 11** — O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aquêles já organizados, em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

§ 1.º — O interventor terá em cada Estado os proventos, vantagens e prerrogativas que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu presidente ou governador, cabendo-lhe exercer, em toda a plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2.º — O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atos municipais, os mesmos poderes que por esta lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquelle no território do Estado respectivo.

§ 4.º — O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá as todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerar-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos e resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

tuições, transformando-se, a seguir, em Assembléas ordinárias, providenciando desde logo, para que seja atendida a representação das profissões.

§ 1.º — O número de representantes do povo na Câmara dos Deputados, na primeira legislatura, será de um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte, e, dêste limite para cima de um por 250 mil habitantes, observado o disposto no art. 180; o de membros das Assembléas Constituintes dos Estados igual ao dos antigos Deputados estaduais, eleitos por sufrágio universal, igual e direto, e pelo sistema proporcional; o dos Vereadores da primeira Câmara Municipal do atual Distrito Federal, o mesmo dos antigos intendentes.

§ 3.º — No mesmo prazo dêste artigo serão realizadas as eleições para a Câmara Municipal do Distrito Federal, que elegerá o Prefeito e os representantes do Senado Federal.

Art. 4.º — Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Parágrafo único — O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, na forma que fôr estabelecida pelo Poder Legislativo Federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhe forem aplicáveis as disposições do art. 12. A primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.

A Lei nº 196, de 18 de janeiro de 1936, institui a Lei Orgânica para o Distrito Federal. Dispondo sobre o veto do Prefeito, determina a sua apreciação pela Câmara Municipal:

**LEI N.º 196, DE 18 DE  
JANEIRO DE 1936**

**Institui a Lei Orgânica para o  
Distrito Federal.**

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**TÍTULO I**

**CAPÍTULO II**

**Dos Órgãos de Governo**

Art. 5.º — O governo do Distrito Federal será exercido por um Prefeito, e por uma Câmara Municipal, com a co-opeção e assistência dos demais órgãos de que trata a presente Lei.

**TÍTULO II**

**DO PODER LEGISLATIVO**

**Da Câmara Municipal**

Art. 6.º — O Poder Legislativo será exercido pela Câmara Municipal.

Art. 13 — Nos limites da competência do Distrito Federal, cabem à Câmara Municipal as funções legislativas correspondentes, observando-se as seguintes prescrições:

I — os serviços públicos serão organizados por leis básicas da iniciativa do Prefeito, mediante consulta ao Conselho-Geral, examinadas, discutidas e votadas pela Câmara Municipal, que, de futuro, não as poderá modificar parcialmente, por disposições especiais, mas só revê-los no seu todo, sempre por iniciativa do Prefeito;

II — a ampliação ou redução dos serviços e a criação de novos, somente poderão

constituir objeto de deliberação da Câmara Municipal, quando proposto pelo Prefeito, e serão sempre matéria de lei especial;

III — a revisão ou alteração de categorias do funcionalismo municipal, de seus vencimentos ou do sistema de remuneração de cargos efetivos, não prejudicará, em nenhuma hipótese, os atuais titulares;

IV — nenhum aumento ou redução de vencimentos se decretará sem que os solicite expressamente o Prefeito;

V — no tocante à desapropriação por utilidade pública municipal, sobre a qual compete à Câmara Municipal resolver sob proposta do Prefeito, sem prejuízo das atribuições especiais do mesmo Prefeito nesta matéria, fica estabelecido:

1) que podem compreender-se na desapropriação, não somente as áreas indispensáveis à completa execução das obras planejadas, senão ainda as contíguas, numa determinada zona, que se verificarem necessárias para conseguir a plena finalidade das mesmas obras, assegurar-lhes o seu inteiro valor imediato e satisfazer as suas previsíveis exigências futuras;

2) que a utilidade de desapropriação poderá ainda declarar-se com respeito aos imóveis que, em razão de sua proximidade da obra projetada, conseguirem daí uma valorização superior a 20%;

3) sempre que a desapropriação se estender a imóveis situados fora do perímetro das obras planejadas a lei designará a zona a que aquela se deve estender, fixará o

modo de utilização das parcelas não incorporadas às obras públicas, e, eventualmente, as condições a que fica sujeita a revenda dessas mesmas parcelas;

4) a desapropriação em consequência de valorização não se decretará senão depois de proceder-se administrativamente à vistoria e avaliação prévia dos imóveis, audiência do interessado e parecer favorável das repartições técnicas competentes;

5) quando o proprietário de um imóvel com frente para logradouro público recusar satisfazer o valor, arbitrado em forma legal, da área resultante da retificação do alinhamento desse logradouro e que, contígua ao seu imóvel, deverá ser a este incorporada por investidura, poderá a administração municipal decretar a desapropriação de todo o imóvel e proceder a esta, na forma da lei, pagando pelo mesmo valor que tinha antes da execução da obra pública;

VI — salvo as restrições, adiante assinaladas e o disposto no art. 41 e seu parágrafo, o orçamento será uno, incorporando-se à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. Todavia, o fundo de educação, constituído por lei especial, e que terá escrituração à parte na contabilidade da Fazenda Municipal, constituirá depósito à disposição do Conselho de Educação, que o utilizará na forma prescrita em lei;

- VII — o Prefeito enviará à Câmara Municipal a proposta de orçamento dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária;
- VIII — o orçamento da despesa se comporá de duas partes; uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior, outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização;
- IX — a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:
- a) a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita;
  - b) a aplicação do saldo, ou o modo de cobrir o déficit.
- X — é vedado à Câmara Municipal conceder créditos ilimitados;
- XI — será prorrogado o orçamento vigente se até 3 de novembro de cada ano não houver sido enviado ao Prefeito para a sanção o orçamento votado pela Câmara Municipal;
- XII — é proibido o estorno de verbas;
- XIII — nenhum crédito não decorrente de autorização orçamentária se abrirá, a não ser no segundo semestre do exercício financeiro;
- XIV — a iniciativa dos projetos de lei, salvo as restrições contidas nesta lei, cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal e ao Prefeito. Devidamente aprovado, será o projeto enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará e promulgará. Em caso contrário, o vetará, total ou parcialmente, dentro em dez dias úteis, a contar daquele em que o receber, devolvendo nesse prazo, e com os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada, à Câmara Municipal. Rejeitado o veto — para o que se exige o voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, em votação secreta — o Presidente da Câmara Municipal promulgará o ato; e assim procederá igualmente quando o Prefeito, transcorrido o decêndio, não houver nem sancionado, nem vetado o projeto de lei. Considerar-se-á aprovado o veto que, decorrido o prazo de trinta dias a contar de seu recebimento pela Secretaria da Câmara ou do início dos trabalhos legislativos, quando a remessa se der no intervalo das sessões, não fôr rejeitado;
- XV — sem a autorização da Câmara Municipal não poderá o Prefeito contratar a abertura de créditos bancários, a não ser por antecipação de receita, contrair empréstimos, ou outorgar concessões de serviços públicos.
- .....
- Art. 20** — Dentro dos limites, da competência do Distrito Federal, cabe ao Prefeito, além da iniciativa das leis, nos termos do art. 13, a direção suprema de todos os negócios públicos municipais.
- § 1.º — Compete-lhe, especialmente, por si ou auxiliado pelos Secretários, conforme as prescrições da lei municipal:
- a) sancionar e promulgar as leis;
- .....
- § 2.º — Logo que se instalar a Câmara Municipal, o Prefeito lhe enviará uma mensagem, informando-a de todos os atos de sua gestão no exercício anual imediatamente anterior, e prestará as suas contas.
- § 3.º — O Prefeito vetará, no seu todo ou em qualquer de suas partes, as

leis da Câmara Municipal, sempre que julgar as suas disposições inconstitucionais, contrárias à legislação federal, aos direitos das outras unidades federativas, ou aos interesses do Distrito.

**CAPÍTULO IV**

**Disposições Gerais**

**Art. 52** — As leis e regulamentos municipais, que tiverem por objetivo a organização das repartições municipais, atribuições dos funcionários, obrigações que lhes incumbem e vantagens que lhes são asseguradas, entram em vigor no dia imediato ao da sua publicação no jornal incumbido da publicação dos atos oficiais do Distrito Federal. As demais leis e decretos somente obrigam dez dias depois de publicados. Poderá, todavia, a Câmara Municipal quanto às leis, e o Prefeito, quanto aos decretos, fixar prazo diverso, mais ou menos dilatado, para a obrigatoriedade desses atos. As leis de autorização jamais poderão interpretar-se no sentido de obrigar a administração a praticar o ato ou atos autorizados.

§ 1.º — Os projetos ou emendas a projetos aumentando ou diminuindo despesas, estabelecendo disponibilidades, criando ou suprimindo cargos, majorando, fixando ou diminuindo vencimentos ou quaisquer vantagens asseguradas em lei aos serventuários municipais, não serão recebidos pela Mesa da Câmara se não forem precedidos de mensagem fundamentada do Prefeito, podendo qualquer Vereador requerer, se sem esse requisito essencial forem os ditos projetos ou emendas recebidos pela Mesa, que sejam eles submetidos à apreciação do Prefeito antes do pronunciamento das Comissões permanentes e especiais, ou do Plenário. O assentimento do Prefeito ao projeto ou emenda submetido à sua apreciação, na conformidade deste parágrafo, será manifestado em mensagem devidamente fundamentada.

§ 2.º — As disposições de lei votadas e promulgadas ou sancionadas em desacordo com o dispositivo no parágrafo anterior, são nulas de pleno direito.

**Disposições Transitórias**

**Art. 4.º** — Os vetos já opostos pelo Prefeito serão apreciados pela Câmara

Municipal dentro de 30 dias, a contar da inauguração da próxima sessão legislativa.

A Constituição de 1937 estabelece (artigo 30) que o Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal (15), cabendo as funções legislativas ao Conselho Federal.

Seguiu-se, entretanto, um período de ditadura, inexistindo o Congresso Nacional.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937**

**Da Organização Nacional**

**Art. 7.º** — O atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União.

**Art. 30** — O Distrito Federal será administrado por um prefeito de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, cabendo-lhe tôdas as despesas de caráter local.

(15) O Conselho Federal, pela Lei Constitucional n.º 13, de 12-11-45, passa a denominar-se Senado Federal.

**LEI CONSTITUCIONAL N.º 13, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1945**

“Dispõe sobre os Poderes Constituintes do Parlamento, que será eleito a 2 de dezembro de 1945.”

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, Considerando .....  
.... decreta:

Art. 1.º — Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléa Constituinte, para votar, com poderes limitados, a Constituição do Brasil.

Parágrafo único — O Conselho Federal passa a denominar-se Senado Federal.

Art. 2.º — Promulgada a Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passarão a funcionar como Poder Legislativo ordinário.

### Do Poder Legislativo

**Art. 38** — O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1.º — O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

§ 2.º — Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal.

### Do Conselho Federal

**Art. 50** — O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos.

**Art. 53** — Ao Conselho Federal cabe legislar para o Distrito Federal e para os Territórios, no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos.

**Art. 56** — O Conselho Federal será presidido por um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República.

A Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, altera o art. 30 da Constituição de 1937, delegando a função legislativa do Distrito Federal ao órgão deliberativo criado pela respectiva lei orgânica:

#### LEI CONSTITUCIONAL N.º 9 DE 28 DE FEVEREIRO DE 1945

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e,

Considerando que .....

decreta:

**Art. 1.º** — Os arts. 7.º, 9.º e parágrafo, 14, 30, 32 e parágrafo, 33, 39 e parágrafos, 46, 48, 50 e parágrafos, 51, 53, 55, 59 e

parágrafos, 61, 62, 84 e parágrafos, 65 e parágrafo, 73, 74, 76, 77, 78 e parágrafos, 79, 80, 81, 82 e parágrafo, 83, 114 e parágrafos, 117 e parágrafo, 121, 140, 174 e parágrafos, 175, 176 e parágrafo, 179 da Constituição ficam redigidos pela forma seguinte, respectivamente:

“**Art. 7.º** — A administração do atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será organizada pela União.”

“**Art. 30** — O Distrito Federal será administrado por um prefeito de nomeação do Presidente da República, demissível ad nutum, e pelo órgão deliberativo criado pela respectiva lei orgânica.

As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.”

“**Art. 50** — O Conselho Federal compõe-se de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto. A duração do mandato é de seis anos.”

“**Art. 53** — Ao Conselho Federal cabe legislar para os Territórios no que se referir aos seus interesses peculiares.”

A Constituição de 1946 estabelece que o Distrito Federal será administrado por Prefeito de nomeação do Presidente da República, aprovada a escolha pelo Senado Federal, tendo Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas:

#### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 18 DE SETEMBRO DE 1946

##### TÍTULO I

##### Da Organização Federal

##### CAPÍTULO I

##### Disposições Preliminares

**Art. 1.º** — .....

§ 1.º — .....

§ 2.º — O Distrito Federal é a Capital da União.

.....  
**Art. 26** — O Distrito Federal será administrado por Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas.

§ 1.º — Far-se-á a nomeação depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República.

§ 2.º — O Prefeito será demissível *ad nutum*.

.....  
 § 4.º — Ao Distrito Federal cabem os mesmos impostos atribuídos por esta Constituição aos Estados e aos Municípios.

.....  
**CAPÍTULO II**

**Do Poder Legislativo**

**SEÇÃO I**

**Disposições Preliminares**

**Art. 37** — O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

.....  
**SEÇÃO III**

**Do Senado Federal**

.....  
**Art. 63** — Também compete privativamente ao Senado Federal:

- I — aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.

.....  
**CAPÍTULO III**

**Do Poder Executivo**

**SEÇÃO I**

.....  
**SEÇÃO II**

**Das Atribuições do Presidente da República**

**Art. 87** — Compete privativamente ao Presidente da República:

- .....  
 IV — nomear e demitir o Prefeito do Distrito Federal (art. 26, §§ 1.º e 2.º).

**ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DE 18 DE SETEMBRO DE 1946**

A Assembléia Constituinte decreta e promulga o seguinte

“Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

.....  
**Art. 4.º** — A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

§ 1.º — .....

§ 4.º — Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

.....  
**Art. 12** — Os Estados e os Municípios, enquanto não se promulgarem as Constituições estaduais, e o Distrito Federal, até ser decretada a sua lei orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação deste Ato.

A vigência da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei nº 196, de 18-1-36) é restaurada pela Lei nº 30, de 27-2-47. Assim sendo, o veto do Prefeito do Distrito Federal deverá, então, ser apreciado pela Câmara Municipal:

**LEI N.º 30, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1947 (16)**

**Restaura a vigência da Lei Orgânica do Distrito Federal, sob n.º 196, de 18 de Janeiro de 1936.**

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

.....  
**Art. 2.º** — Fica revigorada a Lei número 196, de 18 de Janeiro de 1936, no que não contrariar à Constituição e tornar exequível à existência do legislativo municipal.

Senado Federal, em 27 de Fevereiro de 1947. — Nereu Ramos, Presidente.

(16) D.O. de 11-3-1947, pág. 3.225.

Nova Lei Orgânica é, entretanto, promulgada, passando a competir ao Senado Federal a apreciação dos vetos do Prefeito do Distrito Federal:

**LEI N.º 217, DE 15 DE  
JANEIRO DE 1948 (17)**

Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**

**Da Competência**

**Art. 1.º** — O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas.

**CAPÍTULO II**

**Dos Órgãos do Governo**

**Art. 5.º** — O Governo do Distrito Federal será exercido pelo Prefeito e pela Câmara dos Vereadores, com a cooperação e assistência dos demais órgãos de que trata a presente lei.

**SEÇÃO I**

**Do Poder Legislativo**

**Da Câmara dos Vereadores**

**Art. 6.º** — O Poder Legislativo será exercido pela Câmara dos Vereadores composta de cinquenta representantes, escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores do Distrito Federal, na forma da lei.

**SEÇÃO II**

**Das Leis**

**Art. 14** — A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Prefeito e a qualquer membro ou Comissão da Câmara.

§ 1.º — Respeitada a competência da Câmara e do Tribunal de Contas, no que concerne à organização dos serviços administrativos das respectivas secretarias, compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que ampliem, reduzam ou criem empregos em serviços já existentes, alterem as categorias do funcionalismo, os seus vencimentos e o sistema de renumeração.

§ 2.º — Aprovado o projeto, será ele enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 3.º — Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o tiver recebido, e comunicará, no mesmo prazo, aos Presidentes do Senado e da Câmara dos Vereadores, os motivos do veto.

§ 4.º — O veto aposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decênio, ao conhecimento do Senado Federal, que, pela maioria dos senadores presentes o aprovará ou rejeitará.

§ 5.º — Rejeitado o veto, se o Prefeito não promulgar a resolução dentro de dez dias, contados da data em que houver recebido a comunicação do Senado, competirá ao Presidente da Câmara dos Vereadores promulgá-la.

§ 6.º — Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feita a remessa no intervalo das sessões.

**SEÇÃO IV**

**Do Poder Executivo**

**Do Prefeito — Dos Secretários-Gerais**

**Art. 25** — Dentro dos limites da competência do Distrito Federal, caberá ao Prefeito, além da iniciativa das leis (artigo 14), a administração dos negócios públicos locais.

§ 1.º — Competir-lhe-á especialmente:

I — sancionar e promulgar as leis ou apor-lhes veto;

**Art. 59** — Esta lei entrará em vigor oito dias depois da sua publicação.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1948.  
— 127.º da Independência e 60.º da República. — Eurico G. Dutra — Adroaldo Mesquita da Costa.

(17) D. O. de 20-1-1948  
Ret. no D. O. de 22-1-1948  
Ret. no D. O. de 23-1-1948

O Regimento Interno do Senado Federal dispõe sobre a apreciação do veto do Prefeito do Distrito Federal:

**SENADO FEDERAL**

**REGIMENTO INTERNO** (15)

(Resolução n.º 3, de 1948)

TÍTULO IV

Das Comissões

CAPÍTULO II

Eleições e Atribuições

**Art. 68** — A Comissão de Constituição e Justiça compete:

- a) emitir parecer sobre as proposições relativas às matérias previstas nos arts. 2.º, 3.º, 5.º, III, VII, XIV e XV, a, b, última parte, g, k, n, p e q, 48, 63, 65, VII, VIII e IX, 66, VII, 67, 94, 125, 156, § 2.º, da Constituição Federal, vetos do Prefeito do Distrito Federal (art. 14, §§ 4.º e 6.º da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), bem como a intervenção nos Estados e o dispositivo do art. 6.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

TÍTULO VII

Das Discussões e Votações

**Art. 134** — Terão duas discussões os projetos de lei iniciados no Senado e apenas uma os projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados, os projetos de resolução do Senado, as indicações, as emendas, os pareceres, as redações finais, os vetos do Prefeito do Distrito Federal e os requerimentos a que se referem os arts. 129 e 132.

A partir de 23 de janeiro de 1951, pela Resolução nº I, de 1951, do Senado Federal, a votação dos vetos do Prefeito do Distrito Federal passou a ser feita em escrutínio secreto:

O Senado Federal aprova e eu promulgo a seguinte

**RESOLUÇÃO N.º 1, de 1951**

**Art. 1.º** — Acrescente-se ao art. 162 do Regimento Interno o seguinte parágrafo:

**Parágrafo único** — Além dos casos previstos na Constituição Federal e neste Regimento, a votação se fará em escrutínio secreto quando se tratar de vetos do Prefeito do Distrito Federal.

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

Senado Federal, em 23 de janeiro de 1951. — **Nereu Ramos**, Presidente do Senado Federal.

(D.C.N. — II — de 24-1-1951, pág. 693)

Nôvo Regimento Interno do Senado Federal, em 1955, dedica à matéria diversos dispositivos:

**REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**  
(17-1-1955)

(Consolidação das Resoluções n.ºs 9, de 1952; 2, 15, 18, de 1953; 12, 20, 28, 29 e 30, de 1954, feita pela Mesa em obediência ao disposto no art. 214 da primeira).

TÍTULO V

Das Sessões

CAPÍTULO II

Das Atas

**Art. 98** — Da Ata publicada no Diário do Congresso Nacional, constarão:

I — por extenso:

- b) os vetos do Prefeito do Distrito Federal;

(18) D.C.N. — II — de 24-2-48, págs. 1.658 a 1.665

## TÍTULO VII Dos Trabalhos de Plenário

### CAPÍTULO I Das Discussões e Votações

**Art. 132** — Terão duas discussões os projetos de lei iniciados no Senado e apenas uma os projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados, os projetos de decreto legislativo, os projetos de resolução do Senado, as indicações, as emendas, os pareceres, as redações finais, os vetos do Prefeito do Distrito Federal e os requerimentos a que se refere o art. 127.

**Art. 133** — Nos casos em que couber o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça, a proposição virá ao Plenário com o respectivo parecer sempre que a conclusão fôr pela inconstitucionalidade e somente depois dessa votação poderá ser distribuída a outras Comissões.

§ 1.º — Reconhecida por voto do Plenário a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da proposição, não mais poderá ser argüida.

§ 2.º — A Discussão a que se refere este artigo é parte integrante da primeira, nas matérias de dois turnos e da discussão única nas dependentes de um só turno.

## TÍTULO X

### Dos Vetos do Prefeito do Distrito Federal

**Art. 173** — Compete ao Senado o julgamento do veto do Prefeito do Distrito Federal a projetos da Câmara dos Vereadores, nos termos do art. 14 da Lei Orgânica (Lei n.º 217, de 15-1-48).

**Art. 174** — Recebido o veto no Senado, será a ele atribuído um número de ordem.

**Parágrafo único** — Se recebidos, no mesmo expediente, dois ou mais vetos, o número de ordem será dado pela precedência, em data, do veto.

**Art. 175** — Lido no expediente da sessão será o veto imediatamente encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça.

§ 1.º — A designação do Relator na Comissão obedecerá a escala, por ordem alfabética, dos seus membros efetivos, inclusive o Presidente.

§ 2.º — Na hipótese de exercício temporário na Comissão o substituto ocupará, na escala, o lugar do substituído, independente da ordem alfabética.

§ 3.º — Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada, do projeto.

**Art. 176** — A votação em Plenário será feita mediante escrutínio secreto, proclamando-se o resultado pela maioria dos Senadores presentes.

§ 1.º — Os Senadores que aprovarem o veto usarão da "esfera branca"; os que o rejeitarem, da "esfera preta".

§ 2.º — Na hipótese de veto parcial nos termos do § 3.º, parte final, a votação será feita de duas vezes, sendo uma quanto ao grupo de disposições vetadas com parecer favorável ao veto, e outra quanto ao grupo de disposições cujo veto obteve parecer contrário, ressalvados, em ambos os casos, os destaques.

**Art. 177** — Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr votado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado, ou do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões. (Art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica.)

§ 1.º — Na contagem do prazo, exclui-se o dia da entrada do veto e inclui-se o dia do término, salvo se este fôr domingo ou feriado, ou nêle não funcionar, regimentalmente, o Senado.

§ 2.º — O prazo é ininterrupto e somente se suspende por:

- a) superveniência das férias parlamentares compreendidas nestas o dia da instalação do Congresso Nacional e o tempo do seu funcionamento extraordinário, quando convocado para fim especial;
- b) força maior ou caso fortuito que impeça o Senado de reunir-se, não se compreendendo entre esses motivos a falta de *quorum* ou deliberação unilateral do próprio Senado.

**Art. 178** — Rejeitado o veto a Mesa do Senado fará imediata comunicação à Mesa da Câmara dos Vereadores, para o efeito da promulgação.

**Art. 179** — Os casos omissos neste Capítulo serão supridos pelas disposições regimentais de caráter geral.

O Regimento do Senado Federal, de 1959, dedica à questão os seguintes artigos:

**REGIMENTO INTERNO DO  
SENADO FEDERAL**  
(Resolução n.º 2, de 1959)

**TÍTULO V**  
**Das Comissões**

**CAPÍTULO VI**  
**Das Atribuições**

**Art. 86** — A Comissão de Constituição e Justiça compete:

a) emitir parecer sobre as proposições relativas às seguintes matérias:

24) vetos do Prefeito do Distrito Federal (Lei n.º 217, de .... 15-1-48, art. 14, §§ 4.º e 6.º);

**TÍTULO VI**  
**Das Sessões**

**Seção IV**  
**Da Ordem do Dia**

**Art. 170** — A matéria dependente de pronunciamento das Comissões só será incluída em Ordem do Dia, depois de emitidos todos os pareceres, lidos no Expediente, publicados no *Diário do Congresso Nacional* e distribuídos em avulsos, observado o interstício de que trata o artigo 273.

**Art. 171** — A inclusão em Ordem do Dia, independentemente de parecer, só poderá dar-se nas seguintes hipóteses:

I — por deliberação do Senado:

a) se transcorridos os prazos regimentais para o pronunciamento das Co-

missões, estas não houverem oferecido os seus pareceres;

b) quando se tratar de proposição de sessão legislativa anterior;

II — por ato do Presidente:

c) quanto a veto do Prefeito do Distrito Federal, se faltarem cinco dias para se esgotar o período para o pronunciamento do Senado, ou a sessão legislativa.

§ 1.º — A matéria nas condições previstas nas alíneas c e d será incluída na Ordem do Dia com precedência sobre qualquer outra, ainda que em regime de urgência e com votação iniciada, salvo o disposto no parágrafo único do art. 328.

**TÍTULO VII**  
**Das Atas e Dos Anais**

**CAPÍTULO I**  
**Das Atas**

**Art. 201** — Da Ata publicada no *Diário do Congresso Nacional* constarão:

I — por extenso:

b) os vetos do Prefeito do Distrito Federal;

**TÍTULO VIII**  
**Das Proposições**

**CAPÍTULO III**  
**Da Numeração das Proposições**

**Art. 246** — As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:

I — terão numeração anual, em séries específicas:

j) os vetos do Prefeito do Distrito Federal.

## TÍTULO IX

## Dos Trabalhos de Plenário

## CAPÍTULO I

## Das Discussões e Votações

## Seção I

## Dos Turnos a Que Estão

## Sujeitas as Proposições

.....

**Art. 264** — Terá dois turnos o projeto de lei iniciado no Senado e apenas um o projeto de decreto legislativo, o projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados, as emendas da Câmara a projetos do Senado, o projeto de resolução do Senado, as emendas, os pareceres, as redações finais, os vetos do Prefeito do Distrito Federal e os requerimentos.

.....

## CAPÍTULO V

## Da Votação

## Seção I

## Das Modalidades de Votação

.....

**Art. 278** — Será secreta a votação:

- a) quando o Senado tiver que deliberar sobre:

- a-7) vetos do Prefeito do Distrito Federal;
- .....

## Seção IV

## Da Preferência

**Art. 309** — Conceder-se-á preferência mediante deliberação do Plenário:

- 1) de proposição sobre outra ou sobre as demais da Ordem do Dia, desde que compreendidas no mesmo grupo da discriminação no art. 168;
- .....

**Parágrafo único** — A preferência deverá ser requerida:

- a) antes de anunciar a proposição sobre a qual deva ser concedida na hipótese do n.º 1;
- .....

## TÍTULO XII

## Do Senado no Desempenho de suas Atribuições Privativas

## CAPÍTULO VI

## Do Veto do Prefeito do Distrito Federal

**Art. 355** — Na apreciação do veto do Prefeito do Distrito Federal a projeto da Câmara do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15-1-1948), observar-se-ão as seguintes normas:

- a) recebido o veto, ser-lhe-á atribuído número de ordem;
- b) recebidos, no mesmo expediente, dois ou mais vetos, o número de ordem será dado pela precedência do número da respectiva mensagem;
- c) lido no Expediente da sessão, será o veto imediatamente encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça;
- d) a designação do relator, na Comissão, obedecerá à escala, por ordem alfabética dos seus membros efetivos, inclusive o Presidente;
- e) na hipótese de exercício temporário, na Comissão, o substituto ocupará, na escala, o lugar do substituído, independente da ordem alfabética;
- f) sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo, vedada a cisão. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição vetada;
- g) a votação em Plenário far-se-á sobre o próprio veto, em escrutínio secreto;
- h) na hipótese de veto parcial, nos termos da alínea f, parte final, a votação será feita, salvo destaques, em duas partes, conforme tenha sido favorável ou contrário o pronunciamento da Comissão;
- i) considera-se aprovado o veto não votado dentro de trinta dias;
- j) esse prazo contar-se-á a partir da data da leitura do veto no Expediente do Senado, excluindo-se o dia inicial e incluindo-se o ter-

- minal, se este não for domingo, feriado ou dia em que, regimentalmente, o Senado não funcione;
- k) o prazo é ininterrupto e somente se suspende por:
- 1) férias parlamentares, nestas compreendido o período necessário à organização do Senado para o seu funcionamento normal, no início de cada sessão legislativa;
  - 2) convocação extraordinária do Congresso Nacional para determinado fim;
  - 3) não funcionamento do Senado por força maior ou caso fortuito, não se compreendendo nesta hipótese, a falta de quorum ou deliberação do próprio Senado;
- l) rejeitado o veto, a Mesa do Senado fará imediata comunicação ao Prefeito e à Mesa da Câmara do Distrito Federal, para o efeito da promulgação.

**Art. 356** — Os casos omissos neste Capítulo serão supridos pelas disposições regimentais de caráter geral.

A Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de 1956, dispõe sobre a eleição do Prefeito do Distrito Federal:

**EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 2,  
DE 3 DE JULHO DE 1956**

**Art. 1.º** — O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, estes e aquele, por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de quatro anos.

**Parágrafo único** — A primeira eleição para Prefeito realizar-se-á quando se efetuar a de Presidente da República para o próximo período governamental.

Até 1960, foi o seguinte o número de votos apreciados pelo Senado Federal (19)

Ano	Votos
1915	5
1918	9
1919	18
1920	68

1923	38
1924	47
1926	49
1927	53
1929	27
1948	112
1949	53
1950	62
1951	8
1952	7
1953	9
1954	4
1955	6
1956	8
1957	7
1958	8
1959	10
1960	2

A 13 de abril de 1960, é promulgada a Lei nº 3.751 que dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal.

A capital federal é transferida para Brasília.

**LEI N.º 3.751, DE 13 DE  
ABRIL DE 1960 (20)**

Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal.

D.O. de 13-4-1960  
Ret. D.O. de 3-6-1960

**CAPÍTULO II  
Do Poder Legislativo**

**Seção I**

**Da Câmara do Distrito Federal**

**Art. 6.º** — O Poder Legislativo será exercido pela Câmara do Distrito Federal, (21) composta de vinte vereadores, eleitos pelo povo, por ocasião das eleições para o Congresso Nacional.

(19) Fonte: de 1915 a 1929 — Relatório da Presidência, 1952, Vol. I, págs. 331 a 334, e, de 1948 a 1960, fichas da Diretoria do Expediente, gentilmente cedidas pela sua Diretora, D. Nair Cardoso.

(20) Lei Orgânica específica do Distrito Federal a partir do momento em que este passou a ser Brasília.

(21) Vide art. 40.  
A Lei Federal nº 3.752, de 14 de abril de 1960, convocou a Assembléa Constituinte do Estado da Guanabara (veja o art. 4.º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1946) para a feitura de sua Constituição Estadual. Assim, o Rio de Janeiro, antigo Município neutro da Corte e Capital Federal, desde 1889 a 1960, passou a ser um Estado Federado.

**Art. 8.º** — Compete à Câmara do Distrito Federal:

- .....
- II — legislar sobre as matérias de competência do Distrito Federal, e em caráter supletivo ou complementar, sobre as mencionadas no art. 6.º da Constituição, respeitadas as leis federais que regulam a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal;
- .....

**Seção II**  
**Das Leis**

**Art. 9.º** — A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Prefeito e a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara.

§ 1.º — Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que importem na criação ou redução de empregos em serviços já existentes, na alteração das categorias do funcionalismo, de seus vencimentos ou sistemas de remuneração, e na criação de novas repartições, autarquias ou sociedade de economia mista.

§ 2.º — Aprovado o projeto, será êle enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 3.º — Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de 10 (dez) dias úteis, contados daqueles em que o tiver recebido, e comunicará, no mesmo prazo, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara do Distrito Federal os motivos do veto.

§ 4.º — O veto aposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decêndio, ao conhecimento do Senado Federal, considerando-se aprovadas disposições vetadas, se assim o decidir o voto da maioria dos Senadores.

§ 5.º — Rejeitado o veto, se o Prefeito não promulgar a resolução dentro de 10 (dez) dias, contados da data em que houver recebido a comunicação do Senado Federal, competirá ao Presidente da Câmara do Distrito Federal promulgá-la.

§ 6.º — Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de 30 (trinta) dias, contados do seu recebimento

pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito remessa no intervalo das sessões.

.....

**CAPÍTULO III**

**Do Poder Executivo**

**Seção I**

**Do Prefeito e dos Secretários-Gerais**

.....

**Art. 20** — Compete ao Prefeito, além da iniciativa das leis, a administração dos negócios públicos locais, e especialmente:

- I — sancionar e promulgar as leis ou vetar, total ou parcialmente, os seus dispositivos;
- .....

**TÍTULO IV**

**Disposições Finais e Transitórias**

**Art. 40** — As leis do Distrito Federal, até que se instale a Câmara respectiva, serão feitas pelo Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República.

.....

Já em Brasília, o Congresso Nacional promulga a Emenda Constitucional nº 3, que determina:

**EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 3,  
DE 8 DE JUNHO DE 1961**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição Federal, a seguinte EMENDA CONSTITUCIONAL:

**I**

**Art. 1.º** — A lei federal no Distrito Federal e nos Territórios, regulará a organização administrativa e judiciária e, observadas as normas gerais estabelecidas nesta Constituição relativamente à União, disporá sobre:

- I — a criação e extinção de cargos e serviços públicos e a fixação dos respectivos vencimentos;
- II — a votação dos tributos e do orçamento;

**III — a abertura de crédito e operações financeiras.**

**II**

**Art. 2.º** — O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, e terá Câmara eleita pelo povo, com as funções que a lei federal lhe atribuir.

**III**

**Art. 3.º** — Compete ao Congresso Nacional fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, e exercer, até que esta se instale, a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal.

.....  
A Emenda Constitucional nº 4, de 1961, reza:

**EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 4, DE 1961**

**ATO ADICIONAL**

**Institui o sistema parlamentar de Governo.**

**CAPÍTULO II**

**Do Presidente da República**

.....  
**Art. 3.º** — Compete ao Presidente da República:

.....  
**XVI** — nomear, com aprovação do Senado Federal, e exonerar, por indicação do presidente do Conselho, o Prefeito do Distrito Federal, bem como nomear e exonerar os membros do Conselho de Economia (art. 205, § 1.º).

Esta Emenda foi revogada pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963.

A Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965, dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos de lei sobre o Distrito Federal.

Observe-se que, nesta fase, transferida a capital para Brasília, competia ao

Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal — a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal (art. 3º da Emenda Constitucional nº 3). A medida, que tinha caráter provisório (...até que a Câmara do Distrito Federal se instale...), prevaleceu até 15 de março de 1967, quando entrou em vigor a Constituição de 1967.

Neste período, competia ao Congresso Nacional — em sessão conjunta — deliberar sobre o veto aposto pelo Presidente da República aos projetos de lei relativos ao Distrito Federal.

**EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1965**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição Federal, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

.....  
**Art. 6.º** — Os parágrafos do art. 67 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

.....  
"§ 7.º — Os projetos de lei sobre o Distrito Federal serão examinados em comissão mista da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e votados separadamente nas duas Casas, observados os prazos estabelecidos nos §§ 3.º e 4.º deste artigo. (22)

.....  
§ 10 — Os prazos estabelecidos neste artigo para a elaboração legislativa não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional."

(22) "§ 3.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados, e sua votação deverá estar concluída dentro de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do seu recebimento. Findo este prazo, sem deliberação, o projeto passará ao Senado Federal com a redação originária, e a revisão, discutida e votada num só turno, deverá ser concluída dentro de 45 (quarenta e cinco) dias. Esgotado o prazo, sem deliberação, considerar-se-á aprovado o texto como previsto da Câmara dos Deputados.  
§ 4.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados se processará no prazo de 10 (dez) dias, decorrido o qual serão tidas como aprovadas."

Podemos exemplificar com o veto aposto ao projeto de lei que dispunha sobre a organização administrativa do Distrito Federal:

**LEI N.º 4.545, DE 10 DE  
DEZEMBRO DE 1964**

Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências”.

D.O. de 14-12-64, pág. 11.385

D.O. de 2-2-65, pág. 1.257

**Histórico:**

Câmara — PROJETO N.º 1.486, DE 1963 (N.º 288/64, no Senado) “Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal” — Autor: Poder Executivo. Enviado à sanção, recebeu veto parcial, através a Mensagem n.º 518/64 (n.º 770, na origem) — D.C.N. — II de 6-2-65 (Supl.) — pág. 81. Relatório n.º 27/65 — Da Comissão Mista (Relator: Sen. Aurélio Vianna) — D.C.N. — II de 21-4-65 — pág. 324. Votação: mantidos os 12 primeiros dispositivos vetados. D.C.N. — Conjunta de 5-5-65. Continuação da votação: mantidos os 8 seguintes dispositivos vetados — D.C.N. — Conjunta de 6-5-65 — pág. 307.

A Constituição de 1967 traz importante inovação na matéria versada estipulando que compete ao Senado Federal, privativamente, legislar sobre o Distrito Federal:

**CONSTITUIÇÃO DO BRASIL  
(Promulgada em 24-1-1967)**

**TÍTULO I**

**Da Organização Nacional**

**CAPÍTULO IV**

**Do Distrito Federal e  
dos Territórios**

**Art. 17** — A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1.º — Caberá ao Senado discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal.

**CAPÍTULO VI**

**Do Poder Legislativo**

**Seção III**

**Do Senado Federal**

**Art. 45** — Compete, ainda privativamente, ao Senado:

III — legislar sobre o Distrito Federal, na forma do art. 17, § 1.º,

**TÍTULO V**

**Das Disposições Gerais  
e Transitórias**

**Art. 189** — Esta Constituição será promulgada, simultaneamente, pelas Mesas das Casas do Congresso Nacional e entrará em vigor no dia 15 de março de 1967.

Na vigência da Constituição de 1967, o Presidente da República veta parcialmente o Projeto de Lei n.º 115, de 1968, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que fôra aprovado pelo Senado Federal no uso da sua atribuição privativa.

**LEI N.º 5.538, DE 22 DE  
NOVEMBRO DE 1968**

“Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e dá outras providências”.

D.O. de 27-11-68, pág. 10.289

**Histórico:**

Senado — PROJETO DE LEI N.º 115, DE 1968 (DF) — “Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e dá outras providências”. — Autor: Poder Executivo (Mensagem n.º 312/68 (N.º 619/68, na origem). (23) Enviado à sanção, recebeu veto parcial através a Mensagem n.º 405/68 (n.º ... 777/68, na origem), sendo distribuído à Comissão de Constituição e Justiça.

(23) D.C.N. — II de 1-12-1968, pág. 6.690

Quando da discussão do Projeto de Lei do Senado n.º 129, de 1968 (DF) (24) “Dispõe sobre o Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e dá outras providências”, o Sr. Senador Clodomir Millet ao proferir o parecer da Comissão de Finanças, citou o caso do veto em apreço, lembrando da competência exclusiva do Senado para examinar matéria referente à administração do Distrito Federal.

**O SR. CLODOMIR MILLET (Para emitir parecer. Não foi revisto pelo orador.)** (...) Devo ainda ressaltar que a nossa responsabilidade, no particular, é muito grande, porque, de acordo com o art. 17 da Constituição, cabe exclusivamente ao Senado examinar toda a matéria referente à administração do Distrito Federal.

A Lei Orgânica que votamos agora e o quadro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que estamos votando são do exame privativo do Senado Federal.

Já estou estranhando até que, no projeto do Governo, que acaba de chegar ao Congresso Nacional sobre o aumento da Magistratura, se tenha incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, matéria que teria de ser votada pelas duas Câmaras, em conjunto, quando nessa parte, só o Senado deve se manifestar.

Agora mesmo estamos recebendo um veto que o Sr. Presidente após ao Projeto de Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, veto que vem encaminhado ao Senado e não ao Congresso. Nós, que estamos à examinar veto relativo a matéria que nós votamos e que se vai constituir em lei, cujos artigos não receberam sanção do Presidente da República. Não estranho, portanto, que neste projeto que vai ser submetido ao Congresso. Nós, que estamos a examinar veto aumento do Procurador-Geral do Tribunal de Contas, ao Procurador-adjunto do Tribunal de Contas do Distrito Federal, gratificação do Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, gratificação do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, quando a matéria não é para ser discutida pelo Congresso e, sim, pelo Senado.

Pediria a atenção de V. Exa. para o caso a que me estou referindo, porque, tendo sido o projeto encaminhado ao

Presidente do Senado para que seja convocado o Congresso Nacional para apreciação de matéria e havendo, neste projeto, matéria que é da competência do Senado, a mesma teria que ser expurgada do projeto para justo cumprimento do dispositivo expresso na Constituição (...)

**O SR. PRESIDENTE (Gilberto Marinho)** — Respondendo ao nobre Senador Clodomir Millet devo informar que, neste momento, estou enviando à Presidência da Comissão de Constituição e Justiça, consulta sobre o assunto que V. Exa. acaba de focalizar.

**O Sr. Clodomir Millet (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, sobre o projeto que veio, hoje, do Executivo?

**O SR. PRESIDENTE (Gilberto Marinho)** — A Presidência encaminhou à Comissão de Constituição e Justiça expediente nestes termos:

Em de novembro de 1968  
SP/

Senhor Presidente

Com a Mensagem n.º 405/68 (n.º 777/68, na origem), foram restituídos ao Senado os autógrafos do Projeto de Lei do Senado n.º 115/68 DF, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e dá outras providências, sancionado, em parte, pelo Presidente da República e com razões dos vetos apostos a vários de seus dispositivos.

2. De acordo com o disposto no art. 45 do Regimento Comum, recebido o teor do veto, o Presidente do Senado o fará ler e enviará cópia ao Presidente da Câmara dos Deputados, convocando o Congresso Nacional com a antecedência mínima de 15 dias e máxima de 25.

Trata-se de projeto cuja apreciação, de acordo com o disposto no § 1.º do art. 17 combinado com o inciso III do art. 45 da Constituição do Brasil, é da competência privativa do Senado Federal, conforme se vê:

“Art. 17 — A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1.º — Caberá ao Senado discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária,

(24) D.C.N. — II de 1-12-1968, pág. 6.718

serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal.

.....  
 "Art. 45 — Compete, ainda, privativamente, ao Senado:

.....  
**III** — legislar sôbre o Distrito Federal, na forma do art. 17, § 1.º e, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, nêle exercer as atribuições mencionadas no art. 71".

3. Em se tratando, porém, de veto, dispõe a Constituição:

"Art. 62 — .....

§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente...

§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado, éste convocará as 2 (duas) Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República."

4. Dispõe, ainda, o art. 49 do Regimento Comum:

"Art. 49 — A votação não versará sôbre o veto, mas sôbre o projeto vetado."

5. Em se tratando do primeiro caso que ocorre nas referidas circunstâncias, esta Presidência, antes de dar tramitação à matéria, solicita o parecer dessa Comissão sôbre as implicações advindas da aplicação das normas constitucionais e regimentais citadas.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e distinta consideração. — **Gilberto Marinho**, Presidente do Senado Federal.

**O SR. CLODOMIR MILLET** — Agradeço, Sr. Presidente, mas queria chamar a atenção para outro fato: o projeto que veto, hoje, e que vai ser decidido pelo Congresso Nacional, referentemente ao aumento da magistratura, contém dispositivos que serlam da competência privativa do Senado examinar, quais sejam

o aumento dos vencimentos do Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal, dos Procuradores Adjuntos, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, gratificações etc., e tanto como o da Lei Orgânica criando o lugar de Procurador-Adjunto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Trata-se de matéria enquadrada no art. 12.

**O SR. PRESIDENTE (Gilberto Marinho)** — A Mesa fará a advertência nos termos em que V. Exa. situa, acreditando que assim está colaborando com o Poder Executivo."

Em resposta à Consulta do Sr. Presidente do Senado Federal, o Sr. Senador Clodomir Millet, na Comissão de Constituição e Justiça, emitiu o seguinte parecer para publicação para estudo no Diário do Senado, tão logo reaberto o Congresso Nacional declarado em recesso pelo Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968:

O Sr. Presidente do Senado se dirige a esta Comissão, pelo Ofício n.º SP/133, para expor o seguinte:

**I** — Foram restituídos ao Senado os autógrafos do Projeto de Lei do Senado n.º 115/68-DF, que dispõe sôbre a organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e dá outras providências, "sancionado, em parte, pelo Presidente da República e com as razões dos vetos apostos a vários de seus dispositivos".

**II** — Na forma do que estabelece o art. 45 do Regimento Comum, o Presidente do Senado deveria convocar o Congresso Nacional com a antecedência mínima de 15 e máxima de 25 dias, depois de lido o veto e enviada cópia do mesmo ao Presidente da Câmara dos Deputados.

**III** — Trata-se de projeto cuja apreciação cabe privativamente ao Senado Federal, nos termos do § 1.º do art. 17, combinado com o inciso III do art. 45 da Constituição Federal.

**IV** — Aplicando-se, porém, quanto ao veto, o que dispõe a Constituição (art. 62, §§ 1.º e 3.º), o Presidente do Senado, depois de

receber a comunicação, deverá convocar as duas Câmaras, para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, "considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto".

- V — O Regimento Comum (art. 49) prescreve que a votação não versará sobre o veto, mas sobre o projeto vetado.

E assim conclui o seu officio o Sr. Presidente do Senado:

"Em se tratando do primeiro caso que ocorre nas referidas circunstâncias, esta Presidência, antes de dar tramitação à matéria, solicita o parecer dessa Comissão sobre as implicações advindas da aplicação das normas constitucionais e regimentais citadas."

Antes de responder, formalmente, à consulta do Sr. Presidente do Senado, permitimo-nos fazer as seguintes considerações:

- I — O Projeto de Lei do Senado n.º 115/68 foi encaminhado a esta Casa pelo Sr. Presidente da República, acompanhando a Mensagem n.º 312, dirigida aos "Excelentíssimos Senhores Membros do Senado Federal", tendo sido invocado o § 1.º do art. 54 da Constituição, para o fim especial de deixar explícito que, esgotado o prazo de 45 dias para sua apreciação, sem deliberação, o projeto seria considerado como aprovado. Não se poderia cogitar de sua tramitação nas duas Câmaras, com igual prazo para cada uma, como prescreve o mesmo art. 54, *caput*, da Lei Maior, porque, se assim fôra, tratando-se de projeto de iniciativa do Presidente da República, e, no caso, de sua competência exclusiva (art. 60 — IV — da Constituição), a sua discussão e votação teriam de começar na Câmara dos Deputados, como, taxativamente, estatui o art. 59, parágrafo único, da Constituição.

- II — Na Mensagem do Sr. Presidente da República se declara que o projeto em questão é submetido à deliberação dos Senhores Senadores, nos termos do art.

17, § 1.º, da Constituição, que estabelece:

"Caberá ao Senado discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal."

- III — O Senado discutiu e votou o projeto, considerando-o de sua competência privativa, tal como prescreve o art. 45, III, da Constituição:

"Legislar sobre o Distrito Federal, na forma do artigo 17, § 1.º, e, com o auxilio do respectivo Tribunal de Contas, nêle exercer as atribuições mencionadas no art. 71."

- IV — Devolvendo os autógrafos, em Mensagem endereçada aos "Excelentíssimos Senhores Membros do Senado Federal", o Sr. Presidente da República submeteu à deliberação do Senado os vetos apostos a dispositivos do projeto, embora haja feito referência ao artigo 62, § 1.º, da Constituição, segundo o qual a comunicação dos motivos do veto deveria ser feita ao Presidente do Senado Federal. O fato de se ter dirigido aos Senhores Senadores estaria a indicar que não deveria o Sr. Presidente desta Casa aplicar o disposto no § 3.º do mesmo artigo 62, mencionado no officio que endereçou a esta Comissão, do qual, *apenas, se aproveita, no caso em lide*, a observação de que o que se aprova é o projeto e não o veto.

- V — Assim, o projeto foi discutido e votado no Senado. Sancionado, em parte, pelo Sr. Presidente da República, ao Senado foram encaminhados os vetos. Só ao Senado cabe examinar novamente o projeto, nas partes vetadas pelo Sr. Presidente da República, mesmo porque o que se vota é o projeto e não o veto. Não poderia a outra Câmara participar da confirmação ou não de uma votação anterior, se nesta não tomara parte.

- VI — Tratando-se de matéria da competência privativa do Senado, não há que invocar disposi-

tivos do Regimento Comum que, na espécie, nem supletivamente poderia ser aplicado, eis que constitui inovação da Constituição de 1967 a atribuição conferida ao Senado para legislar sobre o Distrito Federal.

**VII** — Como nada há na Constituição sobre vetos apostos a projetos de tramitação restrita ao Senado, nem foi feita a reforma do Regimento do Senado para adaptá-lo à Lei Básica, não bastará responder-se à consulta, ora em exame, que não cabe a aplicação das normas constitucionais e regimentais referidas no ofício do Sr. Presidente do Senado, mas há que acrescentar, diante da omissão regimental, a orientação a ser sugerida para o encaminhamento da discussão e votação dos vetos no Senado Federal.

**VIII** — Quando o Distrito Federal tinha a sua Câmara de Vereadores, a esta cabia fazer suas leis, mas se o Prefeito as vetava, ao Senado cabia se pronunciar sobre os vetos (artigo 9.º, §§ 3.º, 4.º, 5.º e 6.º, da Lei n.º 3.751, de 13 de abril de 1960). O artigo 355 do Regimento Interno do Senado estabelece as normas para a apreciação dos vetos do Prefeito do Distrito Federal, na conformidade do que prescreviam os citados dispositivos da Lei n.º 3.751, de 1960. O art. 90-A do Regimento Interno dispõe que compete à Comissão do Distrito Federal opinar sobre os vetos do Prefeito do Distrito Federal (letra d).

**IX** — Verifica-se que o exame dos vetos do Prefeito do Distrito Federal, pelo Senado, não obedecia às mesmas normas que o Regimento Comum traça para a apreciação dos vetos do Sr. Presidente da República, pelo Congresso Nacional. Assim é que, naqueles, o parecer cabe à Comissão do Distrito Federal e será conclusivo — pela aprovação ou rejeição — e no Plenário a votação se faz sobre o próprio veto, em escrutínio secreto. A Lei n.º 3.751, antes mencionada, estabelecia que a disposição vetada se considera-

ria aprovada se assim o decidisse o voto da maioria dos Senadores.

**X** — Com o advento da nova Constituição, sendo da iniciativa do Sr. Presidente da República os projetos de lei sobre o Distrito Federal, cujo exame cabe privativamente ao Senado, a êste deve caber também a deliberação sobre os vetos, devendo ser urgentemente reformulado o dispositivo do seu Regimento Interno que cuida da matéria (art. 355), cabendo à Comissão Diretora providenciar a elaboração do competente projeto de Resolução.

Tendo em vista os elementos informativos acima enumerados, e enquanto não se faz a reforma regimental sugerida, opinamos no sentido de que, com relação ao Projeto de Lei n.º 115, de 1968, sobre que versa a consulta, o Sr. Presidente do Senado o encaminhe à Comissão do Distrito Federal para que emita parecer sobre os vetos do Sr. Presidente da República, submetendo, em seguida, à consideração do Plenário a matéria vetada, aplicando-se, no que couber, o disposto no referido artigo 355 do Regimento Interno. Se o veto for rejeitado pelo Senado, o projeto será enviado, para promulgação, ao Presidente da República, adotando-se as providências do § 4.º do artigo 62 da Constituição, se a lei não for promulgada dentro de 48 horas.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Entretanto, permanecendo em recesso o Congresso Nacional, o Presidente da República baixou decreto-lei, mantendo vetos não apreciados, entre os quais está consignado o veto aposto ao projeto de lei que focalizamos. Assim, a questão permanece em suspenso.

**DECRETO-LEI N.º 618,  
DE 10 DE JUNHO DE 1969 (25)**

**Mantém vetos não apreciados pelo Congresso Nacional.**

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o § 1.º do artigo 2.º do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968; e

Considerando ser de interesse público uma decisão definitiva e imediata sobre

numerosos vetos pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional;

Considerando que legislação superveniente já dispõe sobre parte das matérias vetadas criando-se assim uma expectativa prejudicial ao ordenamento jurídico do País, decreta:

**Art. 1.º** — Ficam mantidos os vetos totais ou parciais opostos pelo Presidente da República, que ainda não foram apreciados pelo Congresso Nacional, relativos às matérias constantes dos seguintes autógrafos:

**I — PROJETOS TOTALMENTE VETADOS:**

**II — PROJETOS PARCIALMENTE VETADOS E SANCIONADOS:**

2.º Projeto n.º SF-115-68, que dispõe sobre a organização do Tribunal de

Contas do Distrito Federal, e dá outras providências — transformado na Lei n.º 5.538, de 22 de novembro de 1968, vetados os seguintes dispositivos: art. 16; parágrafo único do art. 18; art. 20; art. 25 e parágrafos; art. 26; § 2.º do art. 28; inciso V do art. 31; art. 32 e parágrafo único; art. 52; inciso II do art. 57; e art. 59.

**Art. 2.º** — Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 10 de junho de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República. —  
**A. COSTA E SILVA** — Luis Antônio da Gama e Silva.

**2.º CAPÍTULO**

**APRECIÇÃO DOS VETOS**

**Assuntos**

1 — Cisão de veto .....	Veto nº 1, de 1948
2 — Cisão de veto parcial .....	Veto nº 8, de 1948
3 — Cisão de veto total .....	Veto nº 20, de 1949
4 — Cisão de veto total .....	Veto nº 48, de 1949
5 — Cisão de veto total .....	Veto nº 53, de 1949
6 — Cisão de veto total .....	Veto nº 1, de 1950
7 — Cisão de veto total .....	Veto nº 20, de 1950
8 — Cisão de veto total .....	Veto nº 1, de 1956
9 — Convocação do Senado Federal no intervalo das sessões legislativas para deliberar sobre matérias de sua competência exclusiva, dentre elas "A Apreciação dos Vetos do Prefeito do Distrito Federal"	
10 — Decurso de prazo .....	Veto nº 41, de 1948
11 — Decurso de prazo .....	Veto nº 69, de 1948
12 — Decurso de prazo .....	Veto nº 16, de 1949
13 — Decurso de prazo .....	Veto nº 1, de 1950
14 — Decurso de prazo .....	Veto nº 14, de 1950
15 — Decurso de prazo .....	Veto nº 15, de 1950
16 — Prazo para preclusão do veto .....	
17 — Prazo para pronunciamento sobre veto .....	
18 — Prazo do veto — interrupção (sessão legislativa convocada para fim especial — interpretação) ...	Veto nº 6, de 1957
19 — Razões do veto .....	Veto nº 38, de 1948
20 — Razões do veto .....	Veto nº 4, de 1950

## APRECIÇÃO DOS VETOS

Diversas questões de real interesse surgiram na apreciação de vetos do Prefeito pelo Senado Federal.

1. Quando da discussão única do parecer da Comissão de Constituição e Justiça ao Veto nº 1, de 1948, foi levantada a questão da cindibilidade do veto:

**PARECER N.º 202, de 1948 (26)**

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o veto n.º 1, de 1948.

**Relator: Senador Augusto Meira.**

Na sua Mensagem n.º 82, de 3 de novembro de 1947, dirigida aos Membros da Câmara do Distrito Federal, o Sr. Prefeito veta parcialmente o projeto de lei a que se refere a dita Mensagem, referindo-se ao ensino primário, secundário e superior e profissional, a cargo da Prefeitura. O Senhor Prefeito fundamenta o veto parcial no fato de a dita Lei importar em aumento grande de despesa e implicar criação de novos cargos o que só pode ser feito, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito.

Em face disto, opinamos no sentido de ser aprovado pelo Senado o veto parcial do Sr. Prefeito por isso que tem todo o apoio da Lei.

Sala das Comissões, em 30 de março de 1948. — **Attilio Vivacqua, Presidente.** — **Augusto Meira, Relator.** — **Waldemar Pedrosa.** — **Filinto Müller** — **Etelvino Lins** — **Verginaud Wanderley.**

Discussão única do Parecer número 202, de 1948 (27), da Comissão de Constituição e Justiça, favorável ao veto n.º 1, do Sr. Prefeito do Distrito Federal, oposto parcialmente ao Projeto da Câmara dos Vereadores que concede preferência aos ex-combatentes e seus dependentes, para a matrícula nas casas de ensino da Prefeitura.

(Assume a Presidência o Sr. Ne-reu Ramos, Presidente).

**O SR. PRESIDENTE** — O Sr. Prefeito Municipal fundamenta o veto parcial no fato do projeto de lei importar em grande aumento de despesa e implicar na criação de novos cargos, o que, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Fe-

deral, só pode ser feito por iniciativa do Prefeito. A Comissão opinou no sentido da aprovação do veto parcial.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, desejo, para nossa orientação, saber de V. Ex.ª se serão submetidos à aprovação os pareceres ou as resoluções vetadas.

**O SR. PRESIDENTE** — A Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 14, § 4.º, diz o seguinte:

“O veto oposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decênio, ao conhecimento do Senado Federal que, pela maioria dos Senadores presentes, o aprovará ou rejeitará.”

Por conseguinte, é submetido à deliberação do Senado o veto do Prefeito do Distrito Federal, tal como ocorre com o veto do Sr. Presidente da República.

Em discussão o Parecer n.º 202, de 1948, da Comissão de Constituição e Justiça.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, excusado é dizer que estou de inteiro acôrdo com a solução por V. Ex.ª dada à questão anterior e que corresponde inteiramente à posição que eu já havia manifestado entre colegas.

Quero, porém, pedir a atenção de V. Ex.ª e do Senado, para que previamente resolvamos como deveremos proceder nos casos em que a Comissão de Constituição e Justiça opine, em parte, pela aprovação do veto e, em parte, pela rejeição.

Eu me permitiria sugerir que nesta hipótese, fôsse submetido o veto ao pronunciamento do Senado, por partes. O parecer passaria a ser considerado como proposta da Comissão.

**O Sr. Verginaud Wanderley** — Não vale a maioria?

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O parecer é da Comissão. (Muito bem!)

**O SR. PRESIDENTE** — Realmente, desde que o parecer conclui pela aprovação de uma parte do veto e rejeição de outra, a Mesa terá que dividir a matéria, de modo a permitir que o Senado delibere convenientemente e exerça sua função com plena autonomia.

**O SR. ANDRADE RAMOS (Pela ordem.)** Sr. Presidente, não tenho dúvida alguma em que a função do Senado

(26) D.C.N. — II de 1-4-1948, pág. 2.031

(27) D.C.N. — II de 2-4-48, pág. 2.070

é rejeitar ou aprovar o veto. Considero apenas instrutivos os pareceres da Comissão Técnica.

No caso formulado por V. Ex.<sup>a</sup> em que a conclusão do parecer da Comissão é, em parte, favorável ao veto e em parte, contrário, pergunto se o Senado pode dividir sua deliberação aprovando um dispositivo e rejeitando outro.

A mim parece que não. Temos que aprovar ou rejeitar integralmente o veto.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA (Pela ordem.)** Sr. Presidente, desejo dar uma explicação a respeito da questão de ordem suscitada pelo nobre Senador Andrade Ramos.

A resolução é da Comissão. E como tive parte saliente na adoção do critério, parece-me que devo oferecer esclarecimentos.

Sustentei a seguinte tese, adotada pela Comissão: sendo global, o veto oposto pelo Prefeito, é incidível, não podendo o Senado escolher determinados artigos da resolução para aprová-los ou rejeitá-los; quando, porém, o veto é parcial, a cisão origina-se do próprio Chefe do Executivo Municipal e S. Ex.<sup>a</sup> agiu muitas vezes por essa forma, vetando determinados artigos por não terem relação direta com a matéria principal da resolução.

Nos casos de veto parcial, vale dizer, em que a proposição é cindida pelo próprio Prefeito, entende a Comissão de Constituição e Justiça que o Plenário pode aprovar uma parte e rejeitar outra.

De qualquer maneira, o Senado toma em consideração a forma por que a proposição lhe é encaminhada pela Câmara dos Vereadores.

Essa foi a deliberação tomada pela Comissão de Constituição e Justiça e que parece consentânea com a decisão do Sr. Presidente desta Casa.

**O Sr. Ribeiro Gonçalves** — A interpretação de V. Ex.<sup>a</sup> é rigorosamente exata.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Era o que desejava esclarecer ao Plenário.

**O SR. PRESIDENTE** — A Comissão de Constituição e Justiça é o órgão técnico incumbido de opinar sobre a constitucionalidade e legalidade dos projetos. Se a sua manifestação foi no sentido de se dividir a proposição para permitir votação mais perfeita, não será o Presidente da Casa quem, desprezando essa

orientação, submeterá a votos a matéria de forma diversa. Só o plenário poderá opinar contrariamente.

*Da decisão, aliás, cabe recurso, que poderá ser utilizado pelo Senador que discordar da deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, e conseqüentemente, da Mesa.*

Continua a discussão do parecer. (Pausa.)

Nenhum Sr. Senador desejando usar da palavra, declaro-a encerrada.

Não estabelecendo o Regimento fórmula especial para votação destes votos será ela simbólica, a menos que haja requerimento em sentido diverso. (Pausa.)

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

Está aprovado.

## 2 — Veto n.º 8, de 1948

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça cindiu o Veto n.º 8, de 1948. Quando da votação, em Plenário, esta se deu parceladamente, em virtude de pedido feito pelo Sr. Senador Atílio Vivacqua, passando a constituir norma de trabalho:

### PARECER-N.º 208, DE 1948 (28)

**Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Veto n.º 8, de 1948.**

**Relator: Sr. Atílio Vivacqua**

1. Trata-se do Projeto n.º 161-B, de 1947, da Câmara dos Vereadores, autorizando a Prefeitura a tomar medidas necessárias a construção de um grande Estádio Municipal e de mais 5 pequenos estádios.

O Prefeito, usando da faculdade de veto parcial (art. 14, § 3.º, da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948) negou sanção aos arts 6.º e 7.º e seu parágrafo único e parágrafo único do art. 8.º do mesmo projeto, pelas razões expostas na Mensagem n.º 90, de 14 de novembro de 1947.

2. Os dispositivos vetados são os seguintes:

“Art. 6.º — As áreas desapropriadas para a construção dos estádios a que

se refere o art. 1.º serão cedidas em comodato à A.D.E.M.

**Art. 7.º** — O proprietário de imóvel arrendado para a sede de praça de desportos, desde o contrato, por escrito ou verbal, comprovado, neste caso, com o recibo de aluguel, conste do Registro de Imóveis, não poderá vendê-lo ou dá-lo em pagamento sem prévio aviso à arrendatária para que, em igualdade de condições, exerça o direito de preferência.

**Parágrafo único** — Sem prova dessa formalidade, não será processada, pela Prefeitura, a respectiva guia de pagamento do imposto de transmissão.

**Art. 8.º — Parágrafo único.** A Comissão Julgadora dos projetos a que se refere este artigo será composta de profissionais de reconhecida competência, na sua maioria de arquitetos."

3. Na justificação do veto ao art. 6.º alega-se que o comodato, caracterizando-se, nos termos do art. 1.248 do Código Civil, pela gratuidade, contraria o art. 55, do Decreto n.º 1968, de 18 de janeiro de 1936:

"os imóveis pertencentes ao Distrito Federal não poderão ser objeto de doação ou cessão a título gratuito, nem serão vendidos ou aforados senão em virtude de lei especial, e em hasta pública, previamente anunciada por editais, afixados em lugares públicos e publicados três vezes pelo menos no órgão oficial da Prefeitura, com a antecedência de 30 dias, pelo menos."

Afigura-se-nos impropriedade essa justificação. O art. 6.º não pode ser tomado isoladamente apenas em face do instituto jurídico do comodato, mas considerado dentro do sistema e objetivo do projeto, que visa, como um de seus escópos principais, a autorizar providências governamentais para a aquisição e cessão de terrenos destinados a construção de estádios e ampliação de praças desportivas dos clubes amadoristas. Em relação a estes últimos também lhes é assegurada a cessão, sob a forma de comodato, dos terrenos provenientes de desapropriação, conforme estabelece o art. 4.º, ao qual o Prefeito deu sua sanção. Aqui sobressai uma contradição das razões do veto referente ao art. 6.º

Cogita-se, no caso, de desapropriação por interesse social, introduzida na Constituição de 1946 em virtude de emenda do nosso ilustre colega e eminente jurista Senador Ferreira de Sousa e já consagrada no regime do Decreto-Lei n.º 3.365, de 21-8-1941, e aplicado pelo Decreto-Lei n.º 9.912, de 17-9-1946, que autoriza a desapropriação dos terrenos necessários à construção de praças de esportes, de todas as modalidades, no território nacional. A utilização gratuita dos terrenos desapropriados para o destino previsto no projeto constitui a causa e o fim da desapropriação. Uma vez que compete ao Distrito Federal, o poder de desapropriar, nessa faculdade se inclui a de legislar sobre a forma e condições de utilização da coisa desapropriada por interesse social.

O art. 45 da Lei Orgânica não se aplica, pois, à hipótese, pelos motivos acima expedidos. Inaplicável seria ainda considerando-se que os terrenos desapropriados serão entregues a uma autarquia — a Administração dos Estádios Municipais — A.D.E.M., isto é, a um órgão descentralizado do poder público, investido de personalidade jurídica. É assim o próprio Estado que utiliza e possui os imóveis através da entidade autárquica. A adoção do comodato, em vez de simples cessão é, de certo modo, mais acauteladora, tendo-se em vista que a entrega e utilização da coisa ficam subordinadas às normas jurídicas próprias do instituto, taxativamente fixadas no Código Civil (arts. 1.250 e 1.251).

Por esses motivos, entende a Comissão de Justiça não ser merecedor de aprovação o veto ao art. 6.º

4. Sem dúvida tem inteira procedência a fundamentação do veto ao art. 7.º e seu parágrafo único. Como diz a mensagem, o citado dispositivo envolve uma restrição ao direito de propriedade, matéria de direito civil e portanto, de competência privativa da União, vedada a interferência supletiva ou ocorrente da lei municipal (art. 5.º, XV, letra a e art. 6.º da Constituição).

5. A Comissão não acolhe, porém, as razões invocadas para negar sanção ao parágrafo único do art. 8.º Não se limita aí a atribuição do poder executivo, mas apenas se estabelece uma exigência para a composição da Comissão Julgadora dos projetos, determinando que esta, na sua maioria, seja constituída de arquitetos.

É certamente uma providência aconselhável.

Ante o exposto, a Comissão de Constituição e Justiça propõe a rejeição do veto oposto pelo Prefeito do Distrito Federal ao art. 6.º e parágrafo único do art. 8.º do Projeto n.º 161-B, de 1947, votado pela Câmara dos Vereadores.

Sala das Comissões, em 30 de março de 1948. — **Attilio Vivacqua**, Presidente e Relator — **Ferreira de Souza**, "quanto ao art. 5.º, sou pela conclusão para ressaltar não dever a Prefeitura auferir renda exigindo-a da entidade autárquica. A meu ver, é defetiva a técnica do projeto, pois não há comodato. Se a desapropriação visa ao emprego a bem um fim especial, esse emprego por um serviço de Estado deve torná-lo um deveror ao erário público" — **Filinto Müller**. — **Vergniaud Wanderley** — **Augusto Meira**, vencido — **Waldemar Pedroza** — **Lúcio Correia**, vencido — **Etelvino Lins**.

Na discussão única (2º) do Parecer n.º 208, de 1948, da Comissão de Constituição e Justiça, o Sr. Attilio Vivacqua solicitou fôsse submetido à votação por partes o parecer. Acolhido o requerimento, foi rejeitado o veto ao art. 6º do projeto, por 20 votos contra 10 (verificação pedida pelo Sr. Góes Monteiro), aprovado o veto ao art. 7º e seu parágrafo único e rejeitado o veto ao parágrafo único, do art. 8º

### 3 — Veto n.º 20, de 1949

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça foi pela rejeição em parte do Veto n.º 20, de 1949. Em Plenário a votação foi destacada, sendo aprovada a primeira parte e rejeitada a segunda:

#### PARECER N.º 1.281, DE 1949

Da Comissão de Constituição e Justiça sobre o veto n.º 20, de 1949.

Relator: Senador Ferreira de Souza.

1. O Prefeito do Distrito Federal vetou o projeto de lei da Câmara de Vereadores, estabelecendo no artigo 1.º, a contagem suplementar de um terço de tempo de serviço para efeito de aposentadoria, em favor dos funcionários municipais em exercício nos lugares de difícil acesso e atribuído no art. 2.º, aos aposentados por invalidez que, submetidos a exame de

saúde, forem julgados curados e, conseqüentemente, aptos para o serviço ativo, o direito à reversão ao cargo desde que haja vaga ou, se extinto, ao posto equivalente vago, ficando, neste último caso, em disponibilidade enquanto não aproveitado.

2. Quanto ao art. 1.º, reconhece o Chefe do Executivo local repetir êle, com alguma parcimônia, as normas dos decretos municipais, n.ºs 4.195, de 1933, e 4.858, de 1934, mandando contar em dôbro o tempo de serviço prestado pelos professores em exercício nas escolas rurais ou de difícil acesso. Mas acentua haverem êles sido revogados pelo Decreto-Lei n.º 1939, respeitadas as situações anteriores. Reconhece ainda a desigualdade de situação entre funcionários da mesma categoria e com os mesmos direitos, trabalhando uns em lugares de conforto e outros longe dos encantos da cidade. Mas informa que o seu governo vem procurando corrigir desequilíbrio com o rodizio, de modo que cada um passe pelos diversos lugares do Distrito Federal.

Acrescenta S. Ex.ª não haver neste Distrito Federal lugares de vida difícil e perigosa capazes de justificar a medida.

Diz, por fim, que a norma aumentará as despesas do erário municipal.

3. No que tange ao art. 2.º, sustenta que os arts. 80, 81 e 82, do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos, do Distrito Federal), consagram a boa solução, pois, admitindo a reversão do aposentado após julgado apto para a função, a deixa ao arbítrio do Prefeito, de acordo com as necessidades e as conveniências do serviço.

Adianta tratar-se de repetição, pois proposição idêntica anteriormente adotada pela Câmara de Vereadores, foi vetada por S. Ex.ª tendo sido aprovado o veto pelo Senado. Considera ainda absurda a reversão em cargo equivalente e a disponibilidade enquanto não houver vaga. E diz que o interesse do aposentado à reversão é de caráter pecuniário, pois o funcionário em disponibilidade participa dos aumentos de vencimentos.

4. Preliminarmente: A Comissão resolve considerar tratar-se, na hipótese, de dois vetos, pois os dois artigos não têm entre si qualquer ligação. Versam matéria diversa, por forma que a recusa ou a apro-

vação de um não tem o menor efeito em relação à recusa ou à aprovação do outro. Tanto que as razões do veto os examinam separadamente.

5. Quanto ao art. 1.º epina a Comissão pela aprovação do veto, sendo vencido o relator. Considera ela em que tal artigo é inconveniente aos interesses municipais, destacando mesmo já haver o Senado beneficiado os professores primários com a rejeição do veto em relação ao projeto que lhes dá a aposentadoria com todos os vencimentos desde que conte 25 anos de serviço.

6. Quanto ao art. 2.º — As razões do veto nada arguem nem contra a sua constitucionalidade, nem contra a sua conveniência em face dos interesses municipais. Limitam-se, como se viu, a atacá-lo, a reivindicar o arbítrio do Chefe do Executivo na reversão dos aposentados, a censurar o aproveitamento em cargo idêntico e a se rebelar contra a disponibilidade. Mas não se refere sequer a aumento de despesa. No fundo, é profundamente conveniente e equitativo. Quem com ele mais lucra é o erário público.

Com efeito.

Por que se onera o Tesouro com a aposentadoria por invalidez? Evidentemente, por não poder o funcionário continuar a trabalhar. A coletividade paga por isso.

Logo, se se restabelece ou se se verifica erro no laudo médico que o declarou inválido, nada mais natural e mais conveniente e mais econômico que fazê-lo voltar à função de que só foi afastado por se acreditar inválido. Um aposentado que reverte ao trabalho é um pensionista a menos, e é mais um trabalhador que a economia geral ganha.

Não há nenhuma vantagem em deixar a reversão pretendida pelo aposentado à simples vontade do Executivo, mesmo porque a aposentadoria dele não dependeu. Esse arbítrio é, até certo ponto, compreensível na nomeação. E não são poucos os casos em que nem mesmo para a primeira investidura é ele consagrado.

É sempre melhor a lei que menos margem deixa ao arbítrio do aplicador. O verdadeiro interesse do erário público é facilitar a reversão dos capazes, desde que não tenham excedido a idade e não fazer depender da vontade do Executivo o efeito de uma condição física. Só se compreende a obrigatoriedade da resolução de conveniência do Chefe, nos casos de reversão *ex officio*.

Allás, a exigência do despacho do Prefeito estipulado ao art. 80, § 1.º, do Estatuto tem por fim constatar a coexistência do requisito e servir de base formal a reversão, mas não lhe confere qualquer discricção no deferir ou indeferir o requerimento do interessado.

Há engano do honrado Sr. Prefeito quanto à norma anteriormente vetada por S. Ex.<sup>a</sup> e repelida pelo Senado.

Realmente, êste Senado aprovou o veto oposto ao art. 41 de um projeto de lei municipal determinando a reversão dos aposentados por invalidez tornados válidos, e considerando automaticamente insubsistente a extinção dos cargos. Fê-lo, porém, por esta última razão, isto é, porque tal norma dava ao ato da reversão de natureza executiva, o efeito de anular o ato legislativo que extinguiu o cargo e admitiu a reversão sem vaga.

O relator dêste parecer foi voto vencedor.

Quanto ao interesse do aposentado em reverter, não é assunto a discutir, pois não há de ele preferir a obrigação de trabalhar sem qualquer vantagem em relação à inatividade. Allás, hoje os inativos aproveitam também os aumentos gerais de vencimentos, conforme dispõe o artigo 103, da Constituição.

Não há excesso no projeto quando dispõe sobre o direito à reversão em cargo equivalente ao anteriormente exercido pelo inativo, desde que êste tenha sido extinto.

Essa providência já consta do art. 81, do Estatuto dos Funcionários Públicos municipais.

O requisito da equivalência afasta qualquer crítica, mesmo porque quando se extingue um cargo, as suas funções passam a ser exercidas por serventuário com outro título.

Allás, essa providência não é uma originalidade.

A Constituição, no art. 189, parágrafo único, manda aproveitar da mesma forma os funcionários em disponibilidade por efeito de extinção do cargo.

Nem disso resultam vantagens pecuniárias seguras para o aposentado, porque, nos termos do mesmo Estatuto, art. 180, o funcionário em disponibilidade ganha menos que o em atividade, em correspondência mesmo com os aposentados.

Ademais, a disponibilidade é uma situação transitória, dependendo do Prefeito fazê-la cessar pelo aproveitamento do funcionário.

7. Por tôdas essas razões, a Comissão de Constituição e Justiça opina pela rejeição do veto.

Sala Ruy Barbosa, em 10 de outubro de 1949. — **Attilio Vivacqua**, Presidente; **Ferreira de Souza**, Relator — **Arthur Santos** — **Lúcio Corrêa**, pela manutenção do veto. Vencido na preliminar. — **Aloysio de Carvalho**, pela manutenção do veto. Vencido na preliminar. — **Filinto Müller**, Vencido na preliminar. Pela manutenção do veto. — **Waldemar Pedrosa**, pela manutenção do veto. **Etelvino Lins**, votei pela manutenção do veto quanto ao art. 1.º e quanto ao parágrafo único do art. 2.º — **Verginaud Wanderley**, vencido na preliminar, votei pela manutenção do veto, quanto ao art. 1.º

D.C.N. — II de 20-10-1949, pág. 9.901

Na discussão única (30), o Senado aprovou o veto ao art. 1.º do Projeto e rejeitou o veto ao art. 2.º Esta última votação apresentou o resultado de 27 votos pela rejeição e 8 pela aprovação do veto, em verificação pedida pelo Sr. Pinto Aleixo.

#### 4 — Veto n.º 48, de 1949

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça cindiu o Veto n.º 48, de 1949. Quando da discussão em Plenário, a matéria suscitou vários debates, o mesmo ocorrendo quando da votação, em virtude de requerimento de votação parcelada apresentado pelo Sr. Senador Attilio Vivacqua.

#### PARECER

N.º 1.831, DE 1949 (31)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o veto n.º 48, de 1949.

Relator: Sr. Arthur Santos.

A Comissão de Constituição e Justiça aprova o Veto, aceitando, em parte as razões apresentadas pelo Sr. Prefeito do Distrito Federal e em face do preceito do art. 14, § 1.º, da Lei Orgânica. **Arthur Santos**, Relator do vencido — **Sala Ruy Barbosa**, 13 de dezembro de 1949. — **Attilio Vivacqua**, Presidente, vencido. — **Augusto Meira** — **Olavo Oliveira** — **Filinto Müller** — **Waldemar Pedrosa**, vencido — **Verginaud Wanderley** — **Etelvino Lins** — **Aloysio de Carvalho**.

#### VOTO EM SEPARADO

1. O honrado Governador da Cidade negou sanção ao Projeto número 87 da Câmara dos Vereadores que dispõe sobre cargos de advogados da Prefeitura do Distrito Federal.

O veto é total. Abrange, todavia, dispositivos distintos com preceituação própria, o que comportaria aplicação do critério já adotado por esta Comissão no sentido de desdobramento do veto total, para efeito de apreciação dos diversos dispositivos vetados, como se fossem textos autônomos.

É orientação adotada, pelo Senado, na deliberação sobre o veto número 20, de 1949.

Entretanto, é de assinalar que essa orientação foi recentemente modificada por esta Comissão no estudo do Projeto de Lei da Câmara de Vereadores ainda pendente de pronunciamento do Senado.

2. O projeto vetado prescreve, no seu art. 1.º, que os cargos de advogado constantes do Decreto municipal n.º 8.813, de 8-3-47, ficam substituídos por 40 cargos isolados de advogados, com os padrões de vencimentos estabelecidos na Lei n.º 210, de 5-11-48, a qual em cumprimento do art. 40 da Lei Orgânica, equiparou a remuneração dos advogados à dos Procuradores da Prefeitura, na conformidade da rejeição do veto oposto ao respectivo Projeto.

Não ocorre, como se pretende sustentar nas razões oferecidas pelo Sr. Prefeito, a criação de novos empregos, nem tampouco se majoram vencimentos. O preceito, vetado regula, como complemento da referida Lei n.º 210, o vencimento de uma classe de servidores públicos, e corrige a anomalia decorrente do Decreto número 9.394, de 8-11-48, que deu execução a sobredita Lei n.º 210.

Essa anomalia reside, principalmente, na circunstância de ter esse decreto declarado extinta a carreira de Advogado no Quadro Permanente, de sorte que os respectivos titulares não ficaram integrados numa carreira nem incluídos na classificação de ocupantes de cargos isolados. Os advogados interinos, em número de 7, foram, então, exonerados e, em seguida contratados com vencimentos padrão J, situação em que ainda se encontram.

(30) D.C.N. — II de 25-10-1949, pág. 10.110

(31) D.C.N. — II de 15-12-1949, pág. 13.442

A necessidade de seus serviços, bem como a dos extranumerários, e dos a que se refere o art. 7.º do Projeto, não é contestada na mensagem do Sr. Prefeito Municipal.

Ao lado de numerosos feitos forenses, milhares de processos administrativos reclamam o estudo de natureza jurídica.

O art. 1.º e seu parágrafo não ofendem, pois, o art. 14, § 1.º, da Lei Orgânica.

A iniciativa da Câmara dos Vereadores é, aí, concorrente com a do Projeto, considerando-se que os dispositivos impugnados constituem complemento de diploma regulador da Lei Orgânica, conforme o claro e preciso ensinamento de Pontes de Miranda e Francisco Campos, expostos em pareceres já conhecidos do Senado.

O parágrafo único do art. 1.º e o art. 7.º contêm matéria idêntica.

Esses dispositivos asseguram aos servidores municipais bacharéis em direito que exercem a função de advogado no Departamento do Contencioso Fiscal e na Procuradoria de Desapropriações seu aproveitamento nesse cargo, subordinado à exigência de exercício nessa função.

O Estatuto dos Funcionários Municipais (arts. 67 e 68), admite a transferência de cargos, tendo em vista a habilitação profissional dos respectivos ocupantes.

Os dispositivos citados do Projeto estabelecem requisitos e condições de habilitação para essa transferência, e desse modo evita o arbítrio da Administração a limitar o número dessas transferências.

É mera modificação do Estatuto do Funcionalismo, cuja organização cabe a iniciativa da Câmara de Vereadores, dado o seu caráter de Lei Complementar da Constituição e da Legislação Federal (Lei Orgânica, art. 2.º, § 6.º).

A medida prevista nos mencionados parágrafo único do art. 1.º e art. 7.º encerra, também, um ato de justiça do legislador quanto a um pequeno número de funcionários bacharéis em direito que se dedicam aos serviços jurídicos da Prefeitura, e já portadores de experiência nessas funções especializadas.

2. No tocante ao art. 2.º que cria 30 cargos isolados de auxiliar de Advogado, Padrão M, procedem as razões do veto com base na infringência do art. 14, parágrafo 1.º, da Lei Orgânica.

São, também, de acolher os fundamentos com que o Prefeito recusou sanção ao parágrafo 2.º do art. 2.º que converte o cargo isolado de Fiscal Geral da Riqueza Móvel, em cargo de Procurador.

3. Ante o exposto, adotado o critério do desdobramento do veto, tendo em vista disposições autônomas do Projeto, que podem subsistir, independentemente das demais, a Comissão opina pela rejeição do veto aos arts. 1.º e seu parágrafo único e art. 7.º e, como decorrência também, aos arts. 8.º e 9.º do Projeto de Lei número 87, da Câmara dos Vereadores, e manifesta-se pela aprovação do veto quanto aos demais dispositivos do mesmo Projeto. — Attilio Vivacqua.

Discussão única do Veto n.º 48, de 1949, (32) do Prefeito do Distrito Federal, ao Projeto n.º 87, da Câmara dos Vereadores, que tem por motivo regular situações relativas à carreira de advogado bem como de outros servidores municipais que sejam bacharéis em Direito (com Parecer número 1.831, da Comissão de Constituição e Justiça, pela aprovação do veto, com voto em seperado do Senador Attilio Vivacqua).

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** (33) — Sr. Presidente, o ilustre Governador da Cidade vetou o Projeto de Lei da Câmara dos Vereadores n.º 87, onde se dispõe sobre diversas matérias referentes a organização dos serviços jurídicos da Prefeitura e, também sobre assunto estranho a esse objetivo.

Manifestei-me na Comissão de Constituição e Justiça pela rejeição parcial do veto, no sentido de prevalecerem os dispositivos do art. 1.º, com seu parágrafo único, e do artigo 7.º (...)

Sr. Presidente, em primeiro lugar pedimos a atenção da Casa quanto ao desdobramento do veto, no caso perfeitamente justificado por abranger o projeto de lei da Câmara dos Vereadores preceitos autônomos e não oferecer o assunto novidade, nesta Casa.

Com relação ao Veto n.º 20, a ilustre Comissão de Constituição e Justiça admitiu com apoio do Plenário a cindibilidade e, finalmente, na última reunião onde se discutiu a questão, houve diversos pronunciamentos contrários, alguns em princípio, outros examinando o caso concreto, no sentido de não ser o veto desdobrado.

(32) D.C.N. — II de 2-2-1950, pág. 487.

(33) D.C.N. — II de 4-2-1950, pág. 554.

A questão, nos termos em que se encontra, foi, especificamente, versada na doutrina anterior. Entretanto, deve ser examinada tendo em vista os textos constitucionais e os da Lei Orgânica do Distrito Federal e os próprios precedentes legislativos do Congresso Nacional e desta Casa, e já agora apoiados pela autoridade de Themístocles Cavalcânti.

Quando a Constituição dispõe que cabe ao Presidente da República negar sanção, na verdade não estabelece normas especiais quanto ao modo de exercer essa atribuição. Da mesma forma, quando o Prefeito recebe tal outorga, na Lei Orgânica, não há regra particular, a respeito do assunto. Assim é que, no tocante ao veto parcial, já se chegou até à minúcia de vetar palavras, o que, às vezes, importa em emenda supressiva ou inovação do próprio texto.

Se assim se tem admitido com relação ao executivo, ao qual não se recusa tamanha amplitude da faculdade de interpretação de suas prerrogativas, por que não reconhecer ao órgão legislativo incumbido de apreciar o veto a faculdade de escolher e adotar os meios práticos para exercer sua competência, seja a do Congresso Nacional, em face do parágrafo 3.º do artigo 70, da Constituição Federal, seja a do Senado em face da Lei Orgânica, no tocante aos vetos opostos pelo Sr. Prefeito aos projetos da Câmara dos Vereadores?

No caso da apreciação do veto pelo Senado devemos situar a questão tendo em consideração que, aí, conforme debates travados nesta Casa, o Senado se erige em magistratura para decidir conflito entre dois órgãos de Poder: o Prefeito que é órgão de emanção do Poder Federal — embora exerça função distrital — e a Câmara Municipal, órgão da soberania popular e de natureza local.

Não seria, talvez, necessário agitar-se a tese doutrinária sobre a índole do veto, no sentido de saber-se se é ato de caráter executivo como opinaram Aurelino Leal e Odilon Braga, ou ato de caráter legislativo, consoante a corrente predominante, representada, também, pelo preclaro tratadista da matéria, Professor Mário Casassanta.

A questão deve ser encarada de modo especial dentro dos poderes contidos nessa competência irrestrita conferida ao Senado para deliberar sobre o veto, e decidir o aludido conflito de poderes.

Neste passo é de recordar-se a observação de James Beck, quando disse que

os artífices da Constituição Americana se mostraram maravilhosamente sagazes nos dispositivos que consagraram, mas foram realmente inspirados na escolha de textos que não regulamentaram.

Por isso mesmo se tornou instrumento da evolução e transformação das instituições políticas, econômicas e sociais da América do Norte.

Sr. Presidente, a Lei Orgânica do Distrito Federal não contém qualquer preceito regulador da ação do Senado no exercício desta importante atribuição política. Assim, dispõe o artigo 14, § 3.º:

“Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de 10 dias úteis, contados daquele em que o tiver recebido, e comunicará no mesmo prazo, aos Presidentes do Senado e da Câmara dos Vereadores, os motivos do veto.

§ 4.º — O veto oposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decêndio, ao conhecimento do Senado Federal, que, pela maioria dos Senadores, presentes o aprovará ou o rejeitará”.

É preciso atentar para a formulação do texto legal: ao Senado compete, irrestritamente, aprovar ou rejeitar, portanto, sem qualquer limitação ou ressalva, no tocante ao procedimento do órgão, que poderá, pois, apreciar a recusa de sanções livremente, com relação a determinado dispositivo, quer se trate de veto total ou parcial.

Em abono, Sr. Presidente, dessas considerações, pediria a reflexão do Plenário quanto ao veto parcial, que é submetido ao conhecimento do Congresso Nacional e do Senado, como ato formal e uno. Entretanto, se impõe o exame em bloco do veto parcial. Por essa interpretação construtiva o próprio Congresso Nacional já desdobrou e destacou os diversos dispositivos do veto parcial. O exemplo é realmente dos mais importantes para mostrar como, sem maiores dissídios, o próprio Parlamento, por uma razão de ordem prática e para realizar melhor sua função, tendo diante de si, como se assinalou, um ato formal, uno, como é o próprio veto parcial entendeu que poderia cindi-lo.

Enquanto a Constituição (artigo 70, parágrafo 1.º) e a Lei Orgânica (artigo 14), taxativamente, prescrevem a norma

a ser seguida pelo Poder Executivo, declarando que este, não aquiescendo no Projeto, vetá-lo-á total ou parcialmente, silenciam sobre o procedimento a ser observado por aqueles órgãos, ao conhecerem do veto. Salvo quanto ao **quorum** a ser observado para as deliberações. Outorgou-se ao Senado uma competência incondicionada para aprovar ou rejeitar o veto. Não existe qualquer norma e nem emerge do sistema constitucional qualquer proibição para o desdobramento do veto total, quando este versar sobre projetos com disposições heterogêneas ou distintas, hipótese que, como assinalou o ilustre Senador Ferreira de Sousa na Reunião da Comissão de Constituição e Justiça, corresponde a de diversos vetos.

Em conceito lapidar de mestre o disse muito bem S. Ex.<sup>a</sup> que no caso dos vetos totais, com dispositivos independentes, estamos perante uma pluralidade substancial dentro de uma unidade formal.

A competência do Senado, com relação ao conhecimento do veto, é por ele próprio regulada como órgão da soberania popular, e em virtude de princípio básico do regime representativo (art. 40 da Constituição Federal). As limitações dessa competência ou dos meios para exercê-la quando não for explícita deverão resultar evidente e imponentemente de vedações implícitas e irredutíveis. Ao órgão constitucional e incumbido de deliberar sobre o veto, tão somente a ele compete escolher e adotar os meios apropriados à consecução do fim, de acordo com a velha e sempre vigente lição de Marshall.

Sr. Presidente, já admitimos a minúcia de veto até de palavras; quando a Constituição, no seu art. 7.<sup>o</sup>, se refere a deliberação sobre o projeto vetado devemos destacar os inconvenientes de ordem prática e os absurdos que resultam dos pontos de vista contrários à nossa tese.

Suponhamos um projeto de cem artigos em que o Prefeito apenas vete um artigo inócuo insignificante. Neste caso, segundo a doutrina oposta, poderemos apreciar separadamente todos os dispositivos da proposição vetada.

Se a lei confere ao Senado competência indiscriminada e até discricionária para aprovar ou rejeitar o veto, a ele exclusivamente cabe regular o processo e forma de exercê-la, como meio adequado ao fim. Por que não mantermos a orientação que consulta à pre-

servação da soberania desta Casa e ao interesse público da melhor feitura dos bens?

Fora de dúvida, Sr. Presidente, a maior conveniência de ordem pública está na apreciação parcelada dos vetos. Poderemos, assim, melhor colaborar para manter o equilíbrio entre os dois poderes — o Prefeito e a Câmara.

**O Sr. Salgado Filho** — Há outra circunstância que pediria permissão para expor.

**O SR. ATTILIO VIVACQUA** — Com todo o prazer.

**O Sr. Salgado Filho** — Pode dar-se a hipótese, no veto parcial, de algumas disposições de o Executivo quebrar a sistemática do projeto. Como o Senado se atribui esse **captis deminutio**, de que a lei não cogita, de não poder restabelecer a sistemática da proposição? Desde que não há restrição na lei, assistenos amplitude de deliberação e assim devemos proceder.

**O SR. ATTILIO VIVACQUA** — O aparte do eminentíssimo Senador Salgado Filho, autorizado jurista, que muito acatamos, esclarece a tese que sustento, no sentido de que seria **captis deminutio** — na expressão muito feliz de S. Ex.<sup>a</sup> Nós próprios estaríamos cerceando e mutilando o poder institucional de conhecer o veto e apreciá-lo, sem restrições, no desempenho dessa nossa eminentemente atribuição de **Magnum Concilium** da Federação, de que o Distrito Federal é uma Organização fundamental.

Pediria ainda a atenção do Senado, antes de concluir minhas considerações a propósito do desdobramento do veto parcial, para a opinião já aludida do ilustre jurisconsulto Themistocles Cavalcanti; consultado se o veto total pode ser cínido na sua apreciação, respondeu em brilhante parecer:

"Parece-nos que sim, de momento que o veto total se possa apresentar como um conjunto de vetos parciais, tal a disparidade e diversidade das disposições que constituem o projeto.

E esta conclusão decorre das premissas que acabam de ser fixadas sobre a natureza do processo legislativo e a intervenção do Poder Executivo.

Na verdade, se o ato do Poder Executivo é apenas um elo do processo

legislativo que se prolonga através de novo exame de lei pelo Parlamento, é natural que não se procure dar ao reexame do veto um sentido muito restrito e limitado.

Na boa doutrina, devolve-se ao Congresso o exame pleno da lei, já agora enriquecido o seu processo com as razões do Poder Executivo.

Se repugna o restabelecimento de particularidade da lei, não contraria, entretanto, a boa técnica legislativa que se reconheça a procedência do veto de certos preceitos e a nenhuma razão de outros.

O veto parcial constitui medida sábia, contra os chamados *riders*, que consiste, precisamente, como se sabe, no enxerto da matéria estranha ao conteúdo principal do projeto de lei.

Mas a possibilidade do veto parcial pelo executivo e como tal deve ser considerado o veto de projeto que reúne preceitos e providências de natureza muito variada — nada impede que o poder legislativo, ao apreciar o veto, considere também a variedade dos preceitos por ele votado e reconheça a procedência das razões do veto apenas em um ou mais artigos ou parágrafos, restabelecendo os outros vetados.

Justifica-se por tudo isso também o reexame pelo Congresso, separadamente, de cada parcela do veto, da mesma forma por que o poder executivo pode, através do veto parcial, deixar de aprovar apenas uma parte da lei já votada".

Sr. Presidente, já está o Senado amparado, no precedente que adotou por alta autoridade doutrinária, cujo prestígio, nos meios jurídicos, é dos maiores. Não é apenas a sombra dêsse prestígio, mas a argumentação clara que mostra o acerto da nossa deliberação.

Sr. Presidente, no caso em discussão, o projeto trata de matérias distintas. No primeiro artigo cuida de complementação da Lei n.º 210, de 5 de novembro de 1948, como também do art. 7.º, objeto de meu voto favorável. Entretanto, em outras normas encontramos matéria que poderia constituir diploma separado.

Em primeiro lugar, Sr. Presidente, pedirei a V. Ex.ª — de acôrdo aliás com precedente no Senado — submeta des-

dobradamente o veto a apreciação da Casa. (...)

Sr. Presidente, estou certo de que o Senado não deixará de manter precedente, rigorosamente constitucional, de desdobrar o veto total. Certo estou também de que esta Casa não deixará de atender às razões expostas, concernente ao mérito, no sentido de ser rejeitado o veto aos arts. 1.º e 7.º O Senado zelará, dêste modo, por sua conspícua prerrogativa e consagrará o direito de uma pleiáde de servidores públicos, constituída por advogados e juristas, devotados ao serviço da Prefeitura, mas ainda desprotegidos das garantias e vantagens asseguradas aos funcionários do Distrito Federal. Sob êste aspecto nossa deliberação será, também, condigna do elevado sentimento de justiça que nos deve inspirar no exame do veto.

**O SR. ARTHUR SANTOS (Para encaminhar a votação.)** — Sr. Presidente, Relator do vencido na Comissão de Constituição e Justiça, que, contrariamente ao voto em separado proferido pelo eminente Senador Atílio Vivacqua, conclui pela manutenção do veto oposto pelo Senhor Prefeito do Distrito Federal ao Projeto n.º 87, da Câmara dos Vereadores, cabe-me dar a V. Ex.ª e ao Senado as razões da nossa decisão.

Após analisar os dispositivos do projeto vetado, declara o orador:

O projeto fere de chelo dispositivo da Lei Orgânica, que determina, de maneira peremptória: ressalvada a competência da Câmara e do Tribunal de Contas no que concerne à organização dos serviços administrativos das respectivas secretarias, compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa das leis que alterem, re-duzam ou criem empregos em serviços já existentes, modifiquem categorias do funcionalismo, seus vencimentos ou remunerações.

Sr. Presidente, não é a primeira vez que recordo ao Senado êsse dispositivo, nascido de emenda do nobre Senador Ivo d'Aquino a qual teve, justa, precípua e substancialmente, o intuito de restringir a faculdade legislativa da Câmara de Vereadores no tocante à criação de empregos em serviços já organizados e alteração de categorias de funcionários.

Com efeito, ao projeto de Lei Orgânica do Distrito Federal foi apresentada, pelo ilustre representante de Santa Catarina,

emenda cujo objetivo era reproduzir preceito da Constituição Federal e a qual redundou no dispositivo ora citado. Visava a emenda a restringir a faculdade legislativa da Câmara dos Vereadores em tudo aquilo que dissesse respeito à criação de empregos em serviços já organizados, majoração e alteração de vencimentos.

Como, portanto, afirmar-se que o projeto não contraria, não fere de cheio dispositivo da Lei Orgânica, quando cria empregos em serviços já organizados, aumenta vencimentos e altera categoria do funcionalismo?

Por esse motivo, a Comissão de Constituição e Justiça foi contrária ao Projeto e aprovou o veto do Prefeito do Distrito Federal, em obediência à lei básica do Município.

Alega-se, agora, uma novidade: que veto oposto a projeto pode ser considerado parcial pelo Poder Legislativo.

Srs. Senadores, o veto é instituição velha nos Direitos americano e brasileiro.

No início da organização política dos Estados Unidos, o veto teve palpitante atualidade, porque atentava contra as prerrogativas do Poder Legislativo; entretanto, em toda a vida política da grande nação norte-americana, onde o veto não é motivado, porque consiste apenas na declaração oposta pelo Presidente da República, de que não está de acordo com a proposta de lei e a devolve ao Congresso, para sua apreciação — nunca surgiu a novidade de considerar-se parcial o veto total oposto a um projeto.

No Brasil, o veto vem do Império. Na Constituição de 1891, assim como nas Cartas de 1934 e 1946, foi mantido. Jamais, Sr. Presidente, surgiu a novidade de se considerar total o veto parcial, e, portanto, capaz de sofrer mutilação por parte do Poder Legislativo.

Vale recordar a própria instituição do veto parcial no Direito Constitucional Brasileiro.

Epitácio Pessoa, apesar de sua sabedoria, inteligência e cultura, notando os abusos praticados pelo Congresso na elaboração legislativa, rebelando-se contra a maneira por que se processava a votação orçamentária, não teve coragem de vetar parcialmente um orçamento. Fê-lo

totalmente, com a declaração de que não dispunha de elementos para vetar em parte o Orçamento da República, porque a Constituição não o permitia.

Não obstante essa declaração do Presidente da República, o Congresso Nacional não se julgou com o direito de se apropriar de um veto total, como era o do Presidente Epitácio Pessoa ao Orçamento da República, para convertê-lo em veto parcial.

Veio depois a Constituição de 1946, criando expressamente o veto parcial. Mas ali está dito, de forma cristalina, que o Presidente da República julgará o projeto no todo ou em parte constitucional e caso o veto submeterá seu ato à apreciação do Congresso. Este, de posse das razões do veto, rejeita-o ou o aprova.

Peço a atenção do Senado para o seguinte: como delibera o Congresso Nacional sobre veto do Presidente da República oposto a um projeto do mesmo Congresso Nacional? Aprecia os vetos do Presidente da República mediante votação secreta e depondo os Srs. Representantes na urna cédulas contendo a declaração "sim" ou "não", sem deliberarem, porém, sobre o veto, porque este não está mais em causa, mas sobre o projeto. Só nos compete rejeitar o projeto e não o veto.

Nunca, na vida republicana do País um veto total foi apreciado parcialmente, até porque, de acordo com o Regimento Comum não há como se votar esse veto senão pela forma por que somos obrigados a nos manifestar, isto é, escrevendo na cédula, "sim" ou "não", pela aprovação ou rejeição do projeto.

**O Sr. Andrade Ramos** — Não posso compreender em que condições o Senado com sua autoridade transformaria um veto total em parcial.

O Senado só pode apreciar o veto total, no conjunto, integralmente. Quando o veto é parcial aprecia-o, então sim, por partes.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — V. Ex.<sup>a</sup> tem carradas de razão. Nunca houve, na tradição brasileira, quer no Império, quer na República, um único caso em que o Congresso Nacional, decidindo um veto total oposto pelo Presidente da República o convertesse em parcial. Nem assim procedeu no caso mais célebre da vida po-

lítica do Brasil, que foi o do veto oposto pelo Presidente Epitácio Pessoa ao *Orçamento da República*, no qual o grande Presidente mostrava os absurdos e imoralidades do orçamento, em cuja cauda haviam sido enxertadas disposições nocivas aos interesses nacionais. Dizia o Presidente da República que, não permitindo a Constituição o veto parcial, era obrigado a vetar totalmente o projeto, e assim fez. No Congresso essa decisão do Presidente da República foi amplamente discutida, mas ninguém invocou a novidade, a extravagância de se apropriar o Poder Legislativo de um veto total para transformá-lo em parcial. O veto parcial só foi incorporado à nossa legislação, depois de grande reação doutrinária. Alegava-se que o veto parcial seria emenda oposta pelo Poder Executivo à proposição votada pelo Legislativo. Dizia-se ainda que o veto tinha sentido de reexame e, não de colaboração legislativa. Entretanto, mesmo os que julgam ser o veto colaboração legislativa, mesmo esses que têm conceituação mais adiantada sobre a matéria, não ousaram afirmar que o veto total podia ser transformado pelo Poder Legislativo em parcial.

Tenho em mãos um dos trabalhos mais interessantes de Paulo de Lacerda, sobre o Direito Constitucional Brasileiro e um dos poucos que versaram a matéria, que, por ser tão pacífica, não encontra, em toda a legislação brasileira, uma só dúvida a arguir.

Sobre a matéria, diz Paulo de Lacerda:

“A finalidade do veto, que é a supressão total ou parcial do projeto de lei ou resolução, o seu ato tal como determinado pelo art. 37, § 1.º, da Constituição Federal, o processo da deliberação ulterior das Câmaras Legislativas tal como prescrito pelo § 3.º desse artigo mostram claro que o julgamento do Congresso Nacional deve recair exclusivamente sobre o ato presidencial precisamente como êle é em si mesmo. Por isso, há de ser só no sentido de abolir ou não a parte formalmente indicada pelo Presidente da República.

Nada mais êle pode fazer; não toca no restante do projeto, quando parcial o veto, nem para acrescentar, nem para diminuir, nem para modificar, e quando total, o conserva ou inutiliza em si mesmo. A qualquer outra deliberação se não prestariam

os trâmites e atos, que a Constituição descreve e manda praticar nos *dispositivos citados*.”

O preceito da Lei Orgânica teve origem no mandato constitucional.

É para êle que peço a atenção dos nobres Senadores:

O § 1.º do art. 70 da Constituição declara:

Se o Presidente da República julgar *o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.*

§ 2.º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, êste convocará as duas Câmaras para em sessão conjunta dêle conhecer considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes.”

Diz o Regimento Comum ao regular a votação do veto:

“Art. 41 — Logo que receber o relatório da Comissão Mista, o Presidente do Senado mandará publicá-lo no *Diário do Congresso Nacional*.

Art. 42 — Dois dias antes da sessão conjunta serão distribuídos avulsos impressos com o projeto, as regras vetadas e as sancionadas, se se tratar de veto parcial, o parecer da Comissão Mista e tanto quanto possível, os pareceres das Comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados sobre a matéria vetada.

Art. 43 — A votação não versará sobre o veto, mas sobre o projeto vetado, votando com a cédula “sim” os que o aprovarem rejeitando o veto e com a cédula “não” os que recusarem, assim aceitando as razões do veto.”

Sr. Presidente, o que o corpo legislativo faz é, apreciando as razões do veto, rejeitar ou aprovar o projeto. O Presidente

da República é o órgão executivo que tem a faculdade dada pela Constituição de vetar o projeto no todo ou em parte; mas não tem o órgão legislativo o poder de cindir o veto. Por quê? Como falar em prerrogativas do Senado, se a órbita de atribuição do poder público está traçada na Constituição? É a Constituição que veda expressamente, é ela que dá somente ao Presidente da República a faculdade de vetar um projeto no todo ou em parte. Cabe apenas ao Poder Legislativo apreciar as razões do veto para rejeitar ou confirmar o projeto.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — O Congresso já subdividiu, por duas vezes, vetos totais.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Agora, Sr. Presidente, fala-se em precedente! Não há precedente. No próprio caso invocado pelo nobre Relator, Senador Attilio Vivacqua — apelo para V. Ex.<sup>a</sup> — foi levantada questão na Comissão de Constituição e Justiça. Os que se manifestaram, declararam que se reservavam o direito de melhor atentar para o assunto, de reexaminar a matéria. E, na sessão seguinte, quando a questão foi reexaminada, a maioria dos membros da Comissão modificou o seu voto justificando longamente por que o faziam.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Recordei o fato perante o Senado.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Como falar em precedente, se só há referência a um caso e, nesse mesmo, a votação se processou com reservas? O próprio Senador Ferreira de Sousa, que havia aderido a esse ponto de vista, fez ressalva interessante no sentido de admitir a cisão do veto, quando no projeto houvesse unidade formal...

**O Sr. Ferreira de Souza** — Dualidade de substância.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Foi o que acentuei também.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — ... mas disposições antagônicas e diversas, ou qualidade de substância.

No caso, trata-se de reestruturação da carreira de advogados, de criação de quadro de advogados, de procuradores fiscais.

Se existem injustiças na Prefeitura — e devem ser inúmeras — o Senado não

se pode transformar em Câmara dos Vereadores para corrigi-las.

**O Sr. Andrade Ramos** — Muito bem.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Não pode esta Casa transmutar-se, para pesar ou medir as injustiças provavelmente sofridas por funcionários da Prefeitura do Distrito Federal. Cabe-nos apenas verificar se o veto se encontra fundamentado ou não dentro dos preceitos da Lei Orgânica e da Constituição e se as suas razões procedem. No caso afirmativo, o Senado o manterá; no caso contrário, o rejeitará.

**O Sr. Andrade Ramos** — Essa, a única função do Senado.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Não podemos ingressar, penetrar, adentrar no projeto, para joeirar seus dispositivos, pensar-lhe as conseqüências, corrigindo situações injustas de que estejam a padecer funcionários municipais.

Seria o mesmo, Sr. Presidente, que, amanhã, ao tomar conhecimento do veto do Sr. Presidente da República ao projeto relativo aos pecuaristas, algum de nós se arrogasse o direito de rejeitar esse dispositivo e aceitar aquêle fato de haver o Chefe da Nação devolvido o projeto ao Congresso Nacional para que o examinasse na totalidade.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Perdô-me V. Ex.<sup>a</sup> mas não é o caso.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Não há *capitis deminutio* no fato de o Senado obedecer à lei. *Capitis deminutio* haverá no desrespeito à lei, com a agravante de se tratar da Lei Orgânica, que foi votada pelo Senado, contra o meu voto, mas soberanamente.

A obediência à norma legal não constitui diminuição. Esta subordinação nada tem de vexatória. *Capitis deminutio* seria arrogarmo-nos competência que a Constituição e a Lei Orgânica não nos dão.

Fiquemos, Sr. Presidente, no respeito aos postulados da Carta Magna!

Não nos deve interessar o dissídio entre o Sr. Prefeito Municipal e a Câmara dos Vereadores.

Lamento as injustiças por ventura existentes nos quadros do funcionalismo.

Não possuo, todavia, competência para saná-las.

**O Sr. Andrade Ramos** — Muito bem.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Temos de nos ater à lei.

**O Sr. Andrade Ramos** — Não somos Vereadores.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — A Lei Orgânica declara que se o Prefeito julgar o projeto da Câmara dos Vereadores, no todo ou em parte, inconstitucional, ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, veta-lo-á. Cabe apenas examinar se o veto é ou não procedente. No caso, não podemos afirmar seja improcedente.

A Câmara dos Vereadores alterou categorias de funcionários, criou quadros, majorou vencimentos. E não podia assim proceder porque não existia mensagem do Executivo, como o exige a Lei Orgânica.

Nestas condições, sou obrigado a manter o veto do Sr. Prefeito.

Ainda anteontem, a Comissão de Constituição e Justiça rejeitou grande maioria de vetos opostos por Sua Ex.<sup>a</sup> Trata-se de questão que apasiona o honrado Chefe do Executivo Municipal. Tanto assim que saíram publicadas na imprensa notas e declarações do próprio gabinete de S. Ex.<sup>a</sup>, investindo contra o ilustre Vereador que relatara o projeto.

Na Comissão de Constituição e Justiça, nada disso exerceu influência. Examinamos o caso concreto, rejeitamos a maioria dos vetos ao Orçamento municipal e o fizemos com a declaração expressa de que assim procedíamos porque os mesmos fugiam à Lei Orgânica, desatendendo-a.

Dizer, Sr. Presidente, que este projeto não cria empregos em serviços já organizados, não altera categoria de funcionários nem majora vencimentos dos advogados da Prefeitura do Distrito Federal é negar a luz solar.

A tese de que o Legislativo pode apropriar-se do veto total para transformá-lo em parcial, representa — tomo a liberdade de afirmá-lo — uma novidade. Nem na tradição americana, nem no nosso Império ou República, jamais o Legislativo apropriou-se de um veto total para transformá-lo em parcial.

O veto é total, ou parcial. Se total cabe-nos apreciar as razões opostas pelo Poder Executivo, aceitando-o ou rejeitando-o; se parcial, cada dispositivo vetado deve ser considerado projeto autônomo a constituir objeto de deliberação autônoma, jungida a essa peculiaridade.

**O Sr. Atílio Vivacqua** — Minha opinião é amparada nos conceitos de um grande jurista: Themístocles Cavalcanti.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Alega o nobre colega que minha opinião está em oposição à do eminente jurista Dr. Themístocles Cavalcanti.

Argumento de autoridade por argumento de autoridade, invoco a de Paulo de Lacerda, no comentário que li e será transcrito no *Diário do Congresso*. Estamos diante de duas autoridades. Há entretanto o argumento básico; em toda tradição brasileira ou americana, não conheço, nem ninguém poderá invocar, caso dessa natureza.

**O Sr. Olavo Oliveira** — Autoridade por autoridade V. Ex.<sup>a</sup> é também autoridade em Direito Constitucional.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Obrigado a V. Ex.<sup>a</sup>

**O Sr. Ferreira de Souza** — E está tratando o assunto *ex professo*.

**O Sr. Lúcio Corrêa** — O nobre Senador Arthur Santos apresenta uma série de argumentos doutrinários sobre sistemas e época em que não havia veto parcial; agora entretanto pela Constituição ele existe.

**O Sr. Ferreira de Souza** — Logo quando o Poder Executivo pretende vetar parcialmente, di-lo de modo expresso.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — O argumento do Senador Lúcio Corrêa me aproveita. De 1924 até hoje não houve caso de veto parcial ser transformado em veto total.

Diz a Constituição que o Congresso tomando conhecimento do veto o aprovará ou rejeitará. O Regimento Comum das duas Casas do Parlamento dispõe que o voto é secreto, exercido por meio de cédulas contendo os dizeres *sim* e *não*. *Sim*, se aprovarem o projeto; *não*, se o rejeitarem, o que dá motivo a confusões porque muitos pensam que, votando, *sim* aprovam o veto. O Presidente várias vê-

zes esclarece, nos termos do Regimento Comum, que a manifestação do Congresso é sobre o projeto e não sobre o veto.

**O Sr. Lúcio Corrêa** — Não há matéria inamovível. Podemos discuti-la adotando a cindibilidade do veto, em face da atual Constituição. O Presidente Epitácio Pessoa, na época em que vetou totalmente o Orçamento, não dispunha, na Constituição, do instituto do veto parcial. Daí, como assinalei anteriormente, estar o nome Senador Arthur Santos evocando desnecessariamente ausência de doutrina sobre instituto que não existe então, na Constituição de 1891.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Veja V. Ex.<sup>a</sup> como não está sendo feliz nos seus apertes. Epitácio Pessoa não podia votar: conformou-se com a lei existente.

**O Sr. Lúcio Corrêa** — Naquela ocasião, não havia veto parcial, e por isso não era possível pensar na sua cindibilidade.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — ... e sustentou uma tese. É admirável sustentar-se essa tese no Direito Constitucional, mas não no Direito constituído. Podemos, em reforma constitucional — porque a matéria de veto, sendo legislativa constitucional, está sujeita a flutuações e a reforma — declarar que ao Presidente da República cabe vetar um projeto, parcial ou totalmente, e ao Congresso pronunciar-se parcialmente sobre o projeto vetado. Mas, enquanto essa reforma constitucional não fôr feita, não será possível.

**O Sr. Andrade Ramos** — No caso da Lei Orgânica, seria criarmos o tumulto e nos transformarmos em Câmara de Vereadores, interferindo na legislação municipal da cidade, o que não compete ao Senado.

**O Sr. Victorino Freire**. — A Comissão examinou o projeto, parcialmente, artigo por artigo?

**O SR. ARTHUR SANTOS** — No parecer da Comissão de Constituição e Justiça há um voto em que a questão foi levantada com o brilho e os artificios de cultura e imaginação do eminente Senador Attilio Vivacqua. (...)

Pedi a S. Ex.<sup>a</sup> lesse o livro de Mário Casassanta — clássico na matéria de veto — que, no artigo 202, é positivo no contrariar essa interpretação.

**O Sr. Victorino Freire** — Pergunto se o Senado acolheu a doutrina.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Posso asseverar que o Senado se manifestou pelo desdobramento.

**O Sr. Ferreira de Souza** — A questão não foi submetida ao Plenário. A própria Mesa, conformando-se ao parecer da Comissão fez a divisão. O Senado, propriamente, não foi provocado a pronunciar-se.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Mas, Sr. Presidente, esta é questão de nonada.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — A Casa teve dela conhecimento.

**O Sr. Victorino Freire** — Como votou o Senado na ocasião?

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Depois, votou contra.

Sr. Presidente, sabe-se que a própria jurisprudência dos tribunais só deve ser obedecida, quando há constante, copiosa, inalterável série de julgados da mesma natureza, porque não temos — a não ser na justiça trabalhista — o sentido normativo das decisões do Tribunal Superior e quanto mais em questão nova, debatida pela primeira vez.

Não quero roubar por mais tempo a atenção do Senado. No veto, o Prefeito, fundamentado na Lei Orgânica do Distrito Federal, alegava ter havido exorbitância da Câmara dos Vereadores, invadindo atribuições do Executivo. A Comissão de Constituição e Justiça, contra o voto do ilustre Senador Attilio Vivacqua, manifestou-se pela aprovação do veto, nos termos da motivação feita pelo Prefeito do Distrito Federal.

Prosseguindo a discussão, usa da palavra o Sr. Hamilton Nogueira:

"Sr. Presidente, o projeto e, naturalmente, o veto a êle oposto, devem ser estudados sob dois aspectos; em relação ao projeto, na sua totalidade, e à maneira de discutir-se o veto.

Quanto ao veto, se o Senado resolver votá-lo em globo serei pela sua aprovação (...)

Outro aspecto da análise do veto consiste em saber se o Senado pode ou não votar, precisamente, veto global.

Vimos que a questão não é pacífica. Dois juristas eminentes, apoiados em autoridades nacionais e internacionais manifestaram pontos de vista diferentes. Se

dois juristas, dois professôres, duas sumidades no assunto podem divergir está claro que um *leigo também pode opinar*.

Tenho para mim Sr. Presidente que, apesar das ressalvas apresentadas e da análise do caso anterior, houve precedente; o voto parcial de um veto total.

Por outro lado, o Senado a meu ver não poderia modificar o projeto ou mutilá-lo. Seria continuar a função da Câmara dos Vereadores.

**O Sr. Andrade Ramos** — Substituí-la.

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA** — Poderá, todavia, rejeitar ou aprovar parcialmente o veto.

Neste sentido, estou ao lado do voto vencido — talvez vencedor no Plenário — do nobre Senador Attilio Vivacqua, favorável à análise parcial do veto, à manutenção dos arts. 1.º e seu parágrafo único, e 7.º e contrário aos dispositivos que ferem a Lei Orgânica.”

Em prosseguimento, ocupa a Tribuna o Sr. Ferreira de Sousa:

“Quando, na Comissão de Constituição e Justiça, se discutiu o caso anteriormente citado, do qual era Relator, não me coube o levantar a tese da cindibilidade dos vetos. Trouxera eu parecer recusando o veto globalmente sustentando que o artigo havido por inconveniente dependeria de regulamento do Prefeito.

Foi no instante da discussão que o Senador Attilio Vivacqua — se me não engano — sugeriu se discutissem os dois artigos isoladamente. Coube-me, então, expender a opinião que consta do parecer: quando num projeto de lei houver dispositivos discordantes entre si ou não ligados por laço substancial, indicado que deveriam constar de leis diferentes nada justificando sua junção num mesmo dispositivo; quando vier à consideração um projeto desta ordem será preciso usar do recurso da cindibilidade. E usei da expressão de que tais projetos seriam somente aquêles em que houvesse unidade de forma e dualidade de substância: dois projetos em um único diploma formal. Esta a opinião que defendi e que, no momento logrou apoio da maioria — talvez ocasional — da Comissão de Constituição e Justiça.

Contra esta tese manifestaram-se de início, admitindo a absoluta indivisibili-

dade do veto, os Senhores Senadores Aloysio de Carvalho, Filinto Müller, Lúcio Corrêa, Olavo Oliveira e se me não engano, também o Senador Etelvino Lins.

Posteriormente, veio à discussão da Comissão de Constituição e Justiça outro caso que se me afigurou rigorosamente igual: um projeto dando isenção de impostos de transmissão aos oficiais e soldados do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, juntamente com dispositivo que revoga lei referente ao imposto sobre vendas.

No momento de discutir a matéria, admiti a possibilidade da cisão, dada a absoluta heterogeneidade das matérias.

A Comissão, por maioria, não a aceitou, razão pela qual, em voto expresso declarei rejeitar o veto, não porque não o julgasse procedente em relação ao artigo 1.º, mas porque me parecia preferível sacrificar à utilidade e juridicidade do art. 2.º o vício do art. 1.º

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Ex.<sup>a</sup> defendeu a tese da cindibilidade do veto total.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Eu declaro quais foram: quando houvesse heterogeneidade das matérias quando, na dualidade ou multiplicidade de substâncias houvesse unidade de forma. Esta foi a minha tese.

O Senado não foi chamado a examinar a hipótese. A própria Mesa ao anunciar o parecer da Comissão fê-lo por partes e o submeteu também por partes ao julgamento da Casa.

No segundo caso, a questão também não foi propriamente argüida no Plenário. Este tomou conhecimento do veto global, divergindo do parecer da Comissão que opinava pela rejeição e acompanhando os argumentos magnificamente expostos por V. Ex.<sup>a</sup> Sr. Presidente, que teve oportunidade de combater o projeto, sustentando a justiça do veto.

A êste respeito o Senado já tomou duas atitudes. Não se pode falar em jurisprudência porque não houve continuidade de decisões; não se pode alegar, sequer, precedente, uma vez que o Senado não se pronunciou mas aceitou tácitamente a deliberação da Mesa de propor ao seu julgamento os artigos separadamente. No segundo caso, o Senado também não se pronunciou diretamente e aceitando a

deliberação da Comissão, apesar de voto divergente, no sentido de se examinar o veto globalmente. Um precedente foi logo desmanchado por outro, se assim o podemos chamar.

**O Sr. Lúcio Corrêa** — O caso está em se verificar se há ou não dualidade. Aceito a tese de V. Ex.<sup>a</sup> e votarei nesse sentido. Contudo, em cada questão de ordem levantada, verificarei, para meu critério, se é ou não caso de divisibilidade.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Quanto ao voto, cada qual procederá como julgar conveniente. É natural.

**O Sr. Lúcio Corrêa** — V. Ex.<sup>a</sup> aceita a divisibilidade em tese?

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — V. Ex.<sup>a</sup> vai ver como a justificarei.

Até aqui, Sr. Presidente, narrei como o caso se passou. Vejamos agora como a hipótese pode e deve ser discutida. O nobre Senador Arthur Santos colocou-a no terreno preciso. Realmente, não há, no Direito Constitucional Brasileiro, ou de qualquer outro país conhecedor do instituto do veto, possibilidade de se cindir um veto total. Evidentemente, não há disso exemplo. A única possibilidade de se dividir a apreciação de um veto é a do veto parcial. Quando o Executivo veta todo um projeto, não veta este ou aquele dispositivo; veta a própria matéria, a própria iniciativa, a maneira pela qual foi o assunto, em geral, encarado. Quando o Executivo veta apenas este ou aquele artigo deixa de pé o geral do projeto e resolve corrigi-lo mediante omissão ou cancelamento de um ou outro dispositivo.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Apenas um esclarecimento: Julga V. Ex.<sup>a</sup> que o veto parcial não seja, porventura, ato formal, uno? Entretanto, o Congresso Nacional, não obstante os dispositivos regimentais aludidos pelo Sr. Senador Arthur Santos, já cindiu um veto.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Engano de V. Ex.<sup>a</sup>

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não estou enganado. Foi cindido na votação.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Poderia até citar decisão contrária do Congresso Nacional, mas não dispomos no momento dos necessários elementos. O Congresso não cindiu o veto. No exame de um deles — não me lembro bem qual tenha sido — houve proposta do Depu-

tado Allomar Baleeiro, no sentido de apreciá-lo por partes.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — E foi apreciado.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Não. O Congresso rejeitou a proposta sustentando essa mesma tese em que o Senado se baseou ao apreciar um veto do Sr. Prefeito; o veto global só pode ser aprovado globalmente e o veto parcial, artigo por artigo. O próprio projeto de regimento comum, por mim elaborado, consubstancia o artigo redigido pelo Senador Arthur Santos, que se baseou não somente na doutrina já discutida no veto, como na decisão do Congresso, quando provocado pelo requerimento do Deputado Allomar Baleeiro.

Não tenho à mão, para citação, o *Diário do Congresso*, relativo ao assunto, mas dou informação — naturalmente sujeita a correções — que me parece perfeitamente rígida, estabelecendo norma em relação ao caso.

Dizia eu, Sr. Presidente, que o veto ou é global ou parcial. Até agora ninguém pensou nem sustentou a possibilidade de cindibilidade de veto global. O primeiro caso de cindibilidade no mundo, talvez, tenha sido esse do projeto do Prefeito que o Senado resolveu dividir, e do qual fui Relator, tomando em consideração não o conceito do veto, que é o expendido pelo Senador Arthur Santos, mas a circunstância especial da luta permanente entre o Prefeito e a Câmara dos Vereadores, quando da apresentação de qualquer projeto.

É sabido que, às vezes, em final de sessão, a Câmara dos Vereadores, querendo aproveitar um projeto que está em fim de pauta e já não pode ser apreciado e votado, o transforma em emenda a projeto de começo de pauta, incluindo a medida a fim de assim permitir sua discussão e aprovação.

Tomando em consideração o fato da Câmara aprovar projetos desta natureza, foi que a Comissão, por maioria, resolveu que, nos casos de dualidade de substância e unidade de forma, haja possibilidade de divisão. Quero mesmo confessar que votei nesse sentido. Considero, porém, minha tese, em princípio, perigosa porque abre precedente tremendo e pode transformar o poder que aprecia o veto num verdadeiro poder legislativo. Se levármos o assun-

to às últimas conseqüências, chegaremos até ao destaque de parágrafos, de alíneas, e quem sabe? mais além, ao de palavras, mudando o próprio sentido da proposição.

**O Sr. Andrade Ramos** — Usurparíamos as funções legislativas de Câmara dos Vereadores.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Eis porque venho de declarar que considero perigosa minha tese, porque somos políticos e, numa Assembléia política, não nos ateremos às questões de pura coerência ou lógica. Também excepcionalmente — como no caso presente — há um pouco de política e devemos prever sempre o reflexo, as conseqüências que a adoção de uma tese, que, no seu sentido estrito, pode ser rigorosamente lógica, venha a trazer ao andamento normal dos projetos.

Digo que, admitida a divisão de um veto global tornando-o parcial chegaremos à situação de o Senado se transformar num revisor, ao invés de examinador de vetos: num revisor até da própria obra legislativa. Como disse, é caminho aberto para chegarmos ao destaque de parágrafos, alíneas e mesmo de palavras, para o que não acharemos grandes dificuldades.

Estou apenas mostrando a Vossas Excelências como a tese de cindibilidade, quando se trate de matérias substancialmente diversas, pode tornar-se perigosa.

Quero salientar que, no meu sentir, a cindibilidade de vetos — que deve ser mais do que excepcional, excepcionalíssima, se tal for possível — será a inversão das normas gerais do processo de elaboração legislativa, modificação do conceito clássico do veto.

Logo, deve o Poder que assim delibera examinar rigorosamente cada hipótese e evitar que uma tese simpática, atraente, opere a transformação do Senado da República em órgão de pura decisão de matéria atinente aos interesses municipais.

Exponho estas idéias, Senhor Presidente, tendo em vista, o veto tomado em conjunto. Vejamos agora o veto do Prefeito a uma decisão da Câmara dos Vereadores em relação ao Senado. Sabe-se que, nos meios legislativos normais, o veto é uma espécie de convite do Executivo ao Legislativo para reexaminar

certa matéria argüida de inconstitucional, ou — no caso da Prefeitura — contrária ao interesse da municipalidade. O projeto não sai do seu âmbito legislativo: o da Câmara que o vota e o do Poder que o sanciona, porque tanto a votação como a sanção são fases de elaboração legislativa, e o veto, no campo federal, por exemplo, não é mais do que um incidente nessa elaboração. No caso da Prefeitura, porém, toma aspecto diverso, porque aí o veto não é mais um convite ao reexame da matéria, nem uma provocação ao Poder Legislativo, para que estude melhor o assunto e, ou mantenha o que resolveu, ou resolva diferentemente. Não, o veto, aqui, já se me afigura uma forma de julgamento da proposição, uma espécie de demanda a poder diferente, que é o Senado da República.

O Senado não examinará com a mentalidade da Câmara dos Vereadores, mesmo porque não é o legislativo local; nem os Senadores do Amazonas, do Rio Grande do Norte ou do Rio Grande Sul saberão das conveniências e dos interesses do Distrito Federal, tal como decididos pela Câmara dos Vereadores. O Senado transforma-se numa espécie de tribunal que examina as razões do veto, *sem inquirir profundamente, sem penetrar muito na substância da disposição*. Se considera procedentes as razões do veto, se verifica que a proposição é inconstitucional ou ilegal ou que, tanto quanto pode verificar pelas arguições do Prefeito ou pelas normas do projeto, contraria os interesses da municipalidade, aprova o veto. Se entende, porém, que não há nulidade formal, que, do ponto de vista exterior, a proposição nada tem de inconveniente ou contrária aos interesses municipais, *rejeita o veto*.

A situação é inteiramente diferente da legislativa comum. Aqui, o poder que aprecia o veto não mais é aquele que conhece das conveniências que determinaram o projeto; e a situação é de tal ordem que nem ao menos a Lei Orgânica possibilitou à Câmara dos Vereadores entrar na análise, no processo do veto, dar as suas razões e também enviar ao Senado o seu ponto de vista. Não. O Senado é juiz apenas dos motivos do veto; e essa circunstância torna mais perigosa a cisão do veto.

Declaro, ainda mantendo o meu ponto de vista, não como técnica jurídica, não como pensamento propriamente de ju-

rista, mas de político em face das condições em que legisla a Câmara dos Vereadores, em face dos projetos que aqui vêm, com disposições heterodoxas inteiramente diversas, que não se casam, que essa foi a razão por que admiti a possibilidade da cisão. No caso de veto parcial é diferente.

É preciso ter em vista que a cisão que admito resulta do assunto tratado e não da forma de se tratar a matéria; resulta da substância do projeto e não da disciplina ou das normas dadas pelos artigos ou parágrafos. Se o projeto tem uma substância e o veto é global, foi a substância.

Exemplifiquemos: a Câmara dos Vereadores elabora projeto em que regula, num artigo, as condições do tráfego; noutro, o estabelecimento da viação subterrânea. É evidente que este assunto em nada se relaciona com o anterior. De acôrdo com a minha tese, duas seriam as proposições, duas seriam as providências, em face do caráter completamente diferente que oferecem. No caso, nada tenho que oferecer a mais que os argumentos expendidos pelo nobre Senador Arthur Santos; no caso não há, de maneira alguma, diferença substancial. Refere-se à função de advogado, à criação de cargos para esses mesmos advogados. A matéria é uma só; não seria possível cindi-la, mesmo que o Prefeito tivesse oposto vetos parciais.

Estas explanações, faço-as ao Senado, não por ter a pretensão de trazer qualquer esclarecimento depois das luzes que aqui jorraram do discurso do Senador Arthur Santos; mas para demonstrar aos meus colegas não estar eu aceitando o veto em contradição com ponto de vista por mim esposado em projeto anterior. Se estivesse em contradição, não me seria imputável à maneira de agir no meio parlamentar; seria a correção de um erro; *homo sum*. Não estou sequer me penitenciando de erro. Apenas chamando atenção para o perigo de minha própria tese e, consequentemente, da necessidade daqueles que a aceitarem, de tomarem cuidado, só fazendo a cisão de matéria rigorosamente diversa. Por que assim, Sr. Presidente, eu não seja considerado contraditório na minha atitude é que ofereci esta explicação ao Senado.

Foi apresentado à Mesa requerimento nos seguintes termos:

#### REQUERIMENTO N.º 9, de 1950

Requeiro que a votação do Veto n.º 48 seja feita de artigo por artigo do projeto vetado.

Sala das Sessões, em 1.º de fevereiro de 1950. — **Attilio Vivacqua.**

**O SR. ARTHUR SANTOS (Pela ordem)** — Sr. Presidente, o Senado não pode tomar conhecimento do requerimento do Senador Attilio Vivacqua. Nos termos do Regimento, os vetos do Prefeito são submetidos ao conhecimento da Casa, através do parecer da Comissão de Constituição e Justiça. O requerimento pressupõe o mérito da proposição. O exame pela Casa de artigo por artigo do projeto da Câmara dos Vereadores, ilidiria o parecer da Comissão.

**O Sr. Andrade Ramos** — Não estariam examinando o veto e sim o projeto.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Vou ler o que diz o Regimento:

“**Art. 134** — Terão duas discussões os projetos de lei iniciados no Senado e apenas uma os projetos de leis oriundos da Câmara dos Deputados, os projetos de resolução do Senado, as indicações, as emendas, os pareceres, as redações finais, os vetos do Prefeito do Distrito Federal e os requerimentos a que se referem os Artigos 129 e 132.”

**Art. 135** — Com parecer da Comissão de Constituição e Justiça a proposição virá em seguida ao Plenário e somente depois de votado esse parecer poderá ser ela distribuída a outras Comissões.”

Assim, o Regimento, no Título VII, prescreve todo o processo que é o de se submeter à votação o parecer da Comissão anunciado pela Mesa.

O requerimento do Senhor Senador Attilio Vivacqua contraria, pois, o Regimento, até porque admitido ilidiria o parecer da Comissão.

O Senado tomará conhecimento de um veto total, de maneira parcial.

O que tem de ser submetido à discussão é o parecer da Comissão, se esta fôr vencida, então o Senado votará o projeto parceladamente.

Não pode haver a inversão pretendida, porque atenta contra o próprio Regimento.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA (Pela ordem)** — Sr. Presidente, o artigo citado pelo nobre Senador Arthur Santos não prova, de modo algum, o que S. Ex.<sup>a</sup> sustenta. Senão vejamos:

“Art. 134 — Terão duas discussões os projetos de lei iniciados no Senado e apenas uma os projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados, os projetos de resolução do Senado, as indicações, as emendas, os pareceres, as redações finais, os vetos do Prefeito do Distrito Federal e os requerimentos a que se referem os Artigos 129 e 132”.

Nada se discrimina aqui.

**O Sr. Arthur Santos** — Discrimina, sim. Como são votados os projetos do Senado? pergunto a Vossa Excelência.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — Como é dado supor quanto ao método da votação, é possível fazer-se o desdobramento, e assim o Senado já tem procedido em casos anteriores.

Não compreendo onde esteja a proibição regimental do desdobramento pelo contrário, o artigo é claro. Como é facultada a escolha do método a seguir na votação, pode-se estabelecer a separação de artigo por artigo, quer num projeto, quer num veto, onde se considere que a matéria possa desdobrar-se.

**O Sr. Kerginaldo Cavalcanti** — Perfeitamente. V. Ex.<sup>a</sup> tem toda razão.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — Era o esclarecimento que eu desejava oferecer.

**O SR. PRESIDENTE** — Há uma questão de ordem a solucionar, qual a da desarticulação do projeto, para ser apreciado por partes.

Houve precedente, nesta Casa, em relação a um parecer, hoje explicitamente repellido por muitos dos seus ilustres signatários, que, como disseram, não haviam apreciado devidamente a matéria. O precedente, porém, por ser único, não constitui norma para a Mesa. Acresce que já foi contrariado por outro pronunciamento do Senado.

Em face da divergência de ilustres Senadores, à Mesa parece conveniente o pronunciamento da Casa, a fim de que se firme doutrina.

O Sr. Senador Arthur Santos, com o brilho que todos lhe reconhecemos, sustentou tese sobre a qual não me posso pronunciar, porque não tenho voto. O eminente professor que é o Senador Ferreira de Souza também opinou no mesmo sentido.

O abalizado jurista Sr. Senador Atílio Vivacqua, por sua vez, coloca-se em ponto diferente: O Sr. Senador Hamilton Nogueira igualmente se manifestou, acompanhando o Sr. Senador Atílio Vivacqua.

É atribuição da Presidência, nos termos do Regimento, devolver a questão ao Senado, que traçará orientação segura.

Submeterei, oportunamente, ao Plenário a seguinte questão de ordem: pode a Mesa cindir o exame do veto?

**O SR. IVO D'AQUINO (Pela ordem)** — Sr. Presidente, desde que V. Ex.<sup>a</sup> coloca a questão dessa forma e terei de votá-la, declaro que, qualquer que seja o meu pronunciamento a respeito da tese da cindibilidade do veto, isto é, se a Mesa pode ou não apresentar um veto total para ser votado parceladamente, tal pronunciamento não importará, absolutamente, em atitude definitiva no tocante a casos futuros, cingindo-me simplesmente ao que está em discussão.

**O Sr. Arthur Santos** — V. Ex.<sup>a</sup> tem toda razão; daí porque levantei a questão de ordem.

**O SR. IVO D'AQUINO** — Esta, a declaração que faço, porque a questão de ordem poderá ainda ser apreciada no mérito.

**O Sr. Etelvino Lins** — Faço minhas as palavras de V. Ex.<sup>a</sup>; também admito o exame para cada caso.

**O SR. IVO D'AQUINO** — Era o que tinha a dizer.

**O SR. JOÃO VILLASBOAS (Pela ordem)** — Sr. Presidente, sinto dificuldade em votar, no momento, a questão de ordem.

Penso que, cada vez que surgir um veto, terei de examinar a matéria, para ver se a espécie comporta a cindibilidade a que V. Ex.<sup>a</sup> se referiu.

Assim, considero que não se deve resolver em tese a questão de ordem...

**O Sr. Arthur Santos** — V. Ex.<sup>a</sup> tem razão.

**O SR. JOÃO VILLASBOAS** — ... mas simplesmente o requerimento do nobre Senador Atílio Vivacqua.

**O Sr. Etelvino Lins** — V. Ex.<sup>a</sup> admite a cisão em casos concretos. Estou de acôrdo.

**O Sr. Kerginaldo Cavalcanti** — Quem fór pela cindibilidade terá de votar por partes.

**O Sr. Arthur Santos** — O requerimento tem por fim a votação parcelada do veto.

**O Sr. Ivo d'Aquino** — Não é esta a questão submetida ao Senado pela Mesa.

**O Sr. Arthur Santos** — Por aí se vê como o Plenário está desorientado nesta votação. O requerimento do Senador Atílio Vivacqua é no sentido da votação do veto artigo por artigo.

**O SR. JOAO VILLASBOAS** — Justamente por isso é que peço à Mesa submeta à votação, não a questão em tese...

**O Sr. Etelvino Lins** — Muito bem!

**O SR. JOÃO VILLASBOAS** — ... isto é, se devemos ou não autorizá-la, em casos desta natureza, a dividir o veto, mas sim o requerimento do nobre Senador Atílio Vivacqua...

**O Sr. Arthur Santos** — Muito bem.

**O SR. JOÃO VILLASBOAS** — ... para que, em cada caso concreto, se examine a possibilidade da divisão do veto.

Eis por que, Sr. Presidente, pediria a V. Ex.<sup>a</sup> que, ao invés da questão de ordem posta por V. Ex.<sup>a</sup> em tese, submetesse à votação, preferencialmente, o requerimento do Senador Atílio Vivacqua, que se refere, exclusivamente, a este veto.

**O SR. ANDRADE RAMOS (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, já está de tal forma debatida a questão que me pareceria dispensável qualquer outro esclarecimento se não entendesse que o requerimento vem, por assim dizer, tumultuar mais o assunto.

O que está na ordem do dia de hoje é a votação de um veto total.

O Senado presenciou o debate entre dois nobres membros da Comissão de Constituição e Justiça; um desejando cindir o veto total; o outro mostrando que não temos capacidade para tanto.

O requerimento solicita que o Senado aprecie o projeto da Câmara Municipal

artigo por artigo. Como pode o Senado assim apreciá-lo neste instante?

Não temos conhecimento do parecer sôbre cada artigo do projeto. Alguns, como disse o nobre Senador Hamilton Nogueira, mereceram aprovação. Não temos conhecimento deles. O Senado não pode entrar nessa apreciação abruptamente. Por consequência, o requerimento do nobre Senador Atílio Vivacqua, não obstante o respeito e a estima que S. Ex.<sup>a</sup> me merece, vai tumultuar a decisão. O que temos de votar é o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sôbre o veto. Por consequência, cumpre-nos rejeitar o requerimento.

(O Sr. Nereu Ramos, presidente, assume a Presidência.)

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, não me encontrava no recinto quando a matéria entrou em discussão. Entretanto, se não é possível votar uma tese, muito menos justo é encará-la às últimas consequências. Se o Senado tem de pronunciar-se sôbre a possibilidade da cisão do veto, é evidente que tem de aceitar as consequências de tal tese, como corolário natural. Se eu entender que é possível efetuar a cisão, por via de consequência por ela terei de votar. A tese não existe senão para se transformar realmente num fato. Se ficasse apenas no domínio das hipóteses, no domínio cru das teorias, das cogitações, dos meros propósitos, de nada serviria o nosso pronunciamento e seria de fato inócua um estudo, e até mesmo poderia dizer, a decisão da questão de ordem.

Sr. Presidente, o eminente Senador Andrade Ramos, com suas próprias palavras, acaba de proferir, a meu ver, a sentença de morte contra aquilo mesmo que S. Ex.<sup>a</sup> defende. S. Ex.<sup>a</sup> afirmou que ouviu dos eminentes membros desta Casa que o veto, sob alguns aspectos, poderia ser aceito e sob outros, não.

Ora, Sr. Presidente, um veto que se apresenta dêste modo merece exame mais consciencioso da Casa. Consequentemente, a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Atílio Vivacqua tem a mais absoluta procedência e está a exigir decisão clara e precisa do Senado.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA (Pela ordem.)** — Sr. Presidente devo esclarecer que solicitei a apreciação parcelada do veto, com relação a cada artigo. Foi pre-

cisamente assim que se fez em sessão anterior, quanto ao Veto n.º 20.

Este, o meu requerimento.

**O SR. PRESIDENTE** — O Senador Attilio Vivacqua enviou a Mesa requerimento em que pede a votação do veto artigo por artigo.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — É este o meu pensamento.

**O SR. PRESIDENTE** — O deferimento do pedido importa em se admitir o que se chamou parcelamento do veto. Os Srs. que aprovarem o requerimento, darão seu apoio ao parcelamento: os que discordarem terão de votar contra o requerimento. O que se visa é o parcelamento de um veto total.

O Requerimento é aprovado. Solicitada a verificação pelo Sr. Ferreira de Souza, são computados 19 votos a favor e 15 contra o Requerimento.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, aprovado o requerimento, parece-me, o Projeto deve voltar à Comissão, que não se pronunciou sobre os seus artigos isoladamente. O Senado vai deliberar sem parecer a respeito de cada artigo.

É a questão que proponho à Mesa.

**O SR. PRESIDENTE** — Quer-me parecer que V. Exa. não está com a razão.

O parecer da Comissão é integralmente a favor do veto, compreendendo, portanto, todos os artigos. Não há necessidade, portanto, de voltar o projeto à Comissão para que se pronuncie sobre cada artigo.

O nobre Senador poderá, em todo caso, lançar mão de recurso regimental, para imprimir esta orientação, se o julgar conveniente.

Submeterei o veto a votação artigo por artigo.

Posta a matéria em votação, é rejeitado o veto ao art. 1.º e aprovados os vetos aos arts. 2.º e 3.º Na apreciação do veto ao art. 4.º, é constatada falta de número, em verificação solicitada pelo Sr. João Villasboas, sendo adiada a votação.

Na sessão seguinte (34), tem prosseguimento a votação, sendo aprovados os vetos aos arts. 4.º a 9.º do Projeto.

Terminada a votação, usa da palavra o Sr. Dario Cardoso:

**O SR. DARIO CARDOSO (Para declaração de voto.)** — Sr. Presidente, ausente, por motivo de saúde, da sessão de ontem, quando se iniciou a discussão do veto, cuja votação acaba de ultimar-se, não pude manifestar-me sobre a decisão da Casa no tocante à cindibilidade dos vetos do Senhor Prefeito do Distrito Federal.

Se presente teria votado contra a mesma, porque considero incindível o veto. Por isso, *data venia* dos colegas que constituíram a maioria, considero inconstitucional a decisão tomada, e vou, em apertada síntese expender os motivos de minha convicção.

**O Sr. Kerginaldo Cavalcanti.** — Ouvirei V. Exa., com muito prazer. Talvez V. Exa., consiga convencer-me. Na verdade, examinando o caso à luz dos textos constitucionais, não pude, por maiores esforços que fizesse, aceitar a inconstitucionalidade do meu procedimento. Assim, agradeceria imensamente a V. Exa., se me convencesse.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Sabe o nobre colega que se trata de questão opinativa, sobre a qual — pode-se dizer — não há no Brasil jurisprudência. Por *isso mesmo, cada um forma sua convicção* de acôrdo com os estudos feitos à luz dos textos constitucionais reguladores do assunto em fóco.

Sr. Presidente, a Constituição em vigor acolheu o veto parcial, considerado inexistente na vigência da Constituição de 1891. Introduziu-o a reforma de 1926, ocasião em que se travou grande discussão em torno do assunto.

O certo, entretanto, Sr. Presidente, é que, *até a reforma constitucional de 1926*, não houve Presidente da República que se abalançasse a opor veto parcial a qualquer decisão do Congresso.

O ilustre Senador Arthur Santos citou caso típico. O Presidente Epitácio Pessoa desejou vetar parcialmente a Lei orçamentária; e, na falta de apoio consti-

(34) D.C.N. — II de 4-2-1950, pág. 551

tucional, fê-lo totalmente, declarando mesmo que não lançara mão do veto parcial porque a Constituição não o permitia.

Para que, portanto, o veto parcial fôsse introduzido no Brasil, foi necessária uma reforma constitucional em que se inscreveu expressamente essa faculdade do Executivo. Vale dizer que o veto parcial não se presume; é indispensável que a Constituição o permita expressamente.

Ora, sempre se entendeu, e sem discrepância, que a apreciação dos vetos pelo legislativo só se poderia fazer considerando-os como um todo indivisível. Ora, se se alterou a Constituição para que fôsse lícito ao Executivo vetar parcialmente as resoluções legislativas, de vez que a interpretação do texto anterior sempre fôra no sentido de que o veto só poderia ser total, é irrecusável a conclusão de que, para se alterar idêntico entendimento no tocante ao exame do veto pelo Legislativo, necessário fôra que se alterasse também o dispositivo constitucional regulador deste assunto. Isto, entretanto, não aconteceu mantendo-se, ao contrário o que anteriormente se disputava a respeito. Se se manteve o dispositivo, é claro que inalterável há de permanecer a sua interpretação. Aliás há um cânone de hermenêutica jurídica que ensina que "se altera o menos possível o que sempre foi interpretado do mesmo modo". Que sempre foi unânime o entendimento de que os vetos presidenciais só poderiam ser examinados como um todo indivisível, demonstrou-o o ilustre Senador Arthur Santos, estando transcritas no **Diário do Congresso Nacional** as opiniões com que documentou as suas assertivas nesse sentido, entre as quais a de Paulo de Lacerda que versou longamente a questão. Arguiu-se que S. Exa. estava estribado, em argumentos expendidos ao tempo em que vigorava a Constituição de 1891, quando não existia o veto parcial. Embora o argumento não tenha nenhuma procedência, trago, para destruí-lo de vez, à colação a palavra de Carlos Maximiliano, sem dúvida um dos mais autorizados comentadores das Constituições de 1891 e de 1946. Escreveu ele em comentário ao artigo 70 da atual Constituição o seguinte: "Em todos os casos de recusa parcial de sanção, pode o Legislativo manter só algumas das proposições vetadas e rejeitar outras". Quer isto dizer claramente que entende o autor citado que em todos

os casos de recusa total de sanção, não pode o Legislativo manter só algumas das proposições e rejeitar outras. Dêste raciocínio não há como fugir — quem afirma uma cousa, nega *ipso facto*, o contrário do que afirma. Claro, pois, que se havia disposição proibindo o veto parcial e se, foi introduzido na Constituição preceito facultando a medida, mister se tornava que, ao lado desse dispositivo, outro houvesse ensejando o exame parcelado dos vetos, conforme já afirmamos.

No que respeita aos vetos do Prefeito Municipal do Distrito Federal, há ainda outro argumento, a nosso ver ponderoso em favor da sua indivisibilidade; é que o Poder apreciador dos vetos, o Senado, não é o órgão elaborador das leis vetadas.

Se o Congresso Nacional cindisse os vetos do Sr. Presidente da República, poderia admitir-se a inexistência de grande violência contra a Constituição, por ser o elaborador da lei vetada, e, portanto, não seria tão esdrúxulo que êle julgasse dever vigorar parte daquilo que fôra vetado e parte do que não o fôra.

O fracionamento dos vetos do Prefeito, entretanto, importa em transformar o Senado em uma espécie de terceira instância legislativa, pois êle, que não legisla para o Distrito Federal, assumiria esse papel substituindo a Câmara dos Vereadores e a ela sobrepondo-se. Quando a Câmara do Distrito Federal vota uma lei e o Prefeito lhe nega sanção, total ou parcialmente, sobe a proposição com o veto à nossa apreciação.

Ao examinar o assunto o Senado não age propriamente como órgão legislativo, sendo mais julgador do dissídio, só lhe cabendo, no exercício desse elevado mister, decidir em favor do Legislativo ou do Executivo Municipal. Não lhe é lícito tomar outra atitude porque se o fizer, estará exercendo função para a qual lhe falece competência, assumindo o papel de super-legislador municipal, pois, se adotar parte do que votou o Legislativo e parte do que foi recusado pelo Prefeito, devolverá aos Podêres Municipais uma terceira lei por êle formada a seu alvedrio, arrogando-se faculdade ou atribuição que não encontra cabida em lei. E ninguém ignora que matéria de competência é de direito estrito.

São estas, Sr. Presidente, em resumo, as razões por que considero infringente não só da Lei Orgânica do Distrito Federal como da própria Constituição, a decisão to-

mada pela maioria desta Casa cindindo o veto cuja votação acaba de ser feita. Declaro mais que, se presente, teria votado pela aprovação do veto no tocante ao artigo primeiro e seu parágrafo único do projeto, como votei pela sua aprovação no concernente a todos os demais artigos.

**O SR. ALOYSIO DE CARVALHO (Para declaração de voto)** — Sr. Presidente, assinei o parecer em que a Comissão de Constituição e Justiça, pela sua maioria, vencidos apenas dois dos então presentes, opinou pela apreciação global do veto do Prefeito do Distrito Federal.

Uma vez que, com surpresa para mim, a maioria do Senado houve por bem proceder à votação parcelada do veto e uma vez que se encontra terminada essa votação, peço a V. Ex.<sup>sa</sup>, Sr. Presidente, faça constar de ata que, também no Plenário, votei no sentido de que o Senado conhecesse globalmente do veto total.

**5 — Veto n.º 53, de 1949**

Na Comissão de Constituição e Justiça, ao ser apreciado o Veto n.º 53, de 1949, foi vitoriosa a preliminar sobre a não-cisão, contra os votos dos Srs. Senadores Lúcio Corrêa e Atílio Viacqua. A Comissão adotou o parecer do Relator, aprovando o ato do Chefe do Executivo Municipal. Quando da discussão única, em Plenário, a matéria suscitou amplo debate, sendo em seguida rejeitado Requerimento para que a deliberação fôsse feita parceladamente em relação a cada artigo do Projeto:

**PARECER N.º 27, DE 1950 (35)**

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Veto n.º 53, de 1949.

Relator: Senador Olavo Oliveira

1. O veto é uma das formas de colaboração funcional do executivo na elaboração da lei — atribuição específica do legislativo — a qual é uma das características da divisão dos poderes.
2. O veto representa um meio de fortalecimento do Poder Executivo nas suas relações com o legislativo (Felipe Pena Ramirez. "Derecho Constitucional". página 226).
3. No sistema de freios e contra-pesos do equilíbrio e da harmonia dos poderes,

constitui arma do executivo contra possíveis excessos do órgão legiferante.

4. No uso do veto, presume-se o maior conhecimento da parte do executivo, órgão individual de responsabilidade própria, das necessidades da administração e das disponibilidades do tesouro, significando um recurso contra comuns excessos do órgão legiferante, cuja responsabilidade na vida pública é mais atenuada, pela sua qualidade de corpo coletivo.

5. A Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948) sua verdadeira Constituição, traçando o uso de veto do Prefeito, a quem atribui "a administração dos negócios públicos locais", determina:

"Art. 14 — .....

§ 3.º — Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte inconstitucional, ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o tiver recebido e comunicará no mesmo prazo, aos presidentes do Senado e da Câmara dos Vereadores os motivos do veto.

O veto oposto pelo Prefeito será submetido no mencionado decêndio ao conhecimento do Senado Federal, que, pela maioria dos Senadores presentes, o aprovará ou rejeitará".

6. A lei é de uma clareza meridiana e não admite interpretações. Não se pode fugir ao império dos seus preceitos.

7. A natureza do veto — total ou parcial — é atribuição do Prefeito.

"... vetá-lo-á, total ou parcialmente", reza a lei.

E cabe ao Senado aprovar ou rejeitar "o veto total ou parcial oposto pelo Prefeito", esclarece o aludido diploma.

8. Nesta sua competência privativa, não é dado ao Senado converter um veto total em parcial, nem tornar total um veto parcial.

O limite do veto total ou parcial — é ato do Prefeito.

O Senado tem apenas de aprová-lo ou rejeitá-lo, com o alcance, que lhe foi impresso, por aquela autoridade.

(35) D.C.N. — II de 8-2-1950, pág. 652

9. Themístocles Brandão Cavalcanti pondera:

"O veto, sob o regime atual, pode ser Total ou Parcial, ao contrário do que dispunha a Constituição de 1891.

.....  
 Submetido o veto à Câmara, é **aprovado ou rejeitado**, seguindo-se, neste caso, a promulgação" ("A Constituição Federal Comentada", vol. II, página 250).

Na mesma estela de pensamento está Carlos Maximiliano, quando objeta que "em todos os casos de recusa parcial de sanção, pode o Legislativo manter só algumas das proposições vetadas e rejeitar outras" ("Comentários à Constituição Brasileira", 1956, vol. II, n.º 365), sem consignar **idêntica faculdade para o veto total**.

10. Ademais, na aplicação da lei, deve-se levar em conta principalmente o seu fim (Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira", n.º 85).

O fim do veto é resguardar o executivo contra o arbítrio do legislativo. Fracionar na sua apreciação pelo legislativo um veto total é subverter o objetivo do instituto, máxime tendo-se em vista que o "fortalecimento do executivo é uma tendência universal, porque corresponde a uma existência não menos universal". (Mário Casassanta. "O Poder de Veto", página 318).

11. Em mensagens de 18 de abril de 1949, 10 de outubro de 1949 e 19 de outubro de 1949, o Sr. Prefeito tomou a iniciativa de propor à Câmara do Distrito Federal:

- a) a classificação no padrão S do antigo cargo de Secretário-Geral do Departamento;
- b) a reestruturação da carreira de dentista;
- c) a reestruturação da carreira de Oficial Administrativo.

12. Face essa provocação do Executivo Municipal, votou a Câmara do Distrito Federal o Projeto n.º 425, em que, usando largamente do direito de emendar aquelas propostas, reestruturou numerosas carreiras e majorou vencimentos de diferentes grupos de funcionários municipais e deu outras providências, com o aumento, na despesa com o pessoal de Cr\$ . . . . 457.785.608,00 a mais.

13. O Sr. Prefeito **vetou por inteiro** o projeto, e, sendo **total o veto**, deu o motivo da razão de ser da sua oposição a cada um dos seus dispositivos.

Aglu rigorosamente dentro da Lei Orgânica, cujo art. 14, § 3.º, manda que o Prefeito, vetando um projeto total ou parcialmente, comunique ao Senado e à Câmara os motivos do veto.

14. Dois são os motivos do veto — inconstitucionalidade por exorbitância da função legislativa e berrante contrariedade aos interesses do Distrito Federal.

15. O primeiro fundamento é controverso.

Para nós provocado pela **iniciativa do executivo**, nos casos devidos, o Poder Legislativo para votar determinada matéria, está implícita na sua prerrogativa constitucional a faculdade de emendar, **dentro do seu conteúdo**.

16. O segundo fundamento impõe-se à evidência, sendo indiscutível, como afirma, o veto que a sua rejeição, "**viria imprimir côres catastróficas às finanças do Distrito Federal**" cujas rendas ficariam quase que exclusivamente reservadas para o funcionalismo, impedindo, assim qualquer obra ou benefício público.

17. Aprovando o veto, fiamos no espírito de justiça do Sr. Prefeito que promoverá de novo as medidas pleiteadas nas mensagens, origem do Projeto n.º 425, nos moldes dos seus pedidos, bem como no patriotismo da Câmara dos Vereadores que, acatando o pronunciamento do Senado, colaborará, com elevação, na reparação das injustiças de que são vítimas os funcionários por elas beneficiados.

Este, o nosso parecer.

Sala Rui Barbosa, em 3 de fevereiro de 1950. — Alfredo Neves, Presidente em exercício — Olavo Oliveira, Relator — Arthur Santos — Filinto Müller — Aloysio de Carvalho — Lucio Correia, vencido — Atílio Vivacqua, vencido.

Na fase de discussão <sup>(36)</sup>, usa da palavra o Sr. Atílio Vivacqua <sup>(37)</sup> que declara:

"Sr. Presidente, dentro da tese que tenho defendido, cabe ao Senado, no exercício dessa atribuição conferida pela Lei Orgânica, resolver um conflito entre dois

(36) D.C.N. — II de 11-2-1950, pág. 834

(37) D.C.N. — II de 14-2-1950, pág. 887

podêres — um emanado da União — o Prefeito e outro oriundo do voto popular — a Câmara dos Vereadores. O instituto do veto não se configura, no caso, dentro das linhas de seu conceito clássico. Na sua apreciação incumbe à Casa Alta a responsabilidade de colaborar no aperfeiçoamento da Lei do Distrito, a qual nem sempre tem feição propriamente distrital, porque a Capital da República é o centro de gravidade do regime federativo e da nacionalidade, como sede dos poderes supremos da União e de seus principais serviços, nossa maior base militar, centro político de nossas relações externas, ponto nevrálgico das reações da opinião nacional, ao lado do papel decisivo que representa na vida econômica do País. Os assuntos do Distrito Federal não deixam pois, de ter reflexos sobre o interesse geral do país.

Assim, pois, Sr. Presidente, eu com esse espírito na Comissão de Constituição e Justiça e no Plenário sempre tive em vista que não poderíamos imprimir à lei interpretação que viesse restringir a competência do Senado.

Sob essa orientação, procuramos assentar nossa opinião nos estudos que visaram precisamente colocar o Senado dentro da plenitude da sua competência para apreciar o veto do Sr. Prefeito da Capital, autoridade contra a qual não me movem quaisquer ressentimentos. Jamais tive pretensões junto a S. Ex.<sup>a</sup>

De sorte que, mesmo nos debates mais acesos, apenas me permiti considerar o problema sob o aspecto jurídico ou das conveniências públicas. Quanto ao desdobramento do veto, é questão em que hoje tocarei ligeiramente, porque a considero perfeitamente ventilada e neste passo reporto-me ao discurso que pronunciei no Senado.

Devo, entretanto, pedir a atenção dos críticos apressados que, fazendo injustiça ao Senado, afirmaram ter êle aceito o fracionamento do Veto n.º 48, sem maior reflexão, sem qualquer fundamentação.

É inexacto, Sr. Presidente. Apenas ergueu-se uma das vozes menos autorizadas para estudá-la, o obscuro orador que ora ocupa a atenção de seus pares, sendo apoiado pelas mais altas expressões culturais desta Casa. Seus conceitos também encontram apoio nos mais brilhantes expoentes da nossa cultura jurídica, tendo eu invocado na ocasião, autoridade do porte de Themistocles Cavalcanti. E agora um Professor da Faculdade de Di-

reito da Universidade do Brasil, Dr. Líneu de Albuquerque vem também trazer o prestígio de sua autoridade, em abono da tese já por duas vezes aplicada pelo Senado Federal.

Como sustentei — e procurarei ser breve neste instante — a questão não foi por mim colocada dentro da doutrina clássica, mesmo porque, como todos sabemos, no passado, quando os Parlamentos não representavam a expressão fiel da vontade popular, a doutrina do veto era antes tema da elucubração dos estudiosos do que reflexo da prática legislativa. Talvez por isso não encontramos, no passado, subsídios vindos da praxe parlamentar. Encarei o assunto considerando que, quando a Lei Orgânica confere a êste ramo do Poder Legislativo o conhecimento do veto, para efeito de aprovar ou rejeitá-lo, aquêle diploma, atribui para êsse fim ampla e irrestrita competência ao Senado, órgão constitucional soberano, que regula sua própria competência. Portanto, só a êle, exclusivamente a êle cabem os meios e métodos de exercer essa competência.

Conseqüentemente, pode apreciar a matéria vetada como julgar mais conveniente, em bloco, parcelando-a ou por dispositivos que correspondam a preceituação autônoma — conforme aqui o Senado já pretendeu em dois precedentes.

Teremos, assim, num projeto totalmente vetado, uma série de votos, uma pluralidade de substâncias dentro de uma unidade formal, como acentuou o nobre Senador Ferreira de Souza.

Sr. Presidente, a competência conferida ao Senado, da mesma forma que a atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do art. 70, § 3.º, da C. Federal, é incondicionada e até discricionária. Assim, o Presidente da República ou o Prefeito estão obrigados a fundamentar a recusa à sanção, sendo a fundamentação ato integrativo do veto. Sem ela não existirá veto, formalmente oposto. Ao Senado não se estabelece qualquer restrição ou ressalva concernente ao exercício dessa prerrogativa, salvo no tocante ao prazo para deliberar sobre o veto." (...)

A seguir, ocupa a Tribuna o Sr. Arthur Santos:

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Sr. Presidente, não faço ao Senado da República a injúria de supor que os nossos eminentes colegas já não têm ponto de vista firmado sobre o dissídio doutrinário que

aqui se estabeleceu, no tocante à faculdade do Senado da República de apreciar os vetos opostos pelo Sr. Prefeito do Distrito Federal às resoluções da Câmara dos Vereadores.

De um lado, os que acompanham a Comissão de Constituição e Justiça na sua quase unanimidade; fiéis a uma tradição ininterrupta, quer no Direito Constitucional Brasileiro, quer no Direito Americano, de onde éle veio para o nosso, como peça do sistema de pesos e contrapesos do Regime Presidencial, julgam que cabe ao Senado, apenas, a faculdade de, conhecendo do veto oposto pelo Poder Executivo, aprová-lo ou não, rejeitando ou sancionando o projeto vetado. Há outra corrente que prega doutrina absolutamente inédita, quer na nossa vida parlamentar, quer nas nossas tradições constitucionais, de que o Poder Legislativo, tomando conhecimento de um veto total, pode cindilo e, mais ainda, votá-lo novamente em última instância legislativa. A consequência dessa orientação é que a lei assim votada não será nem aquela resultante do projeto de lei nem a constante do veto do órgão executivo, mas uma nova lei *sui generis*, em que órgão, encarregado de conhecer do veto, adentra-se no projeto de lei para joeirar dispositivos aceitando uns, rejeitando outros, e subvertendo o todo harmônico, formal e ideológico, que deve caracterizar a lei.

Nestas condições, Sr. Presidente, não vou estender-me em considerações, no sentido de defender meu ponto de vista; quero apenas ressaltar minha responsabilidade, como signatário do parecer e orador, que, aqui, tem usado da palavra para defender o instituto do veto, tal como tem sido apreciado na tradição constitucional brasileira e na lição dos mestres.

Em face da situação do Senado a quem a Lei Orgânica deu apenas a faculdade de dizer, em última instância, da procedência ou improcedência dos vetos do Prefeito do Distrito Federal a resoluções da Câmara dos Vereadores, não posso compreender como esta Casa se investe dessa situação de terceira instância legislativa, substituindo-se os Senadores aos legisladores municipais, na missão de votar leis reguladoras de situações jurídicas do Distrito Federal.

Nesse particular, Sr. Presidente, consolidou-se a minha convicção de que estava defendendo a verdadeira tese constitucional mais ainda depois de uma de-

claração de voto aqui proferida pelo nosso eminente colega Senador Dario Cardoso, onde S. Ex.<sup>a</sup> com a responsabilidade de jurista focalizou justamente a situação especial do Senado em face do dispositivo da Lei Orgânica, que lhe comete apenas a faculdade de dizer da procedência ou não dos vetos do Prefeito às decisões da Câmara dos Vereadores.

Em síntese, Sr. Presidente, tomarei conhecimento do veto, como veto total, em obediência ao preceito claro e inofismável da Constituição da República, origem e matriz do preceito da Lei Orgânica do Distrito Federal. (...)

Sr. Presidente, é preciso reavivar a memória dos contemporâneos para, muitas vezes, evitar mistificações. Fomos justamente nós — aqueles que na Comissão de Constituição e Justiça, se bateram pelo verdadeiro conceito do veto no regime presidencial — fomos nós que defendemos a autonomia do Distrito Federal e as prerrogativas da sua Câmara de Vereadores.

São de ontem, e constam de nossos Anais os discursos que pronunciamos de protesto contra a usurpação do Senado em face da Lei Orgânica, que lhe atribuiu a faculdade de conhecer dos vetos opostos às resoluções da Câmara Legislativa do D. Federal.

Foi o meu eminente colega Senador Attilio Vivacqua quem liderou, nesta Casa, movimento contrário, de cerceamento da autonomia legislativa do Município, sustentando que deveria caber ao Senado, e não à Câmara dos Vereadores, o conhecimento dos vetos do Prefeito às suas resoluções.

O Sr. Attilio Vivacqua — Prefiro a autonomia que estou praticando àquela que V. Ex.<sup>a</sup> prega.

O SR. ARTHUR SANTOS — Vamos, portanto, Sr. Presidente, derrubar as máscaras. Quem tem defendido as prerrogativas autonômicas do Distrito Federal e a verdadeira exegese da Constituição somos nós; e ainda agora, embora pareça o contrário, ainda somos nós que nos batemos pela autonomia legislativa do Distrito Federal, impedindo que o Senado inaugure o precedente, perigosíssimo, de se investir de outras faculdades legislativas, subvertendo as leis votadas pela Câmara dos Vereadores. Somos nós que reivindicamos para o Senado apenas a atribuição de conhecer do veto, de suas razões, rejeitando-o ou aprovando, man-

tendo íntegra, tanto quanto possível, em face dos dispositivos da Lei Orgânica, a autonomia legislativa da Câmara Municipal.

Quem defende essa autonomia não são os paladinos da undécima hora, os quais vêm aqui sustentar que o Senado se pode apropriar de um veto total para subverter de *fond en comble* a lei votada pelos legisladores locais, fazendo surgir uma nova lei, que não é resultante do voto majoritário dos Vereadores locais...

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Estamos defendendo prerrogativas do Senado.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — ... mas proveniente da capacidade legislativa resultante de usurpação praticada pelo Senado da República.

Sr. Presidente, quero apenas fazer declarações de voto, porque prezo muito a minha de coerência.

**O Sr. José Américo** — Acompanhei a corrente que V. Ex.<sup>a</sup> sustentou, contrária à competência do Senado para tomar conhecimento dos vetos. Não vejo contradição alguma nos que divergem dessa orientação, hoje. Quando voto contra os vetos, estou acatando a autonomia da Câmara dos Vereadores.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Aceito o aparte do nobre colega com o respeito que me merece; entretanto, sustento tese diversa, a que V. Ex.<sup>a</sup> não poderá opor uma autoridade doutrinária, um precedente na vida parlamentar do país: é que o Poder Legislativo, tomando conhecimento do veto, na monarquia ou na república, aqui e nos Estados Unidos jamais transformou vetos totais em parciais, votando novamente a lei.

É portanto, em obediência ao preceito legal, respeitando a Constituição e a Lei Orgânica, que sou obrigado a conhecer do veto como foi oposto, isto é, como veto total, e assim dê-lo conhecendo, ainda em obediência à Constituição, sou obrigado a confirmá-lo, porque o projeto de lei vetado nada mais faz — ninguém poderá contestar — do que alterar vencimentos, modificar categorias de funcionários, aumentar despesas, sem que a isso precedesse mensagem do Poder Executivo local.

Nestas condições, Sr. Presidente, fiel ao ponto de vista invariavelmente sustentado, desde que pela primeira vez aqui foi levantada esta questão, quando da mensagem do Presidente da República propondo aumento dos vencimentos dos Mi-

nistros do Supremo Tribunal Federal e no caso do aumento dos vencimentos de militares, sustentei, Sr. Presidente, na Comissão de Constituição e Justiça, acompanhando igual ponto de vista de ilustres colegas que ali têm assento, que, em face do preceito constitucional, não era lícito ao Poder Legislativo arrogar-se atribuição e competência que a Constituição não lhe deu.

Como disse a V. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente, não tenho a pretensão de mudar a opinião dos meus ilustres colegas, nem sequer a de debater essa matéria. Poderia lembrar o pensamento de um personagem célebre de Machado de Assis, que dizia em certas ocasiões tinha tédio das controvérsias. Tenho, Sr. Presidente, tédio dessa controvérsia que é criada por interesses personalíssimos em conflito. Quero, apenas, que fique constando dos nossos Anais que, coerentemente com o ponto de vista que venho sustentando, posso compreender como o Senado da República, em face de um veto total do Prefeito do Distrito Federal possa transformar esse veto total em veto parcial. E com a agravante de tomando conhecimento do veto, votar novamente o projeto artigo por artigo.

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti assim se manifesta:

(...)

A tese que ora se debate dividiu os espíritos em duas correntes. Uma que opina pela cindibilidade do veto e outra que se manifesta em oposição. Estou, por convicção — tanto doutrinária, como de conveniência dos interesses do próprio Distrito Federal — entre os que defendem a tese da cindibilidade. (...)

E adiante aduz:

Embora o veto seja total, entendemos que ao Senado cabe conhecer da matéria, não só para rejeitar totalmente como para aceitar, ou mesmo fazê-lo por partes, quanto a um ou mais artigos vetados.

Neste particular, adotamos alguns dos conceitos de Themistocles Cavalcanti, num memorial em que estudou o assunto.

Diz o eminente jurista:

“Mas a possibilidade de veto parcial pelo Executivo e como tal deve ser considerado o veto de projeto que tem preceitos e providências de natureza muito variada, nada impede que o Poder Legislativo, ao apreçar

o veto, considere também a variedade dos preceitos por ele vetados e reconheça a procedência das razões do veto apenas em um ou mais artigos ou mais parágrafos restabelecendo os outros infundadamente vetados. Justifica-se por tudo isso, também, o reexame pelo Congresso, separadamente, de cada parcela do veto do mesmo porque o Poder Executivo pode, através do veto parcial, deixar de aprovar apenas uma parte da lei, já votada.

Discute-se muito se o Poder Executivo pode mutilar um texto legal, vetando-lhe apenas uma parte, um período, modificando assim o próprio conteúdo de um preceito. Temos entendido que não pode mutilar, mas pode vetar uma parte cuja eliminação não altera o significado e a compreensão do resto da oração. Mas o que não admite dúvida é a possibilidade do veto de preceitos autônomos em relação ao conjunto da norma geral.

Conseqüência, pode o Legislativo no caso do Distrito Federal e Senado, mesmo na hipótese do veto total, rejeitar apenas um ou mais artigos vetados, mantendo os demais”.

Como vêem os Srs. Senadores, não sou voz que clama no deserto — “vox clamantis in deserto”. Tenho comigo não só o apolo do nobre Senador Attilio Vivacqua como o de um juriconsulto do porte de Themístocles Cavalcanti; e não tardarei a reforçar ainda mais os argumentos de minha tese com outra autoridade clássica, invocada neste recinto — o juriconsulto Paulo de Lacerda.

Em discussão recente procuravam encontrar nas palavras deste douto juriconsulto, argumentos contra tese da cindibilidade do veto. Entretanto, é com essa autoridade clássica que oferecerei subsídios valiosos à tese que esposo.

Volto à minha explanação. Essa matéria de apreciar a espécie pelo emérito juriconsulto encontra apolo no nosso espírito; e assim entendeu também o Senado, por mais de uma vez.

Reconheço, Sr. Presidente, que um dos mais famosos comentadores nesta Casa, cujo nome cito com a maior simpatia, meu prezado conterrâneo Senador Ferreira de Souza, já se pronunciou, certa vez, pela cindibilidade do veto, embora, posteriormente, quando argumentos respeitáveis de convicção se lhe apresen-

taram, haja reformado seu ponto de vista.

(...)

Não é tão nôvo, repito, como se supõe, defender-se a cindibilidade do veto; e vou ler, como lastro de minha afirmativa, o que escreveu o antigo tratadista, Paulo de Lacerda, de quem já ouvi, em discussão anterior, referência, como se inclinando pela unicidade do veto, pela inquebrabilidade estrutural do mesmo.

Ouçam, por favor, os que tão brilhantemente se me opõem.

Diz Paulo de Lacerda, no seu livro “Princípios de Direito Constitucional Brasileiro”, vol. II, pag. 312:

“Demais, o Congresso talvez reconheça que o Presidente incluiu no veto disposições estranhas ao assunto desenvolvido na sua exposição de motivos; ou cuja exclusão o deforma e prejudica, ao passo que outras não. Ou também que somente alguma ou algumas dentre as vetadas são inconstitucionais ou contrárias aos interesses da Nação. Aceitar o veto em relação a umas e rejeitá-lo em relação a outras, seria obra de boa legislação, de conveniência pública.

Objetar-se-lia que esse proceder, atenta contra a unidade do veto. Responde-se que a unidade é apenas formal e impeditiva da repetição do ato presidencial sobre o mesmo projeto, e não relativa ao objeto, que pode ser de uma única matéria ou de diversas. Essa unidade respeita ao ato mesmo do Presidente, ao seu veto, e agora trata-se do ato do Congresso, do julgamento do veto; deliberação que não perfaz o ato presidencial, existente de per si, embora aquêle conseqüente dêste.

A questão está, pois, na mesma situação do veto parcial antes da reforma constitucional de 1926; é de interpretação lógica do texto da Constituição Federal.

Parece que se não deve restringir a ação do Congresso por meio de uma inteligência rigorosa e acanhada, obrigando-o a rejeitar alguma disposição inquinada no veto que ele acha procedente, a fim de conseguir a rejeição de outra que ele tem por inconveniente; ou vice-versa, aprovar disposição inconstitucional ou contrária aos interesses nacionais incluída no veto, para obter a aprova-

ção de outras necessárias ao país. De resto, poderia o Presidente da República repetir com o Congresso o mesmo jôgo que êste lhe fazia, fechando-o na ponta de um dilema que o prive da liberdade de ação orientada pelo bem público. Em sendo separadas as disposições vetadas, como títulos, seções, capítulos, artigos, parágrafos, alíneas diferentes, não parece razoável que, forçosamente, se reúnam para o efeito do julgamento do veto."

A tese que ora sustentamos, além de profundamente humana, evolutiva e lógica, ainda merece subsídios desta tribuna, à luz do nosso espírito liberal. Se enveredarmos pelo caminho oposto, passaremos, de hoje em diante, a ser meros assessôres da vontade tôda poderosa do Prefeito do Distrito Federal. Basta que S. Ex.<sup>a</sup>, por mero capricho, entenda de criar obstáculos à ação da Câmara de Vereadores para que todo projeto de lei encontre, de sua parte, um veto, desde que não esteja de acôrdo com o seu íntimo, com seu interesse ou com aquilo que bem entenda.

Legislar desta maneira, em verdade, não é legislar: é sujeitar, calcar aos pés, humilhar o Poder Legislativo. Não acredito que o Senado possa aceitar tese desta natureza, que seria perniciososa ao próprio regime; subverteria, profundamente, a democracia dentro da qual nos encontramos e queremos viver, como homens livres, na certeza de que as nossas convicções serão respeitadas.

Figuremos uma hipótese: o Prefeito do Distrito Federal envia mensagem ao Legislativo; êste, desde que perpetrada a incliativa, certa ou errada — não entro na apreciação — vai um pouco além, ou reduz os propósitos do Executivo ou os acresce. Que sucede?

O Sr. Prefeito, que desejaria servir realmente aos interesses do Município, ou aos seus propósitos íntimos, que não desejo esmerilhar, opõe o veto.

E, assim, Sr. Presidente, basta isso para que, sob certos aspectos, se converta S. Ex.<sup>a</sup> numa espécie de *Deus ex machina* da vida administrativa, política e até mesmo social do Distrito Federal.

Reservo-me, portanto, depois de defender o meu ponto de vista favorável à cindibilidade, para discutir, quando da oportunidade, os diversos interesses que se radicam ao projeto vetado.

Não vejo como o Senado, nesta função revisora que lhe foi esdruxulamente imposta, se converta, realmente, em feitor de uma nova lei em substituição à lei municipal. (...)

Entendo que quem deveria conhecer dos vetos do executivo municipal, seria a Câmara dos Vereadores.

E o contrapeso, de que tanto se fala, das virtudes do veto nos regimes democráticos, exercida pelo Executivo na sua função colaboradora, encontraria eco dentro da Câmara legislativa, da mesma forma que os vetos do Sr. Presidente da República encontram eco no recinto do Congresso Nacional.

Para pôr abaixo um desses vetos, são mister dois terços dos membros do Congresso.

Da mesma forma, dois terços dos membros da Câmara dos Vereadores seriam necessários para invalidar o veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal.

Não vejo motivo, portanto, para sustentar, doutrinariamente, como remédio salvador, a competência do Senado para conhecer desse veto por simples maioria.

Colocado dentro desse rigor lógico dos princípios, não posso deixar de ser, neste instante, um defensor da verdadeira autonomia do Distrito Federal, só o povo do Distrito tem competência para dizer se quer, ou não, uma lei.

Se nós, dentro do regime federativo, somos representantes dos Estados, se essa ficção pode converter-se em realidade, pergunto ao Senado por que razão temos competência para dizer sobre as leis da Câmara Municipal?

Sustentar um absurdo parece-me sobremaneira ilógico. Se de mim dependera, jamais teria tido aprovação esse preceito constitucional; mas, uma vez aprovado, convertido em lei, que sucede? — Esta situação extravagante: dizer-se, neste recinto, que ao Senado falece competência para conhecer dos vetos, porque, a conhecer, se converte numa espécie de câmara revisora.

Mas quem criou esta situação singular? Não fomos nós que, de fato, criamos o absurdo, dentro do qual nos prendemos como numa túnica de Nessus?

Se assim é tiremos do precelto ao menos conseqüências mais humanas, lógicas senão naturais. E a mais lógica, humana

e natural é, incontestavelmente, a cindibilidade do veto.

O Sr. Olavo Oliveira expõe seu ponto de vista: (...)

Tôda hermenêutica está sujeita à índole do regime e à finalidade das disposições, ao fim objetivo colimado pelo ato que se procura interpretar.

Que é o veto, Sr. Presidente?

É a interferência do Executivo na função legisferente específica do Poder Legislativo. Traduz um sistema de freios e contrapesos, que busca a abolição da tirania pela absorção da aludida faculdade por um único poder, fazendo com que mais de um poder participe da elaboração de um ato que interessa ao povo e à coletividade. Se o Legislativo tem a atribuição peculiar e própria de fazer a lei, como representante autêntico e genuíno da vontade do povo, cabe ao Poder Executivo temperar seus excessos, modificando suas possíveis demasias com o uso do veto. Logo, Senhor Presidente, o simples enunciado da função do veto traduz e significa sua finalidade. É um ato de reforço da autoridade do Poder Executivo e, dentro da sua justificação, está o preceito, ensinado por todos os cultos constitucionais, de que o Poder Executivo, na hora que passa, no mundo vigente, precisa ter maior autoridade, porque, estando diretamente à testa dos negócios administrativos, conhece melhor as conveniências da administração e, sobretudo, as disponibilidade do Tesouro.

Dai o intuito do veto total que, através da história e de vicissitudes de diversos povos, converteu-se, também, em parcial, ainda dentro do princípio de que é necessário, na participação do Executivo na elaboração da lei, dar-lhe maior quota de responsabilidade, tendo em conta que, por sua natureza pessoal, tem o Executivo o senso de responsabilidade mais desenvolvido, mais lato, mais amplo que o Legislativo, pela sua feição colegial ou coletiva.

Ora, Sr. Presidente, se o aspecto doutrinar da questão é este, qual será o legal? Trata-se de veto, não do Poder Executivo da República, mas do Poder Executivo do Distrito Federal.

Por outro lado, dentro das teorias por mim expendidas, o Senado Federal, na sua sabedoria, depois de vários e brilhantes debates e de discurso memorável, pro-

nunciado pelo nosso douto colega Senador Melo Viana, Vice-Presidente desta Casa, entendeu que, em face das condições peculiares do Distrito Federal, onde vive o povo mais culto e de maior vibração do Brasil, era necessário que o conhecimento dos vetos aos atos do Legislativo Municipal não fosse conferido a ele próprio, mas ao Senado. Essa resolução, teve a norteá-la o pensamento da necessidade de firmar-se ainda mais a autoridade do Executivo da cidade.

Se o veto tem como finalidade precípua defender o Executivo Municipal contra os excessos do seu Legislativo, e se o Congresso Nacional considerou perigoso devolver a competência de uma segunda etapa da elaboração do projeto vetado ao próprio Legislativo Municipal, para deferi-la a esta Casa, como admitir-se a cindibilidade do conhecimento do veto?

Sem nenhum desrespeito aos colegas que de mim divergem — porque todos têm o direito de pensar — só tenho uma expressão para tal argumento; — é um argumento absurdo.

Além do mais, o Senado não é um soberano sem peias, não é autoridade discricionária; muito ao contrário, sua autoridade se restringe à lei. *Legem habemus*. Esta, no caso, é a Lei Orgânica do Distrito Federal. Ela reza, com meridiana clareza que, quando o Prefeito Municipal entender um projeto inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito, lhe oporá veto, total ou parcial, acompanhando-o dos motivos de seu procedimento. Em seguida, S. Ex.<sup>a</sup> dará do veto conhecimento ao Presidente da Câmara dos Vereadores e ao Senado, que o aprovará ou rejeitará.

Aprovará ou rejeitará o que? O veto, apreciando-lhe os motivos, o alcance, o objetivo, enfim, todos os seus aspectos.

Sr. Presidente, o veto é ato do Poder Executivo. Este é quem ao vetar um projeto deve dizer se o faz total ou parcialmente. A competência do Senado não é senão para aceitar ou recusar o veto, como foi lançado. Portanto, não lhe assiste autoridade para dividi-lo. (...)

Se o Senado aprecia o veto, cuja natureza total ou parcial lhe é imposta pelo Prefeito: se o Senado tem competência somente para aceitar ou rejeitar o veto total ou parcial, justificado pelo Executivo do Distrito Federal, se não é, no caso, um juiz, é, pelo menos, um poder moderador, mas não poder legisferente do Dis-

trito Federal, não uma Câmara dos Vereadores.

Admitir a cindibilidade do veto, aceitar sua fragmentação, querer sua divisão, é considerar o Senado um ramo do Poder Legislativo do Distrito Federal, uma nova Câmara dos Vereadores. Ainda mais, seria criar o que é desconhecido de todos os povos civilizados no direito constitucional: uma terceira instância em matéria legislativa.

Sr. Presidente, o veto é total e só totalmente poderá ser apreciado. Para mostrar o absurdo da divisibilidade do veto total, nada mais há que a insensatez das hipóteses materiais.

Permita-me o Senado formular a seguinte hipótese: se determinado projeto da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal contivesse dois artigos, um concedendo a verba de um milhão de cruzeiros e outro a de cinco mil cruzeiros e se o Prefeito opusesse seu veto total ao mesmo demonstrando a impossibilidade do Tesouro arcar com as despesas, quem admitiria o absurdo da divisão do veto, para aceitação do primeiro artigo e rejeição do outro?

**O Sr. Dario Cardoso** — Há poucos dias, o Senado inovou completamente uma lei da Câmara de Vereadores aprovando o art. 1.º e recusando os demais. A lei continha oito ou nove artigos e voltou com um apenas.

**O SR. OLAVO OLIVEIRA** — Um erro não justifica outro, um absurdo não deve conduzir a outro absurdo. A tese da cindibilidade ou incindibilidade, da divisão ou não do veto é, positivamente, nova. Os pronunciamentos anteriores não devem ser levados em conta. Em face de despesa vultosa, como a determinada pelo projeto vetado, que atinge a quase meio milhão de cruzeiros, o Senado deve pesar suas responsabilidades e aprofundar-se no estudo do assunto, para pronunciar seu *veredictum*, firmando, daqui por diante, doutrina e jurisprudência a respeito.

**O Sr. Hamilton Nogueira discursa:**

Sr. Presidente, o Senado, há poucos dias, votou — e votou muito bem — a favor da cindibilidade do veto do Sr. Prefeito à estruturação da carreira de advogados. Votou, e votou bem, repito, quando deliberou que a cindibilidade requerida — caso aceita — valeria exclusivamente para aquele veto, como hoje, no requerimento por nós formulado, so-

licitamos fôsse examinado parceladamente o veto ao Projeto n.º 425.

Afirmamos que esse ponto de vista deve ser mantido para cada caso, em particular porque, na verdade, há vetos que não podem ser divididos, como seria o caso de um projeto que apresentasse os rígidos característicos apontados pelo nobre Senador Arthur Santos ou constituísse um todo harmonioso e ideológico.

É claro que, nestas condições, o veto não pode ser cindido; sua divisão deve ser considerada em cada caso particular.

Sr. Presidente, o honrado Relator, eminentemente amigo Senador Olavo Oliveira, declara, em seu parecer com inteira propriedade que o veto é a continuação do ato legislativo, a participação do Executivo na elaboração da lei.

É preciso atentar, todavia, que o veto não é ato absoluto; não representa a última barreira, como salienta Barbalho em seu comentário ao art. 37 da Constituição de 91, relativo ao instituto do veto. Tem caráter suspensivo, a fim de que a Câmara que elaborou a lei possa reexaminá-la.

No caso em questão, o projeto foi elaborado pelo poder competente, a Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, e originou-se de Mensagem do Sr. Prefeito.

Não se trata, no momento, de saber se o projeto foi mutilado, ou não, na iniciativa; nem de verificar se à Câmara dos Vereadores compete, ou não, modificar a iniciativa do Executivo da cidade. A verdade é que o projeto se originou de Mensagem do Executivo Municipal. O legislativo da cidade votou a proposição. Enviada ao Sr. Prefeito, S. Ex.ª, no uso da faculdade que lhe confere a Lei Orgânica, vetou em globo. Se perfeita a legislação, o reexame do veto caberia à Câmara dos Vereadores, tal como sustentamos ao lado dos Senadores Arthur Santos, Ferreira de Souza, José Américo e outros, quando defendemos a autonomia legislativa completa do Distrito Federal. Mutilamos a sua autonomia. Quando dizemos autonomia, referimo-nos à autonomia política e administrativa. Daí defendermos o exame dos vetos pela Câmara dos Vereadores. O debate travou-se em plano alto. Eminentemente juristas desta Casa demonstraram conhecimentos profundos sobre a matéria; infelizmente, nossa tese não foi vitoriosa. Prevaleceu o ponto de vista de o Senado examinar os

vetos do Executivo Municipal. Acatamos a decisão; mas não consideramos o Senado prolongamento da Câmara dos Vereadores, como há pouco se disse. Exercemos função legislativa, conferida pela própria Constituição.

**O Sr. José Américo** — Considerar o veto em globo é anular a competência a nós atribuída. Incluir toda a matéria num só voto, é tornar o veto inatingível, inviolável.

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA** — Considerar o veto em globo, é torná-lo — e diz V. Ex.<sup>a</sup> muito bem — inviolável: é dar poder absoluto à pessoa do Prefeito, ditador no momento desta cidade.

O Senado, no exercício de função legítima pode, neste caso, examinar parceladamente o veto; e pode, porque não se trata de projeto harmonioso. Infelizmente a proposição — verdade se diga — foi mal elaborada. Ao lado de reivindicações justas, outras há a que não se pode dar a mesma classificação. Competia, neste caso, opor S. Ex.<sup>a</sup> veto parcial às normas contrárias à Lei Orgânica, à Constituição Federal, e aos interesses do Distrito Federal. O Chefe do Executivo Municipal, porém, capciosamente, opôs veto global, e enviou-o ao Senado, como se o considerássemos fórmula rígida como se admitíssemos o argumento de autoridade, como se o direito já não fôsse conquista do pensamento humano. Aceita a hipótese, desapareceria a necessidade de estudos sobre o Direito Constitucional e Direito Comparado.

O veto em discussão deve ser cindido para que, pelo menos, as disposições oriundas de Mensagem do Sr. Prefeito, extendidas às carreiras afins, sejam consideradas, pelo Senado na forma pedida pelo Prefeito do Distrito Federal.

Sr. Presidente, o argumento várias vezes oferecido de que o Senado, examinando parceladamente o veto, mutilará o projeto não prevalece. Jamais adotamos semelhante ponto de vista.

Temos caso concreto — o veto ao Orçamento municipal.

Pergunto: o projeto que será promulgado corresponde à Mensagem do Senhor Prefeito à Câmara dos Vereadores? A proposição levada à sanção coincidia com essa mesma Mensagem?

Não. O Senado modificou completamente a proposta orçamentária.

Daí não prevalecerem os argumentos. Debateram exaustivamente o assunto os mais eminentes juristas do Senado.

Sr. Presidente, por justiça, por lógica e, firmado no ponto de vista de juristas — e não se trata de questão fechada — o veto deve ser examinado parceladamente. Só assim o Senado desincumbir-se-á, com justiça de sua elevada função.

O Sr. Ivo D'Aquino usa da palavra:

Sr. Presidente, como ninguém ignora nesta Casa, fui autor do projeto da Lei Orgânica do Distrito Federal. Propugnei para que o Senado pudesse apreciar os vetos opostos pelo Prefeito do Distrito Federal às deliberações da Câmara dos Vereadores. Depois de longos debates a respeito da constitucionalidade desse texto ficou vencedora a opinião da competência do Senado Federal na apreciação dos vetos. Por mais de uma vez, tenho manifestado nesta Casa minha opinião, e o modo por que me conduzo nessa apreciação. Sempre entendi e entendo, que esta Casa de Congresso chamou a si a atribuição de um poder moderador e que colocou sobre si grave responsabilidade qual a de julgar os vetos do Sr. Prefeito. E, por isto mesmo, deve fazê-lo mais por argumentos de ordem jurídica do que, principalmente, com preocupação de ordem política.

(...)

Não quero recapitular argumentos. Muito brevemente pretendo emitir minha opinião, e esta, Sr. Presidente, é, desde já o declaro, de apoio à conclusão do parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, que não só aprova o veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal, como também conclui pela sua não-cindibilidade.

Sr. Presidente, peço a atenção do Senado para o que dispõe o § 1.º do art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É baseado neste parágrafo que eu, de concerto com a douta Comissão de Constituição e Justiça, concluo pela aceitação do veto.

Realmente, Sr. Presidente, o que se operou no projeto de iniciativa do Sr. Prefeito Municipal, apresentado à Câmara dos Vereadores, é que, a par de serviços propostos, outros foram acrescentados, outros quadros foram criados, reajustamentos foram feitos, enfim, transformou-se completamente a feição, o fundo e a finalidade do projeto.

Após usarem da palavra, ainda, os Srs. Victorino Freire e Salgado Filho, favoráveis à cisão do veto, é pôsto em votação o seguinte Requerimento:

**REQUERIMENTO N.º 16, DE 1950**

Requeremos que a deliberação do Senado sobre o Veto n.º 53, de 1949, oposto ao Projeto n.º 425, da Câmara de Vereadores seja feita parceladamente em relação a cada artigo do referido projeto.

Sala das Sessões, em 10 de fevereiro de 1950. — **Attilio Vivacqua — Hamilton Nogueira — Victorino Freire — Kerginaldo Cavalcanti — Salgado Filho.**

O Requerimento é rejeitado. Em verificação solicitada pelo Sr. Salgado Filho, são computados 15 votos a favor do Requerimento e 29 contrários.

O veto do Prefeito é submetido à votação em globo, sendo aprovado.

**6 — Veto n.º 1, de 1950**

Quando da discussão única, o Sr. Senador Attilio Vivacqua, após fazer uso da palavra, (38) defendendo a tese da cindibilidade do veto, apresentou à Mesa Requerimento subscrito também pelos Srs. Senadores Hamilton Nogueira e Victorino Freire, para que a apreciação do veto fôsse feita parceladamente com referência a cada artigo do Projeto vetado. Devido à falta de número a sessão foi suspensa; porém, quando da continuação da discussão, foi o veto considerado aprovado por decurso do prazo.

**7 — Veto n.º 20, de 1950**

Na Comissão de Constituição e Justiça, foi vitoriosa a preliminar sobre a não-cisão do veto. (39) Ao ser apreciado em Plenário, foi apresentado Requerimento para que a votação fôsse feita por partes, o que suscitou vários debates, sendo rejeitado o referido Requerimento.

Na fase de discussão (40), após usar da palavra o Sr. Attilio Vivacqua (41),

defendendo a cisão do veto, ocupa a tribuna o Sr. João Villasboas:

Sr. Presidente, antes de entrar na discussão, prôpriamente do veto, desejava levantar uma questão de ordem. Salta aos olhos que no veto oposto pelo Sr. Prefeito ao projeto da Câmara dos Vereadores, há duas teses perfeitamente distintas ou seja, dois vetos inteiramente separados. O primeiro, ao art. 1.º, refere-se aos funcionários que servem junto ou nos hospitais de tuberculosos; o outro atinge diretamente o parágrafo único desse artigo, que estende as mesmas vantagens aos vigias da Secretaria de Agricultura, quando em serviço noturno.

Vê, portanto, o Senado que dois são os vetos, duas as proposições vetadas, cada qual com sua justificativa por parte do Sr. Prefeito do Distrito Federal.

E, assim sendo, Sr. Presidente, acorde com o que já se tem feito, por diversas vezes no Senado, solicitaria a V. Exa. submetesse a votação separadamente, cada uma dessas proposições.

Vem à Mesa e é lido o seguinte:

**REQUERIMENTO  
N.º 241, de 1950**

Requeiro seja votado, por partes, o Veto n.º 20, de 1950.

Sala das Sessões, em 7 de novembro de 1950. — **João Villasboas.**

**O SR. ARTHUR SANTOS (Para encaminhar a votação.) — Sr. Presidente, o**

(38) D.C.N. — II de 17-2-1950, pág. 986

(39) Parecer n.º 1.031, de 1950 — Relator Sr. Ferreira de Souza (conclusão pela aprovação do veto) — Voto em separado do Sr. Attilio Vivacqua, com a seguinte conclusão:

"8. O art. 1.º e o parágrafo único regulam matérias de conteúdo autônomo ocorrendo, portanto, a hipótese de cindibilidade do veto, para efeito de sua apreciação consoante o Senado já procedeu com relação aos vetos n.os 20 e 48 (D.C.N., de 25 de outubro de 1949 e 4 de novembro de 1950).

Assim, propõe-se, preliminarmente, o dobramento do veto, a fim de serem apreciados separadamente o art. 1.º e seu parágrafo.

9. Não tendo sido acolhida a preliminar, proposta pelo Relator, a Comissão opina, de acordo com as considerações expostas, pela rejeição do veto.

Sala Rui Barbosa, em 27 de outubro de 1950. — Attilio Vivacqua."

D.C.N. — II de 4-11-1950, pág. 7.447)

(40) D.C.N. — II de 8-11-1950, pág. 7.619

(41) D.C.N. — II de 9-11-1950, pág. 7.738

que sugere o nobre Senador João Villasboas é a reabertura de questão já amplamente debatida nesta Casa, e a cujo respeito já o Senado se pronunciou de maneira solene e formal.

Tomo a liberdade de pedir para o caso a atenção do Senado, porque é assunto de extrema delicadeza, envolvendo até a posição dos Senadores perante a opinião pública, que acompanha nossos trabalhos, uma duplicidade de atitudes, que absolutamente não se justifica.

**O Sr. João Villasboas** — O Senado já por duas vezes decidiu no sentido de cindir o veto. Posteriormente levantei a mesma questão de ordem e a decisão foi que, em cada caso sujeito à nossa deliberação, se examinasse a matéria. Não foi decisão em tese, mas concreta, para o caso especial que então se debatia podendo até ser reaberta a discussão sem desobediência à decisão anterior.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Sr. Presidente, o nobre Senador por Mato Grosso labora em flagrante equivoco. De fato, conforme refere o Senador Atilio Vivacqua, em seu brilhante voto vencido por duas vezes, em relação aos Vetos números 20, de 25 de outubro de 1949, e 48, de 4 de novembro de 1950, o Senado se pronunciou pela cindibilidade. Posteriormente, ao ser apreciado, nesta Casa, veto oposto pelo Prefeito do Distrito Federal a um projeto que envolvia altos interesses despertando, em consequência, grande atenção dos favorecidos estabeleceu-se nesta Casa amplo debate, em que tomaram parte quase todos os Senadores, dado o aspecto, por assim dizer, sugestivo da tese submetida à sua deliberação.

A razão central da discussão residia em que sustentávamos — os que defendiam um ponto de vista e os que defendiam ponto de vista contrário — a necessidade de o Senado estabelecer norma para que não ficassem suas deliberações em cada caso concreto sujeitas a vacilações em face de assunto de tanta relevância não sendo possível se pronunciasse, em determinadas ocasiões, pela cindibilidade e, em outras, pela unidade da apreciação dos vetos do Sr. Prefeito.

Ao Poder que veta e, não ao Legislativo, cabe a faculdade de considerar o veto total ou parcial.

Do debate resultou pronunciamento do Senado em caráter por assim dizer definitivo, em que assentou seu modo de ver contrário à cindibilidade dos vetos totais, e favorável a que fôssem eles apreciados

total ou parcialmente, conforme fôsse a questão posta pelo órgão executivo.

**O Sr. Dario Cardoso** — O procedimento do Senado, ora cindindo, ora não cindindo os vetos, pode ser mal interpretado pela opinião pública, que nem sempre compreende as razões dêsse modo de decidir. O veto, desde que total, deve ser apreciado como um todo indivisível. Não é possível cindir o que é total. Se assim agirmos — e este foi um dos argumentos por mim utilizados por ocasião do debate da tese a que alude o ilustre orador — nos transformaremos em novos legisladores, fazendo sair do Senado lei que nem será a proposta pela Câmara dos Vereadores, nem a vetada pelo Sr. Prefeito e, sim, uma terceira.

**O Sr. Evandro Vianna** — O aparte do nobre Senador Dario Cardoso tem inteira procedência. Se aceitarmos a teoria da divisão do veto total, nos transformaremos em legisladores municipais.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Agradeço os apartes esclarecedores do assunto.

Não interessando, Sr. Presidente, reabrir o debate sobre a matéria, ousaria fazer um grande apelo ao Senado: se julga o projeto merecedor de apoio, não obstante a objeção porventura oposta ao parágrafo único, rejeite o veto. O artigo vetado, conforme se manifestou o nobre líder da maioria, consagra dispositivo integralmente defensável. Se, todavia, a disposição contida no parágrafo único é passível de restrições, seria o caso do Senado rejeitar o veto, dada a sua incindibilidade.

Se, porém, esta Casa reabrir o debate sobre a cindibilidade ou não dos vetos, tomo a liberdade de apelar para que o não faça, por que não estabelece solução de continuidade relativamente à última deliberação.

Pergunto a V. Exa., Sr. Presidente, se o Senado ficaria bem, tendo se manifestado por duas ou três vezes a favor da cindibilidade e, posteriormente, em discussão solene...

**O Sr. João Villasboas** — Todas as discussões foram solenes.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — ... no sentido de não-cindibilidade dos vetos, orientar-se, hoje, pela primeira atitude, já revista por decisão posterior.

Nestas condições, renovo meu apelo: se os nobres Senadores julgarem a medida constante do projeto — como pensa o

ilustre líder da maioria — merecedora de apoio, apesar das restrições quanto à matéria constante do parágrafo único, rejeitem o veto, mantenham a resolução vetada. Não revejam, porém, sua decisão: não reabram o debate em torno da cindibilidade ou incindibilidade do veto contra deliberação tomada em caso concreto. Depois de discussões que ficaram ilustrando as páginas dos Anais, esta Casa firmou o ponto de vista de que o veto total não pode ser cindido, desde o momento em que sob essa forma venha à sua apreciação.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Concordarei com V. Exa. se demonstrar que, na ocasião, o Senado adotou a tese da cindibilidade em relação a qualquer veto; se, porém, resolvido está que a cindibilidade deve ser encarada em cada caso particular não vejo motivo para não se reabrir a questão.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Justamente nos dois casos a que se refere o voto vencido do Senador Atílio Vivacqua, julgou o Senado que se manifestaria, em cada caso concreto, sobre o cabimento da cindibilidade. Discutiam-se, então, os Vetos n.º 20 e 48. Só posteriormente veio a deliberação segundo a qual os vetos totais não podem ser cindidos, cumprindo ao Senado, todas as vezes que for chamado a pronunciar-se sobre eles, aprová-los ou rejeitá-los.

Tenho assim, atendido a observação do nobre Senador Hamilton Nogueira.

**O Sr. Ferreira de Souza** — O ilustre orador tem inteira razão. Lembro-me de que a questão foi proposta em preliminar ao Senado, que resolveu, por princípio, não admitir a cindibilidade dos vetos.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Exatamente. E à resolução precedeu amplo debate.

Entendo, pois, Sr. Presidente, que à Casa não ficará bem voltar atrás, mais uma vez estabelecendo controvérsias em torno de jurisprudência firmada, ora admitindo, ora não admitindo a cindibilidade.

Mais razoável seria — data venia da palavra — que o Plenário rejeitasse o veto em discussão, mantendo a lei vetada sem entrar na apreciação da cindibilidade e sem inovar decisão formal.

Quanto a mim, tratando-se de veto — e, note-se, faço restrições ao parágrafo único do projeto — inclinar-me-ei pela

rejeição, porque não posso cindir o texto vetado.

Dentro do ponto de vista que venho sustentando, presto homenagem à deliberação da Casa...

**O Sr. Evandro Vianna** — V. Exa. está com a boa doutrina.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Obrigado a V. Exa.

... ante a qual todos nos devemos curvar e tomada em assunto de tanta relevância.

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI (Para encaminhar a votação)** — Sr. Presidente, pretendo, com duas palavras, fixar o meu ponto de vista, para evidenciar que, não obstante a ampla discussão travada neste recinto, votarei, coerente comigo mesmo, contra o veto. Com efeito, não quero mais examinar a tese da cindibilidade, pela qual me manifestei, em discussão memorável, em que se fizeram ouvir tantos e tão ilustres colegas.

Meu ponto de vista era que, em se tratando, mesmo, de veto total em matérias distintas — poderia dizer estancas — seria o caso de permitir-se a cindibilidade.

Mantenho-me dentro desse ponto de vista, que é o doutrinário, e não tenho ainda razões para modificá-lo.

No debate a que aludi, venceu a opinião do nobre Senador Arthur Santos de que veto nessas condições não deveria nem poderia ser cindido.

Não sei se, posteriormente, o Senado se manifestou a respeito. Tenho lembrança de que, certo dia ouvindo rádio, em Natal, vim a saber que fóra admitida a tese da cindibilidade. Entretanto, como se tratava de notícia radiofônica, era bem possível que tivesse havido equívoco.

**O Sr. Arthur Santos** — Houve, justamente, outro julgamento em que foi levantada a questão da cindibilidade do veto; mas o Senado rejeitou-a, confirmando a decisão anterior.

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI** — Muito agradeço a V. Exa. o aparte. Direi, agora, porque voto contra o veto do Sr. Prefeito. (...)

Sou favorável à divisão da matéria, porque verifico que são distintas; e, coerente com o meu ponto de vista, manifestei-me pela aprovação do requerimento. Se, no caso, existe norma de proceder, traçada tal norma, ainda está em terreno

movediço e não se baseia em decisões reiteradas.

Peço, assim, ao Senado aprove o requerimento do eminente Senador João Villasboas e admita a cindibilidade.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** (Para encaminhar a votação) — Sr. Presidente, a minha condição de Relator *ad hoc* do parecer sobre este veto, assinado pela Comissão de Constituição e Justiça, obriga-me a fazer ao Senado uma declaração pessoal.

Fui de fato aqui, quem primeiro levantou a questão da cindibilidade dos vetos. Relatei, mesmo, a primeira decisão neste sentido, na Comissão de Constituição e Justiça, afinal apoiada pelo Senado. Sustentei que, sempre que um projeto de lei da Câmara dos Vereadores apresentasse unidade formal, multiplicidade de substância, justa seria a consideração do veto oposto a cada uma das providências constantes do texto como veto parcial. Se estavam desligadas, se não se amarravam uma às outras e entre elas não existia a relação que devem guardar as disposições da lei, era, no meu sentir, perfeitamente jurídico, admitir-se a cisão.

Posteriormente, sem abdicar do pensamento de não compreender uma lei com disposições que se choquem ou, pelo menos, não se combinem, mudei de opinião declarando-o expressamente. Entre os motivos que então expendi, estava o de que o Senado não legisla para o Distrito Federal e, pois, não tem competência para dizer qual a lei conveniente e qual a inconveniente, no que tange aos interesses locais. Sua competência, no caso, é provocada pelo veto e, conseqüentemente, limitada por ele. Se o veto é global a competência diz respeito à lei toda; se parcial, a competência parte-se na análise dos dispositivos impugnados.

**O Sr. João Villasboas** — Com a devida vênia, penso que aí há engano de V. Exa. Seja o veto total ou parcial, sua apreciação pelo Senado — ou pelo Congresso, no caso de veto presidencial — deve ser uma só.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — É o ponto de vista constitucional.

Tratando-se de vetos parciais, o Senado terá de pronunciar-se a respeito de cada um. No caso de veto global, manifestar-se-á também nesse caráter.

Não tomei por base a situação especial dos vetos; parti da consideração da com-

petência do Senado no que tange à lei municipal, competência que não é própria, nem ligada à sua organização, mas provocada e, conseqüentemente, restrita à provocação.

Por outro lado, Sr. Presidente, verifiquei que a cindibilidade é solução inconveniente. Não me impressiona somente o lado jurídico da questão, mas, igualmente, o aspecto político. Que teria sido do Senado e da própria Municipalidade se tivéssemos admitido a cisão dos vetos?

Cheguei, Sr. Presidente, à convicção da inconveniência da cisão do veto, por ser injurídica e, assim, reformei o meu ponto de vista inicial. Expus estas razões perante a Comissão de Constituição e Justiça quando apreciei requerimento ali apresentado pelo honrado Senador Attilio Vivacqua, contra o qual me manifestei.

Não tendo, pois, Sr. Presidente, novos motivos para mudar de idéia, mantenho, em nome da Comissão, seu parecer, no sentido de ser o veto apreciado em globo, tal como foi oposto.

Pôsto em votação, é o requerimento rejeitado.

Após usarem da palavra diversos oradores, o Senado mantém o veto do Prefeito.

### 8 — Veto n.º 1, de 1956

O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça <sup>(42)</sup> cindiu o veto. Em Plenário foi rejeitada a preliminar sobre

(42) Parecer n.º 70, de 1956 da Comissão de Constituição e Justiça — Relator: Sr. Fernandes Távora (conclusão pela aprovação do veto).

Sala das Comissões, em 17 de janeiro de 1956. — Cunha Mello, Presidente — Fernandes Távora, Relator — Paulo Fernandes — Sylvio Curvo — Attilio Vivacqua, sem prejuízo dos destaques e de pontos de vista doutrinários ressalvados — Novais Filho — Oswaldo Moura Brasil — Kerginaldo Cavalcanti — Lourival Fontes — Rui Palmeira.

A Comissão de Constituição e Justiça, por maioria de votos, aprovou o parecer do Sr. Relator, que conclui pela aprovação total do veto, ressalvados os destaques requeridos dos arts. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 6.º, tendo sido por maioria de votos rejeitado o veto oposto aos arts. 1.º, 2.º a 3.º, e, aprovado o veto oposto ao parágrafo único do art. 2.º e aos arts. 4.º e 6.º do projeto. — Cunha Mello, Presidente.

a cindibilidade, havendo amplos debates em torno da matéria.

Na fase de discussão, o Sr. Juracy Magalhães levanta a seguinte questão de ordem: (43)

Sr. Presidente, tenho em mãos o avulso sobre o veto aposto pelo ilustre Prefeito do Distrito Federal ao Projeto de Lei n.º 214, de 1955, que autoriza o Prefeito do Distrito Federal a aumentar, até 500, o número de cargos do Quadro Permanente de Professor de Curso Primário, efetiva professores interinos, e dá outras providências, tendo Parecer n.º 70, de 1956, da Comissão de Constituição e Justiça, mantendo o veto quanto ao parágrafo único do art. 2.º e aos arts. 4.º e 5.º, e rejeitando quanto aos arts. 1.º, 2.º e 3.º do projeto.

Desejaria propor a V. Ex.ª, Senhor Presidente, uma questão de ordem.

Em face do disposto no § 3.º do art. 175 do nosso Regimento Interno, que diz:

“Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada do projeto.”

E tratando-se de veto total, perguntaria a V. Ex.ª, Sr. Presidente, como coadunar a decisão da Comissão de Constituição e Justiça com o texto expresso no nosso Regimento.

Respondendo à questão de ordem levantada pelo nobre Senador Juracy Magalhães, esclarece a Mesa o seguinte:

**O SR. PRESIDENTE** — Darei aos Srs. Senadores oportunidade de se pronunciarem sobre o assunto.

Ao ter o Plenário que iniciar o estudo do Veto n.º 1, de 1956, do Prefeito do Distrito Federal, a Mesa julga de seu dever submeter-lhe uma preliminar, que, embora se refira propriamente ao método a ser seguido na votação, poderá interessar à orientação dos oradores que desejem ocupar-se da matéria, na fase da discussão, para pleitear a aprovação ou a rejeição do veto.

Conforme se lê nos avulsos do Parecer n.º 70, de 1956, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça concluiu o seu trabalho propondo à aprovação do veto.

Ao pé do parecer figura a seguinte declaração, assinada pelo ilustre Presidente daquele órgão:

“A Comissão de Constituição e Justiça, por maioria de votos, aprovou o parecer do Sr. Relator que conclui pela aprovação total do veto, ressalvados os destaques requeridos dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 6.º, tendo sido por maioria de votos rejeitado o veto aposto aos artigos 1.º, 2.º, 3.º e aprovado o veto aposto ao parágrafo único do art. 2.º e aos artigos 4.º e 6.º do projeto.”

Trata-se de veto total, isto é, abrangendo o projeto em globo e não alguns de seus dispositivos.

Como se viu da declaração do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, aquele órgão houve por bem parcelar o veto, para propor ao Plenário a aprovação de algumas de suas partes e rejeição de outras.

Essa orientação se choca frontalmente com o disposto no § 3.º do art. 175 do Regimento Interno, que diz:

“§ 3.º — Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada, do projeto.”

Esta a questão de ordem suscitada pelo nobre Senador Juracy Magalhães em face, precisamente, dessa disposição do Regimento.

Entre os deveres do Presidente do Senado figura, por prescrição expressa do art. 27, letra b, do Regimento:

“fazer observar, na sessão, a Constituição, as leis e este Regimento.”

Cumpra-lhe, ainda, por força da alínea f, do mesmo artigo:

“impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal ou a este Regimento, ressalvado ao autor o pedido de audiência da Comissão de Constituição e Justiça.”

Não cabe à Mesa indagar se essas ordenações regimentais são acertadas ou não. Enquanto não forem revogadas, cumpre à Mesa observá-las.

(43) D.C.N. — II de 24-1-1956, pág. 202

E, assim, sendo, não vê a direção da Casa como possa submeter ao Plenário, parceladamente, o veto em causa, quando se trata de veto global e o Regimento, em texto imperativo, de limpidez que não admite dúvidas de interpretação, exige apreciação global.

No entender da Mesa, para que se proceda de outra forma há necessidade de uma resolução prévia, proposta pelos meios regimentais, isto é, em projeto regularmente votado pela Casa, derogando expressamente o § 3.º do art. 175 e, conseqüentemente, alterando o § 2.º do artigo 176.

Fazer essas alterações na lei interna da Casa de maneira tácita, isto é, pela votação, do veto tal como foi proposto pela Comissão, é que não parece possível.

Dessa maneira, não poderiam os Srs. Senadores ter tranqüilidade quanto à vigência do Regimento da Casa, que autores de responsabilidade consideram lei complementar da Constituição e cujas disposições envolvem, em muitos casos, garantias ao exato desempenho dos mandatos dos membros do Senado.

A questão tem, entretanto, maior relevância que à primeira vista poderia parecer.

A tese da não-cindibilidade dos vetos totais do Prefeito do Distrito Federal já por várias vezes foi objeto de debates veementes no Plenário. Em cinco eventualidades houve manifestação expressa, sendo que em três delas rejeitando propostas de parcelamento.

Na Comissão de Constituição e Justiça desde que se estudou o primeiro veto (n.º 1/48), também a matéria foi debatida com interesse. Inicialmente foi fixada a orientação de que não é possível cindir vetos totais. E' o que se vê em declaração do Relator do primeiro veto, Sr. Ferreira de Souza, na sessão de 1 de abril de 1948. (44) O Plenário adotou essa orientação.

Posteriormente, a Comissão variou dela, a propósito do Veto n.º 20, de 1949, sobre projeto que constava de dois dispositivos tratando de matérias distintas.

A Comissão achou que podia aprovar um e rejeitar outro e o Plenário concordou com essa orientação, em 24 de outubro de 1949. (45)

Em outro caso, ocorrido em 1 de fevereiro de 1950, a tentativa de parcelamento do veto total fôra repelida pela Comissão. Tratava-se do Veto n.º 48, de 1949, (46) mas em Plenário logrou êxito.

Daí por diante, porém, nunca mais ocorreu exceção alguma, firmando-se jurisprudência pacífica sobre a não-cindibilidade de veto, quer na Comissão, quer em Plenário.

Requerimentos pretendendo parcelar vetos globais foram rejeitados pelo Plenário em 7 e 21 de novembro de 1950, e 4 de janeiro de 1951.

Em oito anos, oito foram as oportunidades em que a Comissão enfrentou o problema, sendo que em apenas uma delas — o caso do Veto n.º 48/49 — variou da orientação de que os vetos globais não podem ser cindidos. (47)

É de notar, porém, a propósito do único caso em que a Comissão se afastou dessa norma, o Relator desse veto, Sr. Senador Ferreira de Souza, na sessão de 7 de novembro de 1950, (48) usando da palavra para apoiar o Senador Arthur Santos no combate a requerimento de votação parcelada de voto total, declarou que posteriormente mudara de opinião, atendendo, sobretudo, ao argumento de que o Senado não legisla para o Distrito Federal.

Sua competência, dizia S. Ex.ª — no caso é provocada pelo veto, e, conseqüentemente, limitada por êle. Se o veto é global, a competência diz respeito à lei tôda; se parcial, a competência parte-se na análise dos dispositivos impugnados.

A Mesa julga oportuno acentuar que tôda essa discussão se processou numa fase em que o Regimento da Casa era omisso quanto à maneira de tratar os vetos do Prefeito.

Em 1952, entretanto, ao se fazer o novo Regimento, que ainda está em vigor, alterado em alguns de seus dispositivos por meio de resoluções posteriores, consolidadas ao fim da legislatura passada, foi introduzido na lei interna da Casa o Título X, constante dos arts. 172 a 178, (que depois passaram a ter os n.ºs 173 a 179), regulando a matéria.

(44) Vide cisão do veto (1/48)

(45) Vide cisão do veto total (20/49)

(46) Vide cisão do veto total (48/49)

(47) Vide cisão de veto total (48/49)

(48) Vide cisão de veto total (20/50)

E então a não-cindibilidade dos vetos globais passou a ser princípio consagrado por dispositivo regimental expresso, constante do § 3.º do artigo 175.

A Mesa julga ainda oportuno focalizar que orientação idêntica é adotada pelo Congresso Nacional em relação aos vetos presidenciais.

Quando global o veto, é apreciado em globo; quando parcial, é votado parceladamente, obedecido o parágrafo único do art. 49 do Regimento Comum, que diz:

“Quando o veto fôr parcial, serão votados como disposições autônomas, cada uma das por ele atingidas, salvo quando se tratar de matéria correlata e idêntica.”

O Regimento Comum é de 20 de abril de 1951. Ao ser promulgado, ainda não o fôra o Regimento do Senado que dispõe sobre a matéria da maneira citada. Mas já era pacífica a doutrina da não-cindibilidade dos vetos globais no Senado. No Congresso Nacional, até então jamais fôra feita tentativa de parcelamento de veto global.

Depois de adotado o Regimento Comum, houve, na sessão de 2 de setembro de 1951, (49) proposta de votação destacada de dispositivos que, pelo Regimento Comum, deviam ser votados em conjunto por conterem matérias correlatas. A proposta foi feita pelo Deputado Fernando Ferrari e a Mesa declarou que a votação teria que ser feita de acordo com a norma traçada pelo Regimento Comum, reunindo-se as disposições correlatas.

Foi à tribuna o Deputado Gustavo Capanema, que sustentou, até, a inconstitucionalidade do citado dispositivo, entendendo que a votação tinha que ser em globo, de todos os dispositivos vetados com parecer no mesmo sentido não admitindo destaques. A Mesa respondeu que, se inconstitucional o dispositivo, cabia aos Srs. Congressistas retirá-lo do Regimento Comum, pelos meios normais. Enquanto isso não fôsse feito, teria êle que ser cumprido.

Esses registros mostram a profundidade da questão. A modificação da norma seguida no Senado em relação aos vetos do Prefeito pode ser no futuro invocada para se pretender o parcelamento de vetos presidenciais globais. E isso com maior razão, porque o Congresso é

o poder que legisla para a União, de sorte que o seu pronunciamento após o veto é uma nova instância legislativa, ao passo que o Senado não legisla para o Distrito Federal, e a sua competência, em relação aos vetos do Prefeito, é jurisdicional, para dirimir dissídio entre o Chefe do Executivo e o Legislativo locais.

A Mesa julga haver exposto com clareza a questão. Acha-se convencida de que a votação desse veto só pode ser feita em globo. Do contrário, ter-se-á ferido de frente, não só a tradição, mas a letra expressa do Regimento.

No Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça não figura qualquer esclarecimento quanto aos argumentos que lhe permitiram transpor a determinação do § 3.º do artigo 175 do Regimento, para apreciar parcialmente o veto.

A Mesa tem, entretanto, por força do art. 27, letra b, do Regimento, o dever de fazer cumprir a lei interna da Casa e, por imposição da letra f do mesmo artigo, impugnar as proposições infringentes de dispositivos regimentais.

O último dos preceitos citados prevê recursos da decisão da Mesa para a Comissão de Constituição e Justiça, pelo autor da proposição.

No caso a proposição que a Mesa considera infringente da letra expressa do Regimento é um Parecer e a sua autoria é da própria Comissão.

Assim, a Mesa, para ressalva de sua responsabilidade, entende que, antes de anunciar a matéria, deve consultar o Plenário, sobre a preliminar de poder, ou não, ser fracionado o veto para efeito de votação.

Estimaria, porém, antes, ouvir a palavra da Comissão, através do seu Presidente e dos Srs. Senadores que quisessem concorrer para o esclarecimento de tão relevante questão, que, depois, o Plenário resolverá na sua soberania.

Usa da palavra o Sr. Kerginaldo Cavalcanti:

Senhor Presidente, não é pacífico, nesta Casa, o modo de ver que V. Ex.<sup>3</sup>, aliás sablamente, acabou de expor como

(49) Trata-se de veto presidencial ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados número 367/48 (n.º 5/48, no Senado)

sendo aquêlê que melhor interpreta a letra do Regimento.

Vossa Excelência, na sua exposição, evidenciou, de modo irretorquível, que, entre nós, a matéria tem despertado os mais sérios debates, interessando ao Senado, que, sobre ela, se divide ou se subdivide.

Sustentando, entretanto, preliminarmente, que sempre me manifestei pela cindibilidade do veto, cabe-me declarar que, membro da Comissão de Constituição e Justiça, tenho adotado o processo que sufragamos. Com isto — a meu ver e data venia de V. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente — não infringimos o Regimento Interno, antes lhe demos cumprimento expresso.

Que diz o Regimento, Sr. Presidente?

Diz, de maneira clara:

“Art. 175 — .....

§ 3.º — Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada, do projeto.”

Que fez o Relator?

Com efeito, nos termos do Regimento, ofereceu o seu parecer, concluindo pela aprovação ou rejeição em globo.

E que fizemos nós? Teríamos pleiteado que o Relator não concluísse pela aprovação ou rejeição em globo?

Não! Quando se cogitou de votar — coisa inteiramente diferente — o que fizemos foi manifestar o nosso ponto de vista, admitindo a cindibilidade. O parecer, portanto, continuou uno, estêve dentro da letra clara do Regimento e satisfaz aos dispositivos que regem os destinos da Casa, sob êsse aspecto.

Não há, porém, confundir parecer com votação; são coisas inteiramente distintas.

Se propuséssemos que o Sr. Fernandes Távora alterasse seu parecer de modo a concluir por forma parcial realmente teríamos brigado com o Regimento do Senado; entretanto aceito o parecer de S. Exa., para discussão neste momento, alvitramos que, em se tratando de veto, o aspecto legal, regimental, era inteira-

mente diferente, e neste ponto de vista nos situamos não afrontando, mas cumprindo a Lei Interna da Casa.

Poderia dizer que, em matéria de cindibilidade de veto, o erro é velho; é antigo, e já deu lugar, neste País, às mais graves consequências. Uma disposição da Constituição de 1891, com seus erros e desvarios, levou o Presidente Epitácio Pessoa, a, não querendo enfrentar grave problema, vetar inteiramente o Orçamento da República. Foi, portanto, um holocausto injusto, feito aos manes de uma letra constitucional errada, que deveria ter sido regida pela Jurisprudência, como ocorre nos Estados Unidos da América, evoluída no sentido do bem-estar da coletividade. Se a letra da Constituição norte-americana se cingisse a uma preclutuação estéril, mas rígida, certamente aquela Nação não teria, tão cedo, atingido seu alto destino, constituindo-se em padrão dos outros povos, através da sua legislação.

Foi êsse espirito que vivificou as Constituições; foi êsse espirito criador que permitiu a formação de uma grande nacionalidade. Os erros, portanto, nesta parte referente aos vetos, ainda se acumulam; ontem, na ordem substantiva; hoje na ordem formal. Continuamos a querer prorrogar e fazer prevalecer uma situação anacrônica, como a que se relaciona com a cindibilidade ou incindibilidade do veto.

É preciso distinguir, não como os caustistas, mas dentro dos princípios da filosofia finalística. Precisamos encarar o problema à luz de uma razão que possa convencer; e, uma razão, para convencer, precisa não ser antilógica; precisa realmente, ser humana.

Daí porque entendó ser mister cindir os vetos.

Quando os projetos de lei, no seu conteúdo, têm aspecto humanístico, então não é preciso cindir o veto, pois seria criar, dentro dêle mesmo, as condições que não lhe permitiriam a subsistência. Mas, quando, num projeto de lei, existem compartimentos estanques, como no caso ora ventilado, não há dúvida que a boa doutrina constitucional, construtiva, evolutivo-constitucional — que necessitamos, de uma vez por tôdas, assentar — é a da cindibilidade do veto. Sempre me tenho manifestado com coerência absoluta no particular, desde que cheguei a esta Casa.

Existem, é verdade, os amorosos da lei, os que se cingem à letra; para estes, o espírito não é nada, porque a letra é tudo. Então, fiquemos dentro da letra do Regimento, não a ultrapassemos, e chegaremos à conclusão de que a Comissão de Constituição e Justiça, por sua maioria, não fugiu às determinações do Regimento do Senado.

Desta sorte, poderá o Senado tomar a orientação que melhor lhe convenha; mas não pode dizer que, dentro da letra regimental, a Comissão de Constituição e Justiça dormitou, porque viu — e de olhos bem acordados.

Tenho, portanto, Senhor Presidente, submetido à opinião de V. Exa. — na esperança de que modifique a orientação da Mesa — o que penso e o que pensa, afinal, a maioria da Comissão de Constituição e Justiça.

Discutir o veto, apresentar sobre ele parecer, é uma coisa; votar este parecer ou os aspectos do veto, é coisa inteiramente diferente.

Não podemos invocar o Regimento Comum, nem seus erros ou sua doutrina errônea; devemos limitar-nos ao Regimento Interno do Senado; e dentro dele encontramos os melhores argumentos, os subsídios nos quais me baseei, o sucedâneo da tese que esposo, da impositiva necessidade da cindibilidade do veto.

Sr. Presidente, há diferença entre matéria em votação e matéria em discussão. A votação é, realmente, um dos aspectos marcantes da nossa vida parlamentar, que não se pode confundir com a discussão.

Assim data venia da Mesa continuo a sustentar perante os nobres colegas que, em face da própria letra do Regimento Interno, nenhuma inconveniência existe na cindibilidade do veto. Trata-se de matérias inteiramente distintas, dispareas, desligadas e, pois, operada cisão, teremos consultado os interesses da lei, os do Distrito Federal e, até, os vários aspectos constitucionais, em que nos cumpre situar o debate.

O Sr. Apolônio Sales assim se manifesta:

Sr. Presidente, em face da questão de ordem levantada pelo nobre Senador Ju-

racy Magalhães, V. Exa., em brilhante e extenso arrazoado, emitiu ponto de vista no sentido da aprovação parcial deste veto total do Sr. Prefeito do Distrito Federal. Aduziu, como razão, jurisprudência que, por sinal, não é unânime, de vez que houve casos — como V. Exa. honestamente declarou — em que este mesmo Plenário admitiu a aprovação parcial de veto total do Senhor Prefeito do Distrito Federal.

Após externar seu pensamento V. Exa., entretanto, num louvável escrúpulo — que, aliás, é a norma de suas atitudes na presidência da Casa —, pediu o pensamento de Plenário, para o fim de adotar, como decisão suprema, uma ou outra tese, ambas brilhantemente defendidas já pelo arrazoado de V. Exa., já pelas palavras do jurista consumado que é o nobre Senador Atílio Vivacqua. Com essas palavras, demonstrou S. Exa. que, no caso, a clareza do dispositivo do Regimento atenta contra o espírito de uma legislação superior, a ponto de levá-lo a opinar com a responsabilidade de um dos mais destacados membros da Comissão de Constituição e Justiça, pela necessidade da aprovação parcial do veto.

Esse, o pensamento seguido pela douta Comissão de Constituição e Justiça, por maioria expressiva de votantes.

Malgrado tudo isso, Sr. Presidente, sinto-me no dever de informar ao Senado que o meu pensamento se norma pelo arrazoado de V. Exa., opinando pela conveniência de não se admitir a aprovação parcial do veto, de acordo com o que — a meu ver — dispõe o Regimento. Entretanto, se este é apenas o meu entendimento pessoal, quero frisar que, no caso, não estou exercendo a liderança que os meus companheiros tão bondosamente me confiaram. Na presente circunstância agimos juizes, a decisão do Senado transforma-se numa judicatura, num pronunciamento judicial, e, como tal, não é passível de liderança. Assim, deve cada Senador votar como quiser. Refiro-me aos que me escolheram para líder, os quais votarão de acordo com as razões que lhes houverem tocado a inteligência, quer seguindo o pensamento do nobre Senador Atílio Vivacqua — que se pronuncia pela conveniência de se atender a dispositivo superior ao Regimento, admitindo a divisibilidade do veto — quer seguindo a letra da Lei Interna.

É este, portanto, Sr. Presidente, o meu pensamento, o qual julguei devia ser bem esclarecido para todos aquêles que integram a vigorosa e digna bancada do Partido Social Democrático.

**O SR. MATIAS OLÍMPIO** (Lê o seguinte discurso) — Sr. Presidente, o *Correio da Manhã*, em duas notas editoriais, nas edições de 19 e 20 do corrente, (50) sustenta que o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, cindindo o veto do Prefeito no caso que se acha sob nosso exame, subverteu a doutrina observada pelo Senado, fundada, aliás, no artigo 175, § 3.º, do seu Regimento, que dispõe:

“Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada, do projeto.”

O citado dispositivo proíbe o fracionamento do veto total do Prefeito e, acrescenta o aludido matutino, que esta cisão é um absurdo, porque o Senado passaria a ser o legislador do Município.

De fato, acrescenta, votando a Câmara um projeto vetado por inteiro e devolvida a parte aprovada para ser sancionada pelo Prefeito, o legislador deixa de ser a Câmara dos Vereadores, que é substituída pelo Senado.

Favorável à aprovação do veto, acho, entretanto, que carece de razão a tese sustentada pelo matutino carloca se não fôsse o nosso Regimento. Vejamos.

Os que impugnaram a divisão do veto total do Prefeito ao projeto de lei da Câmara dos Vereadores, dizem que o Senado o deve aceitar ou rejeitar integralmente, porque a rejeição parcial conduziria a um absurdo, pois o Senado o aprovando apenas em parte estará legislando.

Ao seu ver, cumpre-nos aceitar tudo que fez a Câmara, rejeitando o veto, ou aprovar tudo que fez o Prefeito, rejeitando o Projeto. Aprovar umas disposições e rejeitar outras é fazer coisa nova, que não é nem do Prefeito, nem da Câmara.

Mas, perguntemos, o que se passa no caso do veto total não é precisamente o que ocorre no caso do veto parcial, cuja divisão é, entretanto, considerada lícita?

Os adversários da divisão de veto total dizem que os dois casos são diferentes. Mas aqui é que está o engano.

(50) *Correio da Manhã*, 19 de janeiro de 1956: “SUBVERSÃO DE DOUTRINA

A Comissão de Justiça do Senado resolveu cindir o veto do Prefeito ao chamado projeto das “empadinhas”, fazendo tábua rasa da doutrina invariável há muito tempo seguida pela Casa no tocante ao assunto. Com a sua decisão, aquêle órgão, para atender a interesses pessoais, fraudou o Regimento, o qual declara no seu art. 175 § 3.º o seguinte: — “Sendo total o veto, o parecer concluirá pela aprovação ou rejeição em globo. Sendo parcial, poderá concluir por essa forma ou distintamente, em relação a cada disposição que houver sido vetada, do projeto”.

O dispositivo, como se vê, proíbe fracionamento do veto total.

A Comissão, entretanto, por uma maioria ocasional, entendeu o contrário no veto total das “empadinhas”.

O Regimento Comum, que disciplina as atividades do Congresso, quando se refere aos vetos presidenciais, declara também que, quando totais, não podem ser cindidos. Note-se que os vetos do Presidente da República são apostos a projetos que transitaram pelas duas Casas do Congresso, o qual, como elaborador do texto atingido pelo embargo do Executivo, poderia analisar e resolver sobre o Ato presidencial como entendesse. Firmou, porém, o princípio de indivisibilidade.

A Comissão de Justiça do Senado, fracionando o veto do Prefeito, investiu-se no direito de legislar para o Distrito Federal, o que é um absurdo.

Resta, agora, apelar para o bom senso do Plenário a fim de que não sancione, com o seu voto, essa verdadeira subversão da doutrina em matéria de vetos.”

*Correio da Manhã*, 20 de janeiro de 1956: “A DIVISIBILIDADE DO VETO

Esta do Senado quer legislar para o Distrito Federal através da divisibilidade dos vetos totais do Prefeito, é realmente de arromba. A Câmara dos Vereadores vota as proposições. O Prefeito vota-as por inteiro. O Senado rejeita-as em parte, devolvendo a parte aprovada para o Prefeito sancionar. O legislador deixou de ser a Câmara dos Vereadores, substituída pelo Senado.

É um perfeito absurdo, mas será a realidade concreta se o Plenário do Monroe concordar com a subversão da doutrina até aqui adotada quanto à impossibilidade de fracionamento dos vetos totais.

Naturalmente, há de haver alguém, naquela Alta Câmara, que não se conforma, ou pelo menos que não deixe passar impunemente o ponto de vista em má hora adotado pela Comissão de Justiça, depois de várias tentativas improficuas em diferentes épocas.

A questão é de alta relevância, pois como dissemos em comentário anterior, a Constituição, o Regimento Comum e o Regimento Interno do Senado foram todos desobedecidos no caso pela decisão, por maioria, daquela Comissão.

O Plenário terá que repor o império da doutrina já consagrada na lei interna da Casa.

O próprio Presidente, com a sua autoridade de executor do Regimento, poderá impugnar desde logo, a divisibilidade feita para atender a interesses pessoais.”

Tive já ocasião de examinar o assunto cuidadosamente com o nosso saudoso companheiro, o eminente Senador Clodomir Cardoso, e a conclusão a que chegamos é que o veto parcial é o oposto a uma parte do projeto. Por efeito dêle, temos, de um lado, o projeto, que é obra do legislador, e, do outro, o projeto, menos os artigos vetados, o que constitui a obra do Prefeito.

Que faz o Senado, quando mantém apenas uma parte dos artigos citados, senão cousa diferente do que fizeram, cada um de sua parte, Prefeito e a Câmara?

O Senado, no caso do veto total, escolhe, entre os dispositivos vetados, os que lhe parecem dignos de ser mantidos. Mas, não é isto o que faz no caso do veto parcial?

Que importa tenham sido vetados no primeiro caso, todos os artigos e no segundo, apenas alguns, se no caso do veto parcial, o Senado não se limita a decidir-se entre os dois trabalhos, o da Câmara e o do Prefeito, mas faz uma lei diferente?

O material nesse caso é extraído do projeto, pois é constituído pelos artigos vetados. Mas não é com artigos do projeto vetado totalmente que o Senado faz o seu trabalho?

Imaginemos que a Câmara vote um projeto de cinco artigos. Seguindo essa interpretação que não compreendemos, se o Prefeito vetar todo o projeto e o Senado entender que dois desses artigos, o 1.º e o 2.º, podem e devem subsistir, nem por isso os poderá manter. Já isto, entretanto, lhe será lícito se o Prefeito houver sancionado um dos artigos do projeto. Por quê isso?

Positivamente, na falta de disposição que proíba a divisão do veto total, é êle tão possível quanto a do veto parcial.

A divisão do veto parcial não é possível porque haja disposição legal que a permitia expressamente. Nenhuma disposição existe nesse sentido. A divisão é possível em virtude de uma razão que milita também em favor da divisão do veto total.

O fato de ser parcial o veto não significa que pode ser parcelada a sua votação, mas sim que o projeto pode ser sancionado apenas em parte.

O Sr. Attilio Vivacqua — V. Ex.<sup>a</sup> deu o melhor argumento para não se observar literalmente o Regimento.

O SR. MATHIAS OLYMPIO — O Regimento, porém, é lei.

Se é inconstitucional, revogüemo-lo, para torná-lo constitucional.

A competência do Senado é ampla.

(Lendo):

Houve tempo, entre nós, em que o veto era indivisível. Foi o tempo em que era indivisível, o projeto. Entendia-se, então, que ou o projeto era convertido em lei como fóra votado ou a conversão em lei não tinha lugar.

Não podia continuar a existir para a votação do veto.

Pode o Prefeito vetar parcialmente o projeto, para que venha a converter em lei apenas uma parte dêle. Pela mesma e para o mesmo fim, pode o veto sem distinção ser dividido.

Mas, pergunta o eminente tratadista Temístocles Cavalcânti, vetado totalmente um projeto pode o Congresso rejeitar apenas parcialmente o veto?

“Parece-nos que sim, diz êle, de momento que o veto total se possa apresentar como um conjunto de vetos parciais, tal a disparidade e diversidade das disposições que constituam o projeto.

E! esta conclusão decorre das premissas que acabam de ser fixadas sobre a natureza do processo legislativo e a intervenção do Poder Executivo.

Na verdade, se o ato do Poder Executivo é apenas um elo do processo legislativo que se prolonga através de novo exame da lei pelo Parlamento, é natural que não se procure dar ao reexame do veto um sentido muito restrito e limitado.

Na boa doutrina, devolve-se ao Congresso o exame pleno da lei, já agora enriquecido o seu processo com as razões do Poder Executivo.

Se repugna admitir o restabelecimento de particularidade da lei, não contraria, entretanto, a boa técnica legislativa, que se reconheça a procedência ao veto de certos preceitos e a nenhuma razão de outros.

O veto parcial constitui medida sábia, contra os chamados “rides”, que consistem, precisamente, como se sabe, no en-

xêrto de matéria estranha ao conteúdo principal do projeto de lei.

Mas a possibilidade do veto parcial pelo executivo — e como tal deve ser considerado o veto de projeto que reúne preceitos e providências de natureza muito variada — nada impede que o Poder Legislativo, ao apreciar o veto, considere também a variedade dos preceitos por êle votado e reconheça a procedência das razões do veto apenas em um ou mais artigos ou parágrafos, restabelecendo os outros infundadamente vetados.

Justifica-se por tudo isso também o reexame pelo Congresso, separadamente, de cada parcela do veto, da mesma forma por que o poder executivo pode, através do veto parcial, deixar de aprovar apenas uma parte da lei já votada.

Discute-se muito se o poder executivo pode mutilar um texto legal, vetando-lhe apenas uma parte, um período, modificando assim o próprio conteúdo de um preceito. Temos entendido que não pode mutilar, mas pode vetar uma parte cuja eliminação não altera o significado e a compreensão do resto da oração. Mas o que não admite dúvida é a possibilidade do veto de preceitos autônomos em relação ao conjunto da norma legal.

Em consequência pode o legislativo, no caso do Distrito Federal, o Senado, mesmo na hipótese do veto total, rejeitar apenas um ou mais artigos vetados, mantendo os demais”.

Diante do exposto, justificar-se-ia perfeitamente o Parecer da Comissão de Justiça favorável à divisão do veto total, se a mesma não contrariasse nosso Regimento.

Sem modificação do Regimento, repito, não é possível dividir-se o veto total.

**O SR. PRESIDENTE** — A Mesa vai submeter ao Plenário a preliminar da cindibilidade ou não do veto.

Os Senhores Senadores que votam pela cindibilidade do veto, queiram conservar-se sentados. (Pausa.)

Queiram sentar-se os Senhores que votaram a favor e levantar-se os que votam contra. (Pausa.)

Votaram a favor da cindibilidade do veto 9 Senhores Senadores e 28 contra a cindibilidade.

Na fase da discussão usam da palavra diversos oradores. O veto é rejeitado.

## II — CONVOCAÇÃO DO SENADO FEDERAL NO INTERVALO DAS SESSÕES LEGISLATIVAS PARA DELIBERAR SOBRE MATÉRIAS DE SUA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA, DENTRE ELAS “A APRECIÇÃO DOS VETOS DO PREFEITO DO DISTRITO FEDERAL”. (51)

Em janeiro de 1951, o Sr. Atílio Vaccua pronuncia o seguinte discurso: (52)

Sr. Presidente, o nobre Senador Mozart Lago suscitou debate em torno de importante e momentosa questão, qual a de saber se o Senado, no intervalo das sessões legislativas, pode ser convocado para funcionar isoladamente em relação às matérias de sua competência exclusiva.

A Constituição de 1946, desviando-se do sistema das Constituições de 1934 e 1937, nas quais o Senado se situava como órgão de coordenação de poderes, com limitadas funções legislativas, retornou ao regime bicameral, nos moldes do nosso primeiro Estatuto Republicano que, por sua vez, adotou o paradigma da Constituição dos Estados Unidos da América.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — prescreve o art. 37 da Carta Magna. Há dualidade de Câmaras, mas unidades de parlamento, como observa Duguit. E essa unidade se traduz na imprescindível colaboração na feitura de leis mediante simultaneidade do funcionamento para este fim.

Assim às atribuições do Senado, no campo legislativo, juntam-se outras de maior relevância. A Constituição colocou-o também, como eminente instituição política estranha ao poder legislativo introduzida no mecanismo do governo e no sistema da Federação. Quando consideramos o Senado nas suas relações com o Poder Executivo, escreveu Woodrow Wilson na sua notável obra “O Governo Congressional”, êle não é mais uma Câmara legislativa, mas um conselho executivo e consultivo. É o *Magnum Concilium* da República quando aprova, na forma do art. 63, I, da

(51) Vide o artigo “Convocação Extraordinária do Congresso Nacional” (Documentação) — in Revista de Informação Legislativa — n.º 8, pág. 75

(52) D.C.N. — II de 27-1-1951, pág. 1.122

Constituição Federal, a escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral, do Prefeito do Distrito Federal, dos Membros do Conselho Nacional de Economia e dos Chefes de Missões Diplomáticas.

Exerce, como Câmara dos Estados, a função de supremo órgão de inspeção — e também de unificações no plano nacional — de importantes setores da política econômica e financeira e, em virtude da sua competência, autoriza o aumento do imposto de exportação (art. 19, § 6.º); empréstimos externos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (arts. 33, 62, II); alienação e concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares (art. 156, § 2.º). O poder conferido ao Senado para suspender a execução, no todo ou em parte da lei ou decreto declarado inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, exalça-o à preeminência no controle da constitucionalidade das leis (art. 63).

É também juiz político no julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República. Então é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal (art. 62, § 1.º).

Incumbe-lhe, também, uma das mais relevantes funções na vida da Federação e na preservação da unidade nacional como suprema instância na solução das dúvidas ou dissídios ainda remanescentes, entre os Estados sobre demarcação das suas fronteiras (art. 6.º do Ato das Disposições Transitórias). Na apreciação dos vetos do Prefeito cabe-lhe delicada função no sistema constitucional de federalização da Capital da União.

Em todos estes casos, bem como nos demais, em que o Senado, como a Câmara dos Deputados, tem competência privativa, ele não é um ramo do Poder Legislativo, mas uma corporação institucional de política autônoma, fora do sistema da bicameralidade. O mesmo se pode dizer também da Câmara dos Deputados e do Senado, quando qualquer dessas Casas dá licença para processar seus membros (art. 45, § 2.º); quando decreta perda de mandato (art. 48, § 2.º); quando toma conhecimento da suspensão de imunidades durante o estado de sítio (art. 213) e ainda a Câmara dos Deputados, quando aprecia a

denúncia oferecida contra o Presidente da República. É ilustrativa a prática dos Estados Unidos, lembrada por V. Ex.<sup>a</sup> Sr. Presidente, na oportunidade em que tive que trocar idéias a respeito do assunto. Ali a convocação do Senado tem sido feita pelo Presidente da República, no início do governo, para aprovar nomeação de Ministros do Supremo Tribunal Federal e de Embaixadores. As sessões da Câmara Alta, para essas deliberações, são denominadas *executive sessions*. O exemplo citado é de maior valla, considerando-se que a nossa Constituição seguiu, quase inteiramente, o modelo norte-americano, quanto a critério do Senado.

A reunião do Senado ou da Câmara para apreciar a suspensão de imunidades de seus membros, decretada nos termos do art. 213 da Constituição, evidencia que a nossa tese encontra apoio direto no próprio sistema constitucional.

Dito preceito não abre uma exceção, apenas institui a obrigatoriedade da convocação da respectiva Câmara.

O assunto, Sr. Presidente, foi afluído por Carlos Maximiliano, admite a convocação do Senado pelo Presidente da República, em face do artigo 39, parágrafo único, da Lei Magna. (...)

Carlos Maximiliano, comentando ligeiramente o parágrafo único do art. 39, entende que não cabia ao Presidente da República convocar o Senado isoladamente. Todavia não impugnou a tese do funcionamento separado do Senado. Pontes de Miranda assim se manifestou a respeito da matéria:

“O Presidente da República pode convocar o Congresso Nacional e bem assim um terço de uma das Câmaras.”

Nada se disse quanto à convocação do Senado Federal isoladamente, pois que este possui atribuições próprias, sem a colaboração da Câmara dos Deputados; nem quanto à convocação desta sem a daquele. Seria, além disso, absurdo convocar o Congresso Nacional sem um motivo que suscitasse a convocação, como por exemplo a aprovação da nomeação de um chefe de Missão Diplomática; a autorização urgente de algum empréstimo estadual ou o julgamento da procedência de uma acusação contra o Presidente da República.

Como vemos, as altas autoridades invocadas, em princípio, admitem o funcionamento do Senado no interregno da sessão legislativa para o exercício das magnas atribuições privativas que a Constituição lhe outorgou.

A questão, a meu ver, Sr. Presidente, no tocante à convocação não deve ser colocada nestes termos. A convocação pode e deve ser feita pelo Presidente em exercício do Senado, provocado pela autoridade competente: o Presidente da República, nos casos do art. 63; o Governador do Estado no caso de pedido de autorização para concessão de áreas de mais de 10 mil hectares, ou para contrair empréstimos.

Assunto de sua exclusiva competência, o que diz respeito à sua organização e funcionamento, é ao próprio Senado que cumpre interpretar e aplicar os mencionados preceitos constitucionais. O princípio enunciado por David Lascano de que é competência, judicial, compreende a faculdade para resolver sobre a própria competência, e pode ser invocado especialmente em relação a órgão da soberania nacional.

Ao demais, de acôrdo com a velha máxima firmada na célebre decisão de Marshall, desde que o fim esteja dentro do escopo da Constituição, todos os meios apropriados para alcançá-lo, e que não forem vedados pela Carta Magna, são constitucionais.

Não seria compreensível que uma interpretação restritiva impedisse o Senado de exercer atribuições fundamentais para a vida do regime.

Assim sendo, Sr. Presidente, a questão não se apresenta complexa; ao contrário, sua solução deflui dos próprios textos constitucionais. Quando o Senado delibera sobre matéria de sua única e exclusiva competência, funciona como Câmara legislativa, integrante do regime bicameral.

Seria, mesmo, Sr. Presidente, aconselhável uma indicação para o pronunciamento da Casa a respeito. Desta sorte fica lançado na tela dos debates o assunto, a fim de que outros com maior competência possam estudá-lo.

**O SR. MOZART LAGO** — A matéria versada pelo nobre colega, neste instante, é da mais alta transcendência. Desejo formular uma questão de ordem no sentido de saber se a convocação do Senado,

nos moldes e para os fins definidos pelo Senador Attilio Vivacqua, pode ser feita *ex officio* pelo Presidente do Senado ou se será mais conveniente que os Senadores, interessados na solução do delicado problema, enviem à Mesa uma indicação a respeito, para que a Comissão de Constituição e Justiça, com mais vagar, sobre o assunto se pronuncie.

Essa, a minha questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** — Tratando-se, como se trata, de interpretação de dispositivo constitucional, parece-me que o caminho regular é o de uma Indicação, a fim de que, sobre a matéria, a Comissão Técnica se manifeste.

**O SR. MOZART LAGO** — Nesse caso, Sr. Presidente, enviarei à Vossa Excelência a Indicação.

Vem à Mesa e é lida a seguinte

#### INDICAÇÃO N.º 2, de 1951

Em face das considerações expostas da tribuna do Senado pelos Senadores primeiros signatários, indicamos que o Plenário se pronuncie no sentido de saber se o Senado pode ou não ser convocado isoladamente, pelo seu presidente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias previstas nos artigos números 19, § 6.º, 45, 48, parágrafos 1.º e 2.º, 82, 83, 64 e 158, § 2.º, da Constituição, art. 8.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como sobre a apreciação dos vetos do Prefeito (art. 14 da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948).

Sala das Sessões, em 26 de janeiro de 1951. — Attilio Vivacqua — Mozart Lago — Kerginaldo Cavalcanti — Euclides Vieira — Lúcio Corrêa — Marcondes Filho — Francisco Gallotti — Ernesto Dornelles.

**O SR. PRESIDENTE** — A Indicação que acaba de ser lida vai a imprimir e será distribuída à Comissão de Constituição e Justiça.

**PARECER N.º 120 de 1951** (53)

Da Comissão de Constituição e Justiça

Sobre a Indicação n.º 2, de 1951, solicitando se pronuncie o Plenário no sentido de saber se o Senado pode ou não ser convocado isoladamente, pelo seu Presidente no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias previstas nos arts. 19, § 6.º, 45, 48, §§ 1.º e 2.º, 62, 63, 64 e 156, § 2.º, da Constituição, artigo 6.º do Ato das Disposições Transitórias.

Relator: Senador Olavo Oliveira.

1) É objeto da nossa deliberação a Indicação n.º 2, de 1951.

2) O assunto foi, inicialmente, afluído, no Senado Federal, pelo nobre Senador Mozart Lago, havendo discorrido sobre o mesmo, em substancial discurso o ilustre Senador Professor Attilio Vivacqua. (Diário do Congresso Nacional, de 27 de janeiro de 1951, págs. 1.122-1.123).

3) Passamos a compendiar as matérias da competência funcional do Senado apontadas pela Indicação.

a) Constituição Federal.

- 1) Art. 19, § 6.º — Autorização, em casos excepcionais do aumento do imposto de exportação dos Estados.
- 2) 45, § 2.º — Deliberação sobre processo contra Senador.
- 3) 48, §§ 1.º e 2.º — Perda de mandato de Senador;
- 4) 62 — Julgamento em crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.
- 5) 63 — Aprovação da escolha de magistrados, nos casos pela mesma estabelecidos do Prefeito do Distrito Federal e de outros altos funcionários do Estado.
- 6) 64 — suspensão, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.
- 7) 156, § 2.º — Autorização para alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

b) Disposições Constitucionais Transitórias — Art. 6.º — Deliberação sobre fronteiras dos Estados.

c) Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 — Art. 14 — §§ 3.º, 4.º e 6.º — Aprovação ou rejeição de veto do Prefeito do Distrito Federal.

4) Delas são Judiciais as dos artigos 48 e 62.

As demais são atos de natureza executiva ou consultiva, que lhe cabem, na estrutura do regime, como *Magnum Concilium* da República.

Não se tratando como é óbvio das funções legislativas da competência conjunta do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 37) claro que podem ser tratados, isoladamente, no recesso parlamentar, pelo Senado Federal, em cuja atribuição cabem especialmente se a medida excepcional fôr reclamada pelo interesse público.

5) Em tal hipótese, mediante provocação do representante do poder público a que interesse o ato, poderá o Presidente do Senado convocá-lo, isoladamente no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias da Indicação n.º 2, de 1951.

Este o nosso parecer.

Sala Rui Barbosa, em 29 de janeiro de 1951. — Waldemar Pedrosa, Presidente — Olavo Oliveira, Relator — Luiz Tinoco — Attilio Vivacqua — Ivo D'Aquino — Vergniaud Wanderley — Augusto Meira.

Na fase de discussão, usa da palavra o Sr. Augusto Meira (54):

Sr. Presidente, trata-se de saber, em face do que acabamos de votar, se é possível aos dois terços do Senado funcionar em assuntos que, pela Carta Magna, são de seu exame privativo.

A Constituição diz no parágrafo único do art. 39:

“O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de uma das Câmaras”.

(53) D.C.N. — II de 30-1-1951, pág. 1.218

(54) D.C.N. — II de 31-1-1951, pág. 1.284

Sr. Presidente, atente V. Ex.<sup>a</sup> para a expressão:

"... só poderá ser convocado..."

Quer dizer: unicamente, exclusivamente.

É preciso, portanto, que um terço de uma das Câmaras convoque o Congresso; e a convocação não será exclusivamente de uma de suas Casas, porque ele se compõe do Senado e da Câmara dos Deputados.

A Constituição é claríssima:

"O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de uma das Câmaras".

Portanto, o Presidente da República não poderá convocar só apenas o Senado, para se manifestar sobre a indicação do nome para Prefeito do Distrito Federal, de um Embaixador, ou sobre outros casos previstos na Constituição.

O Sr. Góes Monteiro — O Presidente da República não poderá convocar apenas o Senado ou a Câmara dos Deputados, a convocação é do Congresso, que se compõe daquelas duas Casas.

O SR. AUGUSTO MEIRA — Perfeitamente.

O Sr. Góes Monteiro — Quando o Chefe do Executivo federal tiver necessidade da aprovação de um ato da competência exclusiva do Senado, dirigirá Mensagem a esta Casa; e como o pronunciamento do Senado, não está sujeito a prazo, aguardará a instalação do Congresso para sobre ela se manifestar. É a minha opinião, embora não seja constitucionalista.

O SR. AUGUSTO MEIRA — Sr. Presidente, não preciso alongar-me na minha exposição sobre todos os casos. Tratarei apenas dos pontos capitais.

No meu entender, a Indicação n.º 2 não poderá ser aprovada. Cometeríamos segundo erro; e a nossa Constituição seria mais uma vez ferida pelas nossas interpretações. Neste caso, a nossa Constituição lembraria o quebra-pratos dos anacoretas que, quando iam almoçar, viam seus pratos estragados pela dejeção de aves daninhas. As Harpsias do deserto.

Sr. Presidente, precisamos respeitar a Constituição na sua limpidez integral. Representamos o mais alto ramo do Con-

gresso Nacional e, conseqüentemente, não podemos estar a criar aqui — posso dizer — subterfúgios que prejudicam a autoridade da Carta Magna e, portanto, a do Senado.

O parágrafo único do art. 39 é bastante claro e incisivo. Nunca se falou, nos dispositivos da Constituição, em convocação só da Câmara ou só do Senado.

Releva repetir o parágrafo único do art. 39:

"O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente da República..."

O Presidente da República, com todo o seu poder, não pode convocar só o Senado, nem só a Câmara dos Deputados. Qualquer que seja o assunto grave e da exclusividade da votação do Senado, há-de convocar este e o terço do Senado há-de convocar o Congresso.

O caso do art. 213 é em tudo excepcional e positivamente indicado na Constituição. É um caso típico, excepcionalíssimo e previsto de modo exclusivo.

Nestes termos, não podemos aprovar a indicação, porque é inconstitucional e absurda. Não podemos cometer um absurdo em clima de outro absurdo.

O SR. PRESIDENTE — Continua a discussão. (Pausa.)

Não havendo mais quem deseje usar da palavra, encerro a discussão.

Vai-se proceder à votação.

O SR. ISMAR DE GÓES (Para encaminhar a votação) — Sr. Presidente, trata-se de saber se o Senado pode ou não ser convocado isoladamente pelo seu Presidente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre matéria de sua exclusiva competência.

De acôrdo com o que se lê no avulso, de 1.º de fevereiro a 15 de março estaremos em recesso.

Veiadamente, ou não, votamos, há poucos momentos, a desconvocação do Congresso Nacional; e parece-me que só depois de publicada esta deliberação do Senado, tornar-se-á efetiva. Assim, a meu ver, estamos antecipando efeito de um ato ainda não legal; e não nos podemos manifestar sobre a Indicação n.º 2.

É a questão de ordem que submeto à alta apreciação de V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. PRESIDENTE** — Permito-me decidir a questão de ordem suscitada por V. Ex.<sup>a</sup> da seguinte maneira.

A Indicação n.º 2 versa uma tese: a de saber se o Senado pode, durante qualquer recesso parlamentar, hoje, amanhã ou durante a Legislatura, ser convocado independentemente da Câmara, para deliberar sobre assuntos de sua competência privativa.

Esta tese nada tem com a decisão da Casa em relação à conclusão do parecer do Senador Etelvino Lins. Visa apenas a resolver questão que poderá surgir hoje, amanhã ou a qualquer tempo da Legislatura.

Vai-se proceder à votação da conclusão do Parecer n.º 120, sobre a Indicação n.º 2, de 1951.

**O SR. MELLO VIANNA** — Sr. Presidente, em tese, estou de pleno acôrdo com a indicação e a conclusão do parecer.

A convocação unicamente do Senado está prevista na Constituição, em termos claros.

Lembremos uma hipótese: se, durante as férias parlamentares, fechado o Congresso, um Senador comete crime inafiançável, o Juiz ou a autoridade competente pede licença para processá-lo. A permissão será concedida ou recusada pelo Vice-Presidente do Senado, após o devido exame do caso, e, em seguida, convocado o Senado, para referendar ou não o ato.

Eis aí caso expresso e formal de reunião do Senado independentemente da Câmara dos Deputados.

Por outro lado e esta é uma opinião individual — nem o terço do Senado nem o da Câmara podem convocar o Congresso. Dou às palavras — não sei se pelo velho hábito do Juiz — a significação estrita, e não a ultrapasso.

No caso, a lei reza — “por iniciativa de um terço”.

Ora, Sr. Presidente, iniciativa quer dizer provocação, requerimento, sugestão. A exigência do terço se explica perfeitamente, como em muitas outras hipóteses. É sabido exigir a lei, em determinados assuntos, certo número de pessoas para requererem ou provocarem um ato, conforme a importância deste.

Exemplifiquemos.

O Regimento do Senado não permite requerimentos de urgência não subscritos

por, pelo menos, oito Senadores. E por que razão, senão por se tratar de ato importante? Não é esse um ato como outro qualquer, em que bastaria a assinatura de um Senador: exige meditação e calma, as quais advêm do maior número de signatários.

Assim também estabelece a Carta Magna no tocante à convocação extraordinária do Congresso. Ato da maior importância, não poderia, logicamente, ser deferido a um, dois ou dez Deputados. Exige-se a iniciativa de um terço.

Nessas condições, nunca teria eu convocado o Congresso por um ato exclusivo de minha parte. Trata-se de opinião pessoal, de juízo assentado a respeito.

O parágrafo único do art. 39 da Constituição dispõe:

“O Congresso Nacional só poderá ser convocado...”

A referência, portanto, é ao Congresso. Se nós considerarmos o Senado, como figura na Carta Magna, entidade especial, com as funções específicas, aquele só não poderá excluí-lo *Inclusio unius, exclusio alterius*. Ela a velha parêmia do Direito Romano. A inclusão de um, exclui o outro. Se a provocação é do Congresso Nacional, dentro de suas largas atribuições, só poderá ser convocado nessa situação. Já com o Senado, tal não ocorre.

No caso que figurei, da licença para o processo de Senador, se, no momento, na qualidade de Vice-Presidente do Senado eu concedesse a permissão, teria de convocar imediatamente a Casa, para tomar conhecimento do meu ato, mantendo-o ou reformando-o.

Não lobrigo, por conseguinte, na Constituição o rigorismo de excluir o Senado de convocação especial. O Senado — repetito — exerce funções que não cabem ao Congresso Nacional. Da mesma forma, a Câmara dos Deputados, em hipótese idêntica, poderá funcionar isoladamente, tratando-se de processo de sua alçada exclusiva. Allás, a meu ver, em referência àquela Casa do Congresso, é este o único caso de funcionamento de per si.

Assim, Sr. Presidente, não a título de discutir o parecer, mas de justificação de voto, declaro aceitar, em tese, a convocação extraordinária do Senado sempre que necessária ao exercício de suas atribuições privativas. É de notar-se, porém, que a admito em se cogitando exclusivamente do Senado. Não aceito a sua convoca-

ção, nem desejo, porque ele se compõe de 63 membros e, no momento, seremos apenas dois terços. Não o personificamos, constitucionalmente. Entretanto, integralmente eleito e formado o Senado, não teria o menor escrúpulo em assinar o instrumento de convocação e comparecer às reuniões conseqüentes.

Acelto assim a tese sustentada na indicação do Senador Mozart Lago.

**O Sr. Lúcio Correia** — Vossa Excelência permite um aparte? (Assentimento do orador.) V. Ex.<sup>a</sup>, então, convocaria o Senado e, concomitantemente, o terço que está faltando para completá-lo?

**O SR. MELLO VIANNA** — O Senado compõe-se de 63 membros. Como estamos num período transitório, em que um terço dos prezados companheiros perde o mandato, acho que o Senado não está completo, não podendo funcionar, nessa oportunidade, por estar mutilado.

**O Sr. Lúcio Correia** — Pergunta-se: — convocado o Senado, teria também chamado o terço que falta para integrar a corporação?

**O SR. MELLO VIANNA** — O nobre colega sugere tese mais alta que a constante da indicação.

**O Sr. Lúcio Correia** — Refiro-me ao novo Senado.

**O SR. MELLO VIANNA** — A tese, aqui, é outra. Aliás, já aprovada. Não devemos, portanto, insistir na discussão.

Declaro, entretanto, a V. Ex.<sup>a</sup>, que estou plenamente de acôrdo com o seu ponto de vista.

**O Sr. Lúcio Correia** — Obrigado a V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. MELLO VIANNA** — Entendo que os novos representantes do povo deverão apresentar-se no Parlamento somente a 9 de março, por ocasião das sessões preparatórias.

Em resumo: estando o Senado completo, pode, a meu ver, funcionar sozinho, porque tem funções específicas privativas, não sendo necessário que o Congresso Nacional esteja em ação quando aqui apreclarmos, por exemplo, a escolha do Prefeito do Distrito Federal ou de um Embaixador.

Esse o meu ponto de vista, simples, modesto, de advogado que sou e membro desta Casa.

**O SR. PRESIDENTE** — Vai-se proceder à votação.

A conclusão do parecer é a seguinte:

“Em tal hipótese, mediante provocação do representante do Poder Público a que interesse o ato, poderá o Presidente do Senado convocá-lo isoladamente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias da Indicação n.º 2, de 1951.”

Os Senhores que a aprovam, queiram conservar-se sentados. (Pausa.)

É aprovada a conclusão do Parecer.

### III — DECURSO DE PRAZO

#### I — Veto n.º 41, de 1948

Discussão única do Veto n.º 41, de 1948, oposto pelo Prefeito do Distrito Federal ao Projeto n.º 106, de 1948, da Câmara dos Vereadores, que manda se denomine “Rua Magarino Tôres” o trecho da Estrada Velha da Tijuca compreendido entre o final da Rua Conde Bonfim e a primeira interseção feita pela Avenida Tijuca. (Com Parecer n.º 1.116, da Comissão de Constituição e Justiça pela rejeição do veto.) (55)

**O SR. FILINTO MÜLLER** — (Pela ordem.) Sr. Presidente, a Lei Orgânica do Distrito Federal determina o pronunciamento do Senado dentro em trinta dias, contado da entrada do veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal na Secretaria desta Casa.

O veto, se não laboro em equívoco, entrou na Secretaria desta Casa a 6 de setembro próximo findo.

Assim, em face do imperativo da Lei Orgânica, tenho a impressão de que o veto deve ser considerado aprovado. É a questão de ordem que levanto.

**O SR. PRESIDENTE** — O § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal determina:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de 30 dias contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal, ou no início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.”

(55) D.C.N. — II de 15-10-1948, pág. 10.308

Este veto deu entrada na Secretaria, conforme o protocolo, a 6 de setembro último e, nesse mesmo dia, a Mesa o mandou à Comissão de Constituição e Justiça. Conseqüentemente, decorreram mais de 30 dias da sua chegada ao Senado, pelo que, nos termos da Lei Orgânica, é considerado aprovado.

Deixo, portanto, de submetê-lo à votação, de acôrdo com a preliminar levantada pelo Sr. Senador Filinto Müller.

É considerado aprovado o Veto n.º 41, oposto pelo Sr. Prefeito do Distrito Federal ao Projeto de Lei n.º 106, de 1948.

## 2 — Veto n.º 69, de 1948

**O SR. PRESIDENTE (56)** — Na Ordem do Dia da sessão de ontem estava incluído o Veto n.º 89, oposto pelo Senhor Prefeito do Distrito Federal ao projeto de lei que estabelece a gratificação de 30 por cento aos funcionários que trabalham em hospitais, ambulatórios e postos sanitários de doenças contagiosas.

O Sr. Senador Hamilton Nogueira requereu o adiamento da discussão para a sessão de amanhã, 10 do corrente.

Sucede, entretanto, que já ontem o veto deveria ser declarado aprovado, nos termos da Lei Orgânica, visto como decorreria o prazo da lei, sem que o Senado se houvesse pronunciado.

O veto deu entrada na Secretaria a 6 de novembro último, e, assim os trinta dias fixados no § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica já haviam passado.

O Senado, portanto, não pode mais tomar conhecimento da matéria, por ter expirado o prazo legal, devendo considerar-se aprovado o veto.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — (Pela ordem.) Sr. Presidente, em primeiro lugar, devo esclarecer ao Senado que a Comissão de Constituição e Justiça se manifestou oportunamente sobre o veto. A matéria foi discutida dentro do prazo regimental, com tempo suficiente para ser submetida à apreciação da Casa.

No caso, ocorreu apenas uma interrupção, para decidir-se o empate verificado numa das sessões. Desde logo, quero ressaltar a responsabilidade da Comissão e do seu ilustre relator, se me não engano o Senador Waldemar Pedrosa.

Por outro lado, Sr. Presidente, peço a atenção do Senado para a interpretação que se tem dado quanto ao transcurso do

prazo a que se refere a Lei Orgânica. No meu entender, não se trata de prazo corrido, mas sim de dias de sessão, porque é indispensável o funcionamento do Congresso. É o órgão coletivo, que se deve manifestar.

Figuraria, então, o exemplo em que o Senado deixasse de reunir-se, por motivo de força maior. Neste caso, não poderia ser contado o prazo. Os dias devem ser interpretados como dias de trabalho, de sessão.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Já temos o caso concreto. Esta Casa recebeu vetos do Sr. Prefeito no fim da prorrogação da sessão legislativa de 1947. Houve um mês de férias e, depois, os vetos foram examinados.

**O Sr. Alfredo Neves** — Ai está o motivo de força maior.

**O Sr. Arthur Santos** — Previsto na lei.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — Nesse ponto, a lei estabelece exceção, dispondo que, recebido o veto no interregno da sessão, se interrompe o prazo.

Pergunto, porém, Sr. Presidente: na hipótese — não prevista na lei e, portanto, exigindo interpretação construtiva — na hipótese de chegarem os vetos no final da sessão, o Senado não decidirá a respeito? Apelo para a reflexão dos ilustres colegas. A situação não está regulada na Lei Orgânica. Teria, então, o Senado de adotar entendimento de acôrdo com os esclarecimentos que a princípio aduzi?

**O Sr. Arthur Santos** — Aliás, esta interpretação, por parte da Mesa, se impõe, porque os vetos que entraram no correr do mês de dezembro, antes do dia 15, senão ficar interrompido o prazo, como sucede na esfera judiciária em que as férias o interrompem, todos os vetos do Prefeito vão ser considerados aprovados.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — Mas isso não está previsto.

**O Sr. Arthur Santos** — A interpretação não pode ser outra. Aliás, estou de acôrdo com V. Ex.ª

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — É a situação que invoco.

Peço a V. Ex.ª, Sr. Presidente, dada a relevância da matéria. Esta, Sr. Presidente, a questão de ordem: se o prazo a que se refere o art. 14 da Lei Orgânica deve

ser entendido como correspondente aos dias de funcionamento do Congresso.

**O SR. PRESIDENTE** — A Lei Orgânica do Distrito Federal, elaborada pelo Senado, declara:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de 30 dias contados do seu recebimento, pela Secretaria do Senado, e do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.”

A Mesa conta o prazo da seguinte forma: exclui o dia da entrada do processo e inclui o do término, se não fôr feriado e houver sessão.

Desde que se não verifiquem as duas hipóteses, o prazo é corrido, como na legislação civil.

A eventualidade de o Senado não se reunir é outro aspecto. Evidentemente, não corre o prazo nas férias.

Pela maneira por que esta Presidência computa o prazo — processo estabelecido pelo Senado em caso anterior — o veto está definitivamente aprovado.

Esta Presidência tem que aplicar a lei porque esse é o seu dever.

A interpretação da Lei Orgânica não é questão regimental que possa ser devolvida à Casa.

O veto está definitivamente aprovado por força de dispositivo que não comporta controvérsia ou dúvida.

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA (Pela ordem)** — Sr. Presidente, desejaria que V. Ex.<sup>a</sup> me prestasse dois esclarecimentos.

**O SR. PRESIDENTE** — Devo ponderar que nem deveria ter recebido o requerimento de V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA** — Quando o apresentei, julgava estar ainda dentro do prazo.

**O SR. PRESIDENTE** — Também eu, quando o aceitei.

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA** — O esclarecimento que desejo é o seguinte: pergunto a V. Ex.<sup>a</sup> a data do parecer do relator. Trata-se de questão diferente. Na anterior, o relator emitiu parecer no fim de 30 dias, esgotado o prazo, no presente veto, foi emitido rigorosamente no prazo.

**O Sr. Arthur Santos** — Então, cabe à Mesa apurar a responsabilidade.

**O SR. PRESIDENTE** — O veto entrou na Secretaria conforme está anotado, pelo carimbo da portaria, no dia 6 de novembro, e pela anotação que, sistematicamente, faço, com minha letra, em todos os vetos, e o parecer da Comissão traz a data de 30 de novembro.

**O SR. HAMILTON NOGUEIRA** — Eram esses os esclarecimentos que desejava.

Perguntaria, então, a V. Ex.<sup>a</sup>, quais as razões por que o veto não foi incluído em pauta para ser discutido.

**O SR. PRESIDENTE** — É o que vou apurar, e, oportunamente, esclarecerei a V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. ARTHUR SANTOS** — (Pela ordem) — Sr. Presidente, por ser assunto de grande importância, há de permitir V. Ex.<sup>a</sup> que a êle retorne.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, dispõe que, se o veto não fôr apreciado pelo Senado dentro de 30 dias, é considerado aprovado. Tendo a Comissão de Constituição e Justiça se pronunciado sobre a matéria com prazo suficiente para ser trazida ao conhecimento do Plenário, parece-me que o assunto merece ser apurado, para se verificar a quem cabe a responsabilidade da demora, tomando a Mesa as devidas providências a fim de que, nos casos de veto, logo após o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça, sejam abreviados os trâmites regimentais que regulam a marcha dos processos entre a Secretaria e a Mesa, evitando-se, assim, a reprodução do fato.

A questão de ordem que desejo, porém, levantar é a seguinte: estão chegando ao Senado vetos do Prefeito do Distrito Federal com datas dos dias correntes. Ainda hoje foi lido veto oposto pelo Prefeito a resoluções da Câmara dos Vereadores.

No dia 15 do corrente, nossos trabalhos encerrar-se-ão para serem reabertos a 15 de março ou a 15 de janeiro, se fôr consumada a convocação do Congresso.

Pediria a V. Ex.<sup>a</sup>, portanto, resolvesse esta questão de ordem: se no recesso dos nossos trabalhos se interrompe ou não o prazo de 30 dias.

V. Ex.<sup>a</sup> declarou que o dispositivo da Lei Orgânica é de tal modo claro, que não se presta a qualquer dúvida.

Adotado o critério seguido por V. Ex.<sup>a</sup>, decorridos os 30 dias da data do recebimento do veto na Secretaria do Senado, sem pronunciamento da Casa, estará o veto aprovado. Como alguns dos vetos do Prefeito do Distrito Federal são de alta relevância, torna-se necessário fique completamente esclarecido o assunto.

Percebo, quase me antecipando à interpretação de V. Ex.<sup>a</sup>, que as férias interrompem o prazo de 30 dias. V. Ex.<sup>a</sup> invocou o precedente judiciário dos dias "a quo" e "ad quem". Tomo, pois, a liberdade de pedir a V. Ex.<sup>a</sup> resolva a questão de ordem, tornando o assunto absolutamente claro.

**O SR. PRESIDENTE** — Quando resolvi a questão de ordem levantada pelo ilustre Senador Atílio Vivacqua, segundo me lembro, declarei que era outra a de saber se não estando esta Casa reunida, o prazo correria. E' minha opinião que, no recesso do Senado, o prazo não pode correr. Não se pode interpretar a lei de modo a se chegar a uma conclusão absurda. Se um veto ingressasse aqui no dia em que se encerrasse o Congresso e se o prazo não se interrompesse, não haveria possibilidade de se manifestar o Senado sobre ele, porque o prazo teria decorrido durante as férias.

Assim, interpreto que as férias interrompem o prazo de 30 dias estabelecido na Lei Orgânica.

### 3 — Veto n.º 16, de 1949

**O SR. PRESIDENTE** — (57) A Mesa tomou a iniciativa de incluir na Ordem do Dia da sessão de hoje, para deliberação do Senado, um veto cujo parecer foi lido ontem e cujo prazo de apreciação por esta Casa termina hoje.

Assim procedeu para que o Senado não deixasse de se pronunciar, pois decorrido esse prazo legal sem que se manifestasse, seria o veto considerado aprovado.

Esta a questão de ordem que submeto ao Plenário.

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — Senhor Presidente, desejava ponderar a V. Ex.<sup>a</sup> e ao Senado que o parecer sobre o veto em causa já foi publicado no *Diário do*

Congresso de hoje, faltando apenas que o seja em avulso.

Realmente, a Mesa não podia incluir na Ordem do Dia um parecer que não estivesse com todos os seus trâmites regimentais percorridos.

Entendo, então, que, solucionando a questão de ordem suscitada por Vossa Excelência, deve o Senado aprovar o ato da Mesa que fez incluir na segunda parte da Ordem do Dia da sessão de hoje o referido veto, porque, se assim não acontecesse, ficaria a proposição respectiva sem objeto.

**O Sr. Arthur Santos** — Estou inteiramente de acôrdo com V. Ex.<sup>a</sup> em que o ato da Mesa seja aprovado. E', porém, lamentável que o veto não tenha sido submetido ao conhecimento da Comissão de Constituição e Justiça dentro do necessário prazo, até porque, não se pronunciando o Senado sobre ele dentro de 30 dias, é considerado aprovado. Parece-me irrecusável o ato da Mesa, mas lamento que o parecer não tenha sido submetido a tempo ao conhecimento da Comissão.

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — O ato do Senado não importará em censura à Comissão...

**O Sr. Arthur Santos** — Nem eu censuro a Comissão. Estranho o fato.

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — ... mesmo porque é possível que a Comissão não tivesse o tempo necessário para emitir parecer sobre assunto de tal importância, por excesso de trabalho ou por outra circunstância que não nos cabe apreciar. No entanto, o que se me afigura é que, quanto ao conhecimento, pelo Senado, do veto, esta falta já está suprida com a publicação no *Diário do Congresso*.

**O Sr. Aloysio de Carvalho** — Permite V. Ex.<sup>a</sup> um aparte?

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — Com todo o prazer.

**O Sr. Aloysio de Carvalho** — Podia ter sido requerida dispensa de interstício na sessão de ontem.

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — Essa dispensa de interstício devia ter sido requerida ontem, porque hoje não tem mais oportunidade.

(57) D.C.N. — II de 27-10-1949, pág. 10.290

**O Sr. Aloysio de Carvalho** — Sim, ontem, em seguimento à leitura do parecer.

**O SR. ALVARO ADOLPHO** — Nesse caso, a censura devia ser extensiva não somente à Comissão, mas ao próprio coordenador dos trabalhos da maioria.

Assim, Sr. Presidente, peço a V. Ex.<sup>a</sup> consulte o Senado — já que V. Ex.<sup>a</sup> deixou a questão à deliberação da Casa — se realmente aprova o ato da Mesa mandando incluir, na segunda parte da Ordem do Dia da sessão de hoje, o veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal.

**O SR. PRESIDENTE** — O veto em questão foi oposto a projeto da Câmara dos Vereadores, que manda consignar no Orçamento subvenções para 18 instituições.

Permitiu-se a Mesa incluí-lo na Ordem do Dia de hoje porque não houve requerimento de dispensa de interstício e mesmo não era mais possível formulá-lo no fim da sessão.

Se não houver impugnação, submeterei o veto à discussão e votação no momento oportuno. (Pausa.)

A Mesa procederá nesta conformidade.

**O SR. ALOYSIO DE CARVALHO** — (Pela ordem.) (58) Sr. Presidente, consulto a V. Ex.<sup>a</sup> sobre se o Veto n.º 16, que figura na Ordem do Dia de hoje, passará para a de amanhã.

**O SR. PRESIDENTE** — Em resposta à questão de ordem levantada pelo Senhor Senador Aloysio de Carvalho cabe-me declarar que não figurará o veto na Ordem do Dia de amanhã em virtude da decorrência do prazo de sua apreciação pelo Senado.

#### 4 — Veto n.º 1, de 1950

Quando da continuação da discussão única do Veto n.º 1, de 1950, o Sr. Senador Arthur Santos levantou questão de ordem sobre o decurso do prazo e apresentou Requerimento para retirada do veto da Ordem do Dia, suscitando vários debates. A Mesa se julgou incompetente para resolver as questões de ordem que se seguiram à do Sr. Senador Arthur Santos, passando, assim, à vota-

ção do Requerimento, que foi aprovado pelo Plenário:

(59) Continuação da discussão única do Veto n.º 1, de 1950, oposto pelo Prefeito do Distrito Federal ao Projeto de Lei Municipal n.º 329, que dispõe sobre os cargos e funções constantes dos quadros do pessoal administrativo e operário da antiga The Rio de Janeiro City Co. Ltd. (Com Parecer n.º 62 da Comissão de Constituição e Justiça, pela aprovação do veto.)

**O SR. ARTHUR SANTOS** — (Pela ordem.) Sr. Presidente, peço a V. Ex.<sup>a</sup>, se digne mandar-me o processo. (O orador é atendido.)

Sr. Presidente, pedi a palavra para levantar questão de ordem.

O art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica dispõe:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias contados de seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal.”

O veto cuja discussão V. Ex.<sup>a</sup> acaba de anunciar entrou na Secretaria desta Casa — conforme se verifica pela chancela da Seção de Protocolo — no dia 17 de janeiro do corrente ano. Já decorreram, portanto, mais de trinta dias, sem manifestação do Plenário.

Dispõe, repito, o art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal.”

A disposição é expressa; e se o veto entrou nesta Casa, no dia 17 de janeiro, ontem, 16 de fevereiro, decorreram 30 dias. Hoje, dia 17, mais de 30 dias.

Nestas condições, Sr. Presidente, peço a V. Ex.<sup>a</sup>, que, em obediência ao preceito claro e insofismável do art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica, se digne retirar da Ordem do Dia o Veto n.º 1, de 1950.

Vem à Mesa e é lido o seguinte

#### REQUERIMENTO N.º 23, DE 1950

Requeiro que seja retirado da Ordem do Dia o Veto n.º 1, de 1950, na conformidade do disposto no art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica, por ter decorrido mais de

(58) D.C.N. — II de 27-10-1949, pág. 10.300

(59) D.C.N. — II de 18-2-1950, pág. 1.023

30 dias entre a entrada do veto na Secretaria do Senado e o pronunciamento do Plenário.

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 1950. — Arthur Santos.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — (Pela ordem.) Sr. Presidente, ouvimos a questão de ordem levantada pelo ilustre Senador Arthur Santos. O eminente representante do Paraná, apolando-se no § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica, requer a retirada da Ordem do Dia do Veto n.º 1, de 1950, sob o fundamento de que, uma vez que não foi rejeitado dentro de 30 dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal, deve ser considerado aprovado.

Sr. Presidente, a meu ver, não é de se aplicar ao pé da letra a disposição. O veto entrou em Ordem do Dia no prazo legal. Apenas a discussão e votação foram suspensas por falta de número.

**O Sr. Arthur Santos** — V. Ex.ª está equivocado. Pediria lesse a norma que dispõe sobre o prazo.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — O § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica manda se considere aprovado o veto não rejeitado dentro de trinta dias contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado.

**O Sr. Arthur Santos** — Pergunto: não decorreram mais de trinta dias?

**O SR. ISMAR DE GÓES** — O veto entrou em Ordem do Dia antes do prazo fatal.

**O Sr. Arthur Santos** — Pediria a V. Ex.ª lesse a disposição legal.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Estou considerando a norma.

**O Sr. Arthur Santos** — Que diz o artigo?

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias contados de seu recebimento pela Secretaria do Senado.”

Pergunto, novamente: não decorreram mais de trinta dias?

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Entrou, porém, em discussão antes desse prazo. É o aspecto que encaro.

**O Sr. Arthur Santos** — V. Ex.ª foge à questão.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Afirmei não se dever interpretar ao pé da letra o § 6.º

do art. 14 da Lei Orgânica. O projeto entrou em discussão no prazo legal.

**O Sr. Arthur Santos** — Então, o parágrafo é letra morta.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Não apolado.

**O Sr. Arthur Santos** — Leia V. Ex.ª

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Análise o assunto com bom senso e a lógica. Não seria possível que, por um motivo qualquer...

**O Sr. Arthur Santos** — O prazo é preempatório.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — ... fortuito, acidental, fôsse o projeto de lei aprovado por se ter esgotado o prazo na fase da discussão.

Nesta hipótese, a Mesa do Senado, com a responsabilidade que lhe é inerente, deveria, logicamente, convocar os Senhores Senadores para nova sessão, dentro do prazo legal, para que o veto não fôsse aprovado tãctamente.

**O Sr. Arthur Santos** — Allás, o fato não é novidade. Vários vetos têm sido considerados aprovados devido ao decurso do prazo de trinta dias. O prazo, atente V. Ex.ª, é preempatório.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Tem razão, em parte, o nobre Senador Arthur Santos. Dois vetos, no máximo, foram considerados aprovados por se haver esgotado o prazo; mas não chegaram a ser discutidos.

**O Sr. Arthur Santos** — A Lei Orgânica do Distrito Federal não distingue. O prazo é preempatório. Daí não podermos discutir o Veto n.º 1, deste ano, porque, em face do texto expresso, está esgotado o prazo.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — A discussão iniciou-se antes de findar o prazo. É portanto, questão a ser discutida.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — O veto entrou em discussão no prazo legal; e só não foi votado em virtude da inexistência de número. A interrupção foi motivada por causa acidental.

**O Sr. Arthur Santos** — Replto: A lei não estabelece distinção.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Sr. Presidente, também faço apelo no sentido de que, caso meu ponto de vista seja contrariado pelo Senado, sejam os vetos do Sr. Prefeito, de agora em diante, incluí-

dos em Ordem do Dia com certa antecedência, a fim de que não se multipliquem os casos, de vetos gratuitamente aprovados.

**O Sr. Arthur Santos** — Neste particular V. Ex.<sup>a</sup> tem tóda a razão.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Ainda mais: a fim de que algum interessado não promova obstrução não se esgote, como no caso presente por circunstância ocasional, o prazo legal; e possam, assim, matérias de suma importância, serem apreciadas pelo Senado, que, de maneira nenhuma, deve fugir à responsabilidade que a lei lhe atribuiu.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, a questão de ordem, levantada pelo eminente Senador Arthur Santos está, realmente, situada dentro de interpretação já adotada nesta Casa — creio que em dois casos — mas, na verdade, o assunto envolve responsabilidade de maior relevância por parte do Senado.

Faz-se mister, Sr. Presidente, revisão, a fim de que não se reproduzam situações tão lamentáveis, como as dos casos citados.

Em face do ensejo que se apresenta para reconsideração da matéria, permitto-me chamar a atenção do Senado para nova interpretação do § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na realidade, o texto apresenta-se em forma imperativa, e, à primeira vista, não comportaria entendimento que contrariasse precedentes aqui adotados.

Sr. Presidente, a Lei Orgânica dispõe no § 6.º do art. 14:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.”

Devíamos examinar o que se deve entender por dia parlamentar. Trata-se, Sr. Presidente, de órgão, de um Poder — o Senado — que só funciona, de acôrdo com o próprio Regimento, nos dias úteis, exceto sábados. Conseqüentemente, o tempo para o desempenho da nossa atribuição prevista no art. 14, deveria ser computado considerando-se os dias dos nossos trabalhos.

Este o aspecto que desejo focalizar a fim de que o Senado reconsidere seu

ponto de vista, de sorte a serem descontados do prazo de trinta dias, aquêles em que o Congresso não funciona.

**O Sr. Ismar de Góes** — É justamente essa a minha argumentação. Aproveito a oportunidade para esclarecer o assunto, reportando-me ao art. 152 do Regimento, que estabelece:

“Depois de discutida qualquer matéria, ou não havendo quem a queira discutir, o Presidente declarará encerrada a discussão, e, se não puder ser feita imediatamente a votação por falta de número legal, será a mesma adiada.”

**O Sr. Arthur Santos** — Mas isso não se refere à Lei Orgânica, posterior ao Regimento, lei substantiva, que tem preceito especial sobre a matéria.

**O Sr. Ismar de Góes** — Tóda matéria discutida nesta Casa deve obedecer ao Regimento Interno.

**O Sr. Arthur Santos** — Há, porém, lei expressa, que marca prazo. O próprio Senador Atílio Vivacqua levanta questão nova, de só se contar prazo nos dias úteis. S. Ex.<sup>a</sup>, entretanto, não contesta sua interpretação com o preceito claro e insofismável do art. 152.

**O Sr. Ismar de Góes** — O nobre representante espirito-santense suscita questão diferente da minha. Apenas aproveitei a oportunidade para, em abono de minha tese...

**O Sr. Arthur Santos** — A tese de S. Ex.<sup>a</sup> é outra.

**O Sr. Ismar de Góes** — ... apelar para o Regimento, que determina seja a votação adiada por falta de número legal.

**O Sr. Pinto Aleixo** — No meu entender, a idéia do ilustre colega não tem razão de ser, porque se choca com o espírito do legislador da Lei Orgânica. Se o prazo previsto devesse ser contado em dias úteis, ter-se-ia declarado, expressamente, a circunstância, por ocasião da feitura daquele diploma legal.

**O Sr. Arthur Santos** — E não como se diz: contado da data do veto.

**O Sr. Pinto Aleixo** — Se o legislador entendesse que deveria ser contado desse modo, o teor do dispositivo seria diferente. Se a lei não distingue, a ninguém é lícito distinguir.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — O eminente Senador Pinto Aleixo acentua que a lei é muito clara, porque não distin-

gue. Não haveria necessidade de distinguir. O Senado, o Congresso só podem funcionar em dias úteis, exceto aos sábados e dentro de certas formalidades. Há de presumir-se que o funcionamento só se realize, precisamente, na forma prescrita e, portanto, nos dias de sessão.

**O Sr. Arthur Santos** — Como correm os prazos das obrigações civis e comerciais? Os vencimentos são contados trinta ou sessenta dias após a emissão dos títulos.

**O SR. ATTILIO VIVACQUA** — Não estamos interpretando a questão dentro dos termos do direito privado e, sim, dentro da condição de órgão político, constitucional...

**O Sr. Arthur Santos** — Então o dispositivo é sofismável.

**O SR. ATTILIO VIVACQUA** — ... que não pode funcionar senão mediante determinadas exigências.

**O Sr. Arthur Santos** — Os títulos a trinta e sessenta dias também vencem em dias contados.

**O SR. ATTILIO VIVACQUA** — Suponhamos, Sr. Presidente, que o Congresso, por imprevisto qualquer, suspendesse suas sessões; por exemplo, necessidade de entrar em obras, ou qualquer outra circunstância que impedisse a realização das sessões. Não seria motivo de força maior que a lei não prevê?

Meus argumentos têm em vista justamente o seguinte: só se pode computar o mês formado pelos dias de atividade legislativa.

Submeto, assim, a V. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente, a questão de ordem no sentido de consultar a Casa se o prazo do § 6.º do art. 14 deve ser contado com exclusão dos dias em que não se realizam sessões, isto é, os sábados e domingos.

**O SR. DARIO CARDOSO (Pela ordem.)** — Sr. Presidente, pedi a palavra para emitir minha opinião a respeito das questões de ordem que acabam de ser levantadas.

Em primeiro lugar, devo satisfação à Casa quanto aos motivos que ontem me levaram, no exercício eventual da Presidência, a manter a discussão do veto na Ordem do Dia de hoje.

Fi-lo em obediência ao Regimento Interno que determina a não interrupção da discussão e votação, salvo por falta de número. Como tal ocorresse, vi-me

obrigado a adiar toda a matéria da Ordem do Dia, sem nenhuma exceção.

Em virtude desta decisão, consta da Ordem do Dia de hoje a continuação da discussão do Veto n.º 1. O Sr. Senador Arthur Santos levantou questão de ordem a respeito e requereu a retirada da matéria da Ordem do Dia, por considerar já aprovado o veto, nos termos do § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Senador Ismar de Góes, falando sobre o requerimento, levantou, por sua vez, outra questão de ordem. Entende S. Ex.<sup>a</sup> que, constando da Ordem do Dia a continuação da discussão do veto, já iniciada ontem, interrompeu-se o prazo.

O Senador Attilio Vivacqua sugeriu nova questão de ordem, indagando se o prazo para aprovação do veto deveria ser contado incluindo-se ou não os dias não úteis.

**O Sr. Ismar de Góes** — V. Ex.<sup>a</sup> procedeu ontem à leitura da matéria da Ordem do Dia de hoje incluindo o veto e não houve impugnação.

**O Sr. Arthur Santos** — Quando poderia haver impugnação? Só hoje. O Senado só tem conhecimento da Ordem do Dia na sessão imediata.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Realmente, Sr. Presidente, não poderia ter havido impugnação, porquanto nem o próprio Presidente chegou a anunciar toda a matéria: declarou apenas que ficavam adiadas as discussões e votações por falta de número.

Sr. Presidente, quero apenas examinar, do ponto de vista estritamente legal e jurídico, a questão ora em debate e pendente da decisão da Mesa. Pretendo efetuar este exame com toda isenção de ânimo porque, como tenho dito e repetido, nós Senadores, ao examinarmos os vetos do Sr. Prefeito, agimos mais como juizes do que como legisladores, porque realmente não somos legisladores do Distrito Federal.

Analisemos atentamente, Sr. Presidente, os dizeres do § 6.º do art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, trazido ao tapete da discussão pelo nobre Senador Arthur Santos:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não for rejeitado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos le-

gislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões."

O Senado, Sr. Presidente, deve atentar bem para os termos da lei:

"Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado..."

Ora, é de se perguntar: o Veto n.º 1 foi rejeitado? A resposta há de ser, forçosamente, negativa. Não foi rejeitado. Logo, está aprovado pelo decurso do prazo. Dai não há fugir. Qualquer raciocínio contrário será ilógico. O veto não foi rejeitado, repito, pouco importando haja ou não sido discutido. Mesmo que a discussão estivesse encerrada, não se poderia considerar que o Senado se tivesse manifestado sobre o veto. Só a votação constitui manifestação pró ou contra. Logo, o veto não pode mais ser objeto de deliberação, porque o Senado para tal perdeu a competência, *ratione temporis*. Transitou em julgado, na linguagem forense. Não temos mais competência para nos manifestar sobre êle: e a falta de competência é o maior dos defeitos que podem inquinar uma decisão de qualquer órgão. *Nullus major defectus, quam defectus potestatis*, já dizia o velho brocardo de Direito Romano, a cuja verdade não podemos fugir. Se agirmos de outro modo, nosso *veredictum* poderá ser apresentado ao exame do Poder Judiciário e ficaremos mal colocados.

Sr. Presidente, posta a questão como a equacionou o nobre Senador Arthur Santos, o veto está aprovado. E essa conclusão é irrecusável.

Examinemos a questão de ordem do nobre Senador Attilio Vivacqua.

Indaga S. Ex.ª se os dias inúteis devem ser incluídos no prazo para que o veto se torne intangível ao Senado. Teríamos de considerar, em primeiro lugar, a velha regra de interpretação referida, há pouco, pelo nobre colega Senador Pinto Aleixo: "onde a lei não distingue, ao intérprete não é lícito distinguir". Ora, a lei, ao declarar que o veto será considerado aprovado pelo transcurso de trinta dias, não distingue, se são dias úteis ou não. Logo, qual a conclusão?

O Sr. Attilio Vivacqua — V. Ex.ª está interpretando a lei ao pé da letra. Eu considero que o Congresso, no caso, só pode apreciar os vetos nos dias de sessão. Portanto, são esses os dias que se contam.

O SR. DARIO CARDOSO — Se a lei não distingue, a nós, intérpretes, não é

lícito distinguir. A lei declara que o veto se considerará aprovado se, decorridos trinta dias da sua entrada na Secretaria do Senado, não fôr rejeitado, não distinguindo, ou melhor não estabelecendo modo especial de se contar esse prazo. Nessa conformidade, temos que apelar para a regra geral, da contagem dos prazos, inscrita na lei que regula o assunto, que é o Código Civil.

O Sr. Attilio Vivacqua — E na hipótese de o Senado suspender por 10 dias as suas sessões?

O Sr. Arthur Santos — Há dispositivo claro na Lei Orgânica, determinando sejam os trinta dias contados da data do recebimento do veto pela Secretaria do Senado. Portanto, a lei é expressa e o prazo peremptório, devendo ser contado como se contam todos os prazos em Direito Civil.

O SR. DARIO CARDOSO — É o Código Civil que regula a matéria, e não podemos infringi-lo.

O Sr. Attilio Vivacqua — Trata-se de interpretar o Direito parlamentar, fora das normas civilistas.

O SR. DARIO CARDOSO — Responder, agora, ao eminente colega, Senador Attilio Vivacqua, declarando que nenhuma razão assiste a S. Ex.ª na afirmativa de que o Senado só deve computar no prazo os dias de sessão.

Ora, Sr. Presidente, assim como o Senado, os Tribunais Superiores também são órgãos coletivos e também funcionam apenas nos dias úteis. No entanto, em todos eles na contagem de prazo se computam todos os dias úteis ou inúteis, inclusive aqueles em que a corporação não funciona. Todos são obrigados a obedecer à regra do Código Civil, que apenas exclui da contagem o último dia, quando este não seja útil.

Assim, se ontem fôsse dia inútil, ou sábado, o prazo terminaria hoje. Sendo porém dia útil, o prazo terminou. É inadmissível que os Tribunais, órgãos coletivos, ou colegiados, que funcionam apenas em dias úteis, contem os prazos de acôrdo com o Código Civil, e nós legisladores, dêsemos o exemplo de desobediência à lei, contando-os, de modo diferente, para excluir os sábados e domingos, até porque os sábados, pela lei, são dias úteis para todos os órgãos da administração pública.

O Sr. Attilio Vivacqua — Para o Senado, não.

**O SR. DARIO CARDOSO** — O Senado não funciona aos sábados por velha praxe; essa praxe, porém, não transforma os sábados em dias inúteis.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Diz o Regulamento, no art. 81:

“As sessões ordinárias realizar-se-ão nos dias úteis, exceto aos sábados, etc.”

Sábado não é dia útil para o Senado.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Tanto é dia útil que o próprio artigo que V. Exa. leu o declara, apenas que nesse dia o Senado não funcionará. Os prazos se contam sem distinção de órgãos ou poderes, seguidamente, dia a dia, só não se contando o *dies a quo* e o *dies termini*, quando este é dia inútil. Se o *dies termini* é útil, computa-se na contagem.

A contagem pretendida pelo Senador Attilio Vivacqua seria singular e brigaria com todas as praxes e regras existentes sobre a matéria. E, o que é pior, enfrentaria a letra do Código Civil. Qualquer contagem especial de prazos só pode ser feita quando a lei expressamente determina que assim se proceda, como no caso da contagem de momento a momento.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — No direito de ordem parlamentar, portanto de natureza política, não nos podemos guiar por esses princípios. Temos de analisar, precisamente, qual foi o intuito do legislador.

**O Sr. Arthur Santos** — Foi o de contar 30 dias.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não tenho, no momento, a primitiva redação do dispositivo mas sei que não foi essa.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Quer dizer que o Senado não concordou com a outra, adotou a regra geral de acordo com o que prescreve o Código Civil.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — O objetivo do legislador foi evitar que se protelassem as discussões dos vetos, e estabelecer uma competência nesse sentido, limitada pelo tempo.

**O SR. DARIO CARDOSO** — É o mesmo objetivo que teve em relação aos tribunais. Estabeleceram-se prazos para o Poder Judiciário com o intuito de evitar que as demandas se perpetuassem em juízo.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Exa. sabe que a matéria dos prazos judiciais está

entrelaçada com o direito das partes, em jogo.

**O SR. DARIO CARDOSO** — V. Exa., jurista respeitável, sabe que não tem razão. Há prazos de ordem pública, que nada têm a ver, em Direito Judiciário, com o direito das partes. V. Exa. é um grande jurista e não pode afirmar tal coisa.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Ai, há duas circunstâncias influentes: a atividade do órgão e também o reflexo desses prazos no interesse das partes. No caso em tela, a situação é diferente. Estamos, realmente, em face de uma questão de ordem institucional, a que denominei de Direito parlamentar.

**O Sr. Arthur Santos** — Mas não podemos infringir a lei.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — A lei civil não se aplica ao caso. Temos de partir de outro princípio; a atividade do órgão político, que só pode existir, dentro de todas as formalidades a que me referi naqueles dias determinados. Se, por exemplo, o Senado suspendesse suas sessões por oito dias?

**O SR. DARIO CARDOSO** — A lei resolve o caso.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não resolve.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Declara, que, quando o Senado não estiver funcionando, se contará o prazo da data do início dos seus trabalhos. Se a lei prevê as exceções nós não podemos criar. O direito excepcional interpreta-se restritivamente.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não! A lei não resolve. Quem resolveu, e construtivamente, foi V. Exa.

**O Sr. Arthur Santos** — O prazo é peremptório.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Tanto é peremptório, que há exceção, apenas para o caso de chegar o veto ao Senado “no intervalo das sessões”.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não falei em intervalo, figurei outra hipótese, e V. Exa. resolveu construtivamente, entendendo que havia um termo supressivo.

**O Sr. Arthur Santos** — O nobre orador poderia responder ao Senador Attilio Vivacqua, que S. Exa. teria razão no direito a constituir, mas não no direito constituído.

**O SR. DARIO CARDOSO** — De jure constituendo, S. Exa. talvez tivesse razão, mas não de jure constituto, quer do ponto de vista judiciário, quer do ponto de vista da jurisprudência parlamentar, nenhuma lhe assiste.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Exa. admitiu a hipótese da suspensão das sessões do Senado.

**O SR. DARIO CARDOSO** — A lei a prevê.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não prevê. A Lei Orgânica fala, apenas, em intervalo das sessões.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Prevê.

**O SR. Attilio Vivacqua** — Mas por um motivo superior.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Não estando o Senado em período de recesso, não pode haver exceção.

Aguardo a conclusão de seu aparte, Senador Attilio Vivacqua, para continuar.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Agradeço a gentileza de V. Exa. Chamava eu a atenção do nobre colega para a hipótese do Senado suspender as sessões por dias sucessivos.

**O Sr. Arthur Santos** — O prazo continuaria a correr.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Exatamente.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — O Senador Arthur Santos entende que corre o prazo.

**O Sr. Arthur Santos** — Eu, não; a lei é que entende.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — A primeira resposta do Senador Dario Cardoso foi que o prazo não corria.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Estando o Senado em recesso, não corre.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Excelência acharia justo que, no caso do Senado deliberar, por motivo de força maior, suspender as sessões por vários dias, o prazo fluísse? Não! Ai seria o mesmo caso do obstáculo judicial.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Vossa Exa. sabe que a lei prevê o obstáculo judicial.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não prevê: foi a jurisprudência que criou a figura.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Vossa Excelência há de convir comigo, jurista como é, em que não tem razão.

**O Sr. Arthur Santos** — Não queria ser indiscreto; mas o nobre Senador Attilio Vivacqua numa das sessões da Comissão de Constituição e Justiça, mostrou os inconvenientes desse dispositivo: em virtude do grande acúmulo de serviço do Senado, os vetos poderiam ser aqui aprovados, sem a devida apreciação, em virtude do decurso do prazo. E houve até manifestação da Casa, favorável à orientação agora defendida por S. Exa., de serem contados os trinta dias não como prescreve a Lei Orgânica, mas excluindo-se os dias inúteis. S. Exa. pensava encarar o assunto de acôrdo com a realidade.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Excelência, assim, prova que anteriormente defendi o mesmo ponto de vista.

**O Sr. Arthur Santos** — É verdade que V. Exa. nos considerava amarrados pelo dispositivo da Lei Orgânica. Estou de acôrdo com S. Exa. em que é desairoso para o Senado ver vetos do Sr. Prefeito aprovados, sem debate, em virtude do decurso de trinta dias. Longe de mim fazer censuras aos meus eminentes colegas da Comissão de Constituição e Justiça, todos solícitos no cumprimento do dever. De minha parte, porém, procedo sempre com cuidado, para que os vetos não fiquem comigo, à espera de parecer, por mais de 72 horas.

**O Sr. Severiano Nunes** — O parecer relativo a este veto foi dado no dia 9 de fevereiro, em tempo, portanto, de ser julgado pelo Senado.

**O Sr. Arthur Santos** — V. Exa. não necessitava defender-se. Foi solícito em emitir parecer. Acontece, porém, que a matéria fôra, antes, distribuída a illustre colega que se ausentou do Rio de Janeiro, e só depois chegou às mãos de V. Exa.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Peço aos illustres colegas permissão para continuar as minhas considerações.

Não cabe aqui acusação a quem quer que seja. Apenas, ontem não foi aprovado ou rejeitado o veto por embaraço ocasional, decorrente da falta de número. A questão reside em saber-se, se, não

tendo sido votado na sessão de ontem o veto, escapou ou não à competência do Senado isto é, se este pode ou não apreciá-lo hoje após decorrido o prazo de trinta dias.

Respondo, agora, ao aparte do Senador Attilio Vivacqua, pela muita consideração que me merece S. Exa.

Diz o nobre colega: não ser justo, se o Senado resolvesse, por motivo de força maior, suspender seus trabalhos por dez ou vinte dias, que os vetos transitassem em julgado.

**O Sr. Apolônio Sales** — A lei prevê o caso.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Isto seria um caso excepcional e não estou argumentando com exceções, mas sim com a regra: o Senado está funcionando normalmente: não houve nenhuma interrupção de seus trabalhos logo há que se aplicar ao caso o dispositivo que regula a normalidade dos casos. Se ocorrer uma circunstância excepcional, ou motivo de força maior, que determine a suspensão das sessões, naturalmente o Senado tomará as providências impostas pela situação e comunicará o fato a todas as autoridades, inclusive ao Sr. Prefeito do Distrito Federal. Então, sim, por obstáculo de ordem parlamentar, à semelhança do que ocorre nos juízos, interrompe-se o prazo. Como nada disto, porém, se verificou devemos obedecer à Lei Orgânica.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — V. Exa. deu mais reforço à minha argumentação ao dizer que o prazo não se contará se o Senado suspender as sessões por motivo de força maior. Isso não consta da Lei Orgânica. Aliás, V. Ex.<sup>a</sup> deu interpretação sábia e construtiva. Daí o meu argumento: se o Senado não funciona aos sábados e domingos, esses dias não devem ser contados.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Este, porém, não é motivo de força maior.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — É o maior de todos, porque regimental. Pelo Regimento, o Senado não pode funcionar aos sábados e domingos.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Vossa Excelência está fazendo simile entre duas coisas inteiramente diferentes. Uma coisa é o Senado interromper os trabalhos por motivo de força maior; e

outra, não funcionar nos sábados e domingos. Neste caso, não há interrupção de trabalhos.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Argumento que os sábados e domingos não devem ser computados, porque o Regimento proíbe o Senado de reunir-se em tais dias.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Sr. Presidente, sem embargo da grande consideração que me merece o eminente Senador Attilio Vivacqua, não posso acolher o argumento de S. Exa. porque a única exceção admissível no caso a Lei Orgânica a previu no parágrafo 6.º do artigo 14, ao determinar:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de 30 dias contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal, ou do início dos trabalhos legislativos quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.”

Não há como fugir das determinações claríssimas desse texto, Sr. Presidente. É um dispositivo de clareza meridiana e a que devemos obediência, tanto mais que foi por nós elaborado. Além disso, trata-se de questão muito séria sobre a qual deverá meditar o Senado.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Realmente: é séria e o Senado deve meditar.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Sua decisão poderá ser objeto, até, de medida judicial, e o Senado ficará mal colocado se desobedecer o texto claro e absolutamente conclusivo do dispositivo de uma lei por ele votada.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — O Senado, nessa matéria, já adotou outra interpretação, para a qual chamo atenção de V. Exa. O Senado interrompe a contagem do prazo quando os vetos chegam a esta Casa antes do término da sessão legislativa.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Mas, nesse caso, há interrupção dos trabalhos.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Isso não está na lei: foi interpretação dada pelo Senado para que se pudesse preencher a lacuna.

**O SR. DARIO CARDOSO** — É não previsto pela lei: mas o de que se cogita está previsto claramente no seu texto. ...

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Não está na lei.

**O SR. DARIO CARDOSO** — ... e só podemos fazer interpretação construtiva em se tratando de matéria não prevista expressamente no texto legal. A essa interpretação construtiva, que teve grande voga nos Estados Unidos, e que possibilitou a verdadeira compreensão da Constituição americana, não podemos negar valor. Ela, porém, só tem lugar nos casos omissos, quando a lei nada dispõe a respeito da matéria em causa.

Aqui, porém, a lei dispõe de maneira expressa e irrecusável.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Devemos focalizar um aspecto que V. Exa. define muito bem ou seja, o da competência decorrente do tempo. O órgão que interpreta essa competência é o próprio Senado, de acôrdo com a hipótese *jura interna corporis*, pois em matéria de competência, não se pode admitir interpretação restritiva, principalmente de um órgão político, soberano nas suas decisões, como é o Senado.

**O SR. DARIO CARDOSO** — Não estou de acôrdo com o eminente colega, pois, a competência é matéria *stricti juris*.

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Sendo competência do Senado, não pode haver restrições que não sejam explícitas.

**O SR. DARIO CARDOSO** — A competência é sempre matéria de direito estrito. Existe ou não existe, e V. Ex.\* grande jurista, sabe muito bem que há até leis processuais que determinam a perda da competência pelo decurso do prazo dentro do qual deverá o Juiz sentenciar. E o que se chama competência *rationae temporis*.

Sr. Presidente, fiz uso da palavra tão-somente para trazer ao Senado estes esclarecimentos...

**O Sr. Attilio Vivacqua** — Aliás brilhantes.

**O SR. DARIO CARDOSO** — ... que se me afiguram indispensáveis para que o Senado não tome decisão precipitada.

**O SR. PRESIDENTE** — A Mesa não tem competência para resolver as questões de ordem suscitadas pelos Srs. Senadores Ismar de Góes e Attilio Vivacqua.

Suas atribuições limitam-se à interpretação do Regimento, ao passo que as ajudadas questões objetivam interpreta-

ção do dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal que prescreve o prazo de trinta dias para a rejeição ou aprovação dos vetos do Prefeito do Distrito Federal.

Assim, passo à votação do requerimento formulado pelo Sr. Senador Arthur Santos, uma vez que já existe número na Casa.

Os Srs. Senadores que o aprovam, queiram ficar sentados. (Pausa.)

Está aprovado.

### 5 — Veto n.º 14, de 1950

Este veto do Prefeito do Distrito Federal foi considerado aprovado pelo decurso do prazo de 30 dias, sem deliberação do Senado <sup>(60)</sup>.

### 6 — Veto n.º 15, de 1950

Na apreciação do Veto n.º 15, de 1950 <sup>(61)</sup>, o Sr. Attilio Vivacqua levantou questão de ordem referente ao prazo conferido ao Senado para deliberação sobre o veto do Prefeito do Distrito Federal. Na opinião do representante catarinense, deveriam ser computados apenas "os dias propriamente parlamentares, isto é, os em que se realizam sessões".

O Sr. Augusto Meira considerou força maior a inexistência de *quorum* às vésperas de eleições parlamentares, acentuando: "esta força maior decorre precisamente de não ter havido número no Senado. Os senadores foram tratar de assuntos ligados às eleições" (...) "Se o Senado conseqüentemente não delibera por não haver número, a força maior é evidente".

Tais argumentos, que mereceram o apoio do Sr. Hamilton Nogueira, foram refutados em discurso do Sr. Dario Cardoso.

A Presidência, decidindo ouvir o Plenário, e não havendo *quorum*, adiou a solução das questões de ordem para sessão seguinte.

(60) D.C.N. — II de 19-9-1950, pág. 6.318

(61) D.C.N. — II de 8-10-1950, pág. 6.570

O Diário do Senado de 12-10-1950 (pág. 6.667) registra o discurso proferido pelo Sr. Dario Cardoso, a respeito da matéria, assim como questões de ordem dos Srs. Ivo D'Aquino e Atílio Vivacqua. Questão de ordem do Sr. Augusto Meira é republicada no Diário de 13 de outubro de 1950 (pág. 6.685). Não havendo *quorum*, é, novamente, a questão adiada.

A decisão é tomada em nova sessão, que a seguir reproduzimos: (62)

Votação, em discussão única, do Veto número 15, de 1950, do Sr. Prefeito do Distrito Federal, oposto parcialmente ao Projeto de Lei da Câmara dos Vereadores número 240, de 1950, que reestrutura a carreira de Escriturário do Quadro Permanente da Prefeitura do Distrito Federal. (Incluído em Ordem do Dia sem parecer por deliberação da Mesa.)

**O SR. PRESIDENTE** — O processo, segundo se vê do protocolo, deu entrada na Secretaria do Senado em 8 de setembro último. Terminou, portanto, em 8 do corrente o prazo de 30 dias para sua apreciação pelo Senado, que sempre entendeu contínuo esse prazo, só se interrompendo quando o último dia é feriado. Esta interpretação do dispositivo da Lei Orgânica é idêntica à atribuída à Lei Civil.

A Mesa, todavia, cumpre submeter ao Plenário a questão de ordem suscitada a propósito, numa das últimas Sessões e não decidida por falta de número.

Os Senhores que entenderem que o prazo é contínuo, queiram conservar-se sentados. (Pausa.)

Está resolvida a questão de ordem, no sentido da manutenção de decisões anteriores, segundo as quais o prazo é contínuo.

**O SR. ATTÍLIO VIVACQUA** — (Para declaração de voto) — Sr. Presidente, requiero a V. Ex.<sup>a</sup> faça constar de Ata que votel favoravelmente à questão de ordem levantada.

**O SR. PRESIDENTE** — V. Ex.<sup>a</sup> será atendido.

**O SR. ADALBERTO RIBEIRO** — (Pela ordem) — Sr. Presidente, perdô-me o Senado e V. Ex.<sup>a</sup> se depois de resolvida a questão de ordem levantada pelo eminente Senador Atílio Vivacqua, venho suscitar outra, relacionada estritamente com o Regimento Interno, qual a da verdadeira interpretação do seu artigo 85.

Justifica-se minha insistência: é prerrogativa, do Senado, aprovar ou rejeitar os vetos opostos pelo Prefeito do Distrito Federal a resoluções da Câmara dos Vereadores — prerrogativa a que, por ocasião da discussão e votação da Lei Orgânica del voto contrário, por entendê-la exclusivamente pertencente ao Legislativo Municipal. Admitida, porém, tal competência, não vejo razão que impeça seja cumprido, em toda a sua plenitude, o artigo n.º 85 do nosso Regimento Interno, que dispõe textualmente:

“Na Ordem do Dia, se faltar *quorum* para o Senado deliberar, prosseguirão os trabalhos da discussão das matérias dela constantes, adiando-se a votação para quando houver número.”

A 6 do corrente, quando não houver número para votação, o então presidente, Sr. Mello Vianna, convocou sessão extraordinária para o dia seguinte, sábado, a fim de ser apreciado esse veto. Persistindo a falta de *quorum*, determinou S. Ex.<sup>a</sup> fôsse mantida a proposição em Ordem do Dia até ser possível a votação.

Desta maneira, Sr. Presidente, venho formular questão de ordem, que V. Ex.<sup>a</sup> resolverá com o mesmo espírito de justiça com que tem solucionado todas as outras suscitadas nesta Casa. É a seguinte:

Adiada a votação de um projeto, por falta de *quorum*, para quando houver número, na forma do disposto no artigo 85 do Regimento Interno do Senado Federal, por conseguinte, anunciada a apreciação do projeto pelo Plenário, discutido, e encerrada a discussão, pode essa votação ser prejudicada mesmo na hipótese de outra lei determinar prazo extinto para o exercício desse direito, quando o termo final dessa determinação ocorrer na vigência do adiamento regimental?

(62) D.C.N. — II de 17-10-1950, pág. 6.731

Ou, em termos mais gerais: em caso de conflito entre qualquer lei e o Regimento Interno, em matérias que digam respeito às funções legislativas de discutir e votar do Senado Federal, qual das duas leis deve prevalecer?

Esta, Sr. Presidente, a questão de ordem que submeto à decisão de V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. PRESIDENTE** — Segundo depreendi da exposição do nobre Senador, deseja S. Ex.<sup>a</sup> saber, em face do art. 85 do Regimento, que determina o adiantamento da votação quando faltar *quorum*, se se interrompe, nessa hipótese, o prazo de 30 dias prescrito para apreciação dos vetos do Sr. Prefeito do Distrito Federal opostos a resoluções da Câmara dos Vereadores.

O dispositivo do art. 85 é de caráter geral: entretanto, disposição especial rege o caso dos vetos. Não é possível interpretar o Regimento, na hipótese, sem harmonizá-lo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece seja o veto considerado aprovado, desde que o Senado, sobre ele não se pronuncie dentro de trinta dias.

O art. 85 do Regimento Interno aplica-se a outras hipóteses que não à regulada pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Os projetos em geral não estão sujeitos a prazos para votação. Podem, por isso mesmo, ser votados em qualquer época, desde que haja número regimental. O veto, entretanto, só pode ser apreciado dentro de 30 dias de sua entrada na Secretaria do Senado, de acordo com a Lei Orgânica.

Resolvo, pois, a questão de ordem contrariamente à interpretação dada pelo Sr. Senador Adalberto Ribeiro: o artigo 85 do Regimento Interno não se aplica aos vetos do Sr. Prefeito do Distrito Federal.

**O SR. AUGUSTO MEIRA (Pela ordem)** — Sr. Presidente, sou o primeiro a respeitar o modo por que V. Ex.<sup>a</sup> decide as matérias submetidas à sua apreciação. Através de nossos trabalhos, sou testemunha da inteligência, da correção e do espírito de cordialidade da presidência desta Casa. Assim, a solução adotada pela Mesa adquire sempre para nós o aspecto de imperativo de lei. Não seria razoável, pois, que eu estivesse a criar

qualquer oposição a esse pronunciamento; permita, porém, V. Ex.<sup>a</sup> trate novamente da matéria a fim de que fique resolvida, no Senado, de maneira justa e inteligente.

Não há dúvida que a lei determina o prazo de trinta dias para a solução do caso. Esse tempo deve ser realmente, contado dia a dia; é preciso, porém, se tenha em atenção, que, na hipótese, houve força maior, qualquer coisa que impediu o Senado de funcionar.

Em matéria de direito, não é justo se deixe de tomar em consideração o caso fortuito, a força maior, os motivos superiores que impedem a marcha normal dos trabalhos.

O nobre colega que levantou a questão de ordem tem toda razão. É preciso combinar os dois artigos. Se o Senado estivesse funcionando regularmente e não deliberasse sobre o veto dentro de 30 dias, a matéria estaria resolvida. Mas, esta Casa não pôde reunir-se por motivo de força maior, evidente, notória, conhecida. Daí não haver dúvida de que a questão atinente ao prazo só poderia ser resolvida quando o Senado funcionasse regularmente.

**O Sr. Arthur Santos** — Julga V. Ex.<sup>a</sup> que o fato de o Senado não deliberar por falta de número é caso de força maior?

**O SR. AUGUSTO MEIRA** — Acho que sim.

**O Sr. Arthur Santos** — Então, toda vez que o Senado não se reunir, será caso de força maior? Para mim, força maior é a guerra, a calamidade pública e não a falta de número para votarmos.

**O SR. AUGUSTO MEIRA** — Perdão. V. Ex.<sup>a</sup> não tem razão.

**O Sr. Arthur Santos** — Não se reunir o Senado por falta de número, não é caso de força maior.

**O SR. AUGUSTO MEIRA** — É preciso distinguir o Senador, pessoalmente, do Senado corporação. Cada Senador tem o direito de se retirar durante dois meses, e os que se utilizaram desse direito, o fizeram por necessidade.

**O Sr. Arthur Santos** — Então, não é motivo de força maior.

**O SR. AUGUSTO MEIRA** — O Senado só não decidiu, porque, como corporação,

encontrou obstáculo invencível. A matéria, deve, portanto, ser decidida, considerando-se que o prazo não está excedido. Esta deliberação servirá para orientar casos futuros e não retiraremos da apreciação desta Casa as matérias que devam ser por ela resolvida.

Penso que a questão é muito clara. Pelo menos, ao meu espírito se apresenta claríssima. Força maior é elemento de que não se pode, absolutamente, prescindir na interpretação de qualquer lei ou direito sobre o qual se tenha de resolver. Respeitando, embora, a solução dada por V. Ex.<sup>a</sup>, desejava que, mediante maior reflexão, fôsse dada outra decisão, isto é, se admitisse que o prazo se conta dia a dia, como sempre se tem feito, mas também respeitando-se a hipótese da força maior, em virtude da qual o Senado não pôde decidir. O prazo não está esgotado; o Senado tem de tomar conhecimento da matéria, resolvendo em favor da Câmara dos Vereadores ou do Prefeito.

Façamos justiça, decidindo de maneira generosa, justa e jurídica, pôsto que não pode ser absolutamente contestada esta interpretação.

Penso que o prazo não está prescrito e o Senado tem que se manifestar sobre o assunto.

Era o que tinha a dizer.

**O SR. PRESIDENTE** — Lamento não poder concordar com a interpretação que acaba de dar o nobre Senador Augusto Meira.

Não houve nenhum motivo de força maior a impedir o funcionamento do Senado. Faltou número, porque alguns Srs. Senadores entenderam de não comparecer. Não ocorreu qualquer força maior que os impedisse de estarem presentes. Foi tão-somente o voluntário não comparecimento de S. Ex.<sup>a</sup>, que deu lugar à falta de número. O Senado, entretanto, realizou sessões, tanto assim que a discussão da matéria ficou encerrada.

Mantenho, pois, a decisão anteriormente tomada.

Considero aprovado o veto, de acôrdo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, por haver decorrido o prazo nela prescrito sem deliberação em contrário do Senado.

#### IV — PRAZO PARA PRECLUSÃO DO VETO

Na sessão de 4 de janeiro de 1951, o Sr. Mello Vianna apresentou Requerimento nos seguintes têrmos: (63)

##### REQUERIMENTO

Requeiro seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça a respeito da questão do cômputo ou não de interrupção de prazo para preclusão do veto ou sua tácita aprovação em 30 dias.

Sala das Sessões, em 4 de janeiro de 1951. — Mello Vianna.

Aprovado o Requerimento, é ouvida a Comissão de Constituição e Justiça que emite o seguinte parecer: (64)

##### PARECER

N.º 90, de 1951

Da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Requerimento n.º 9, de 1951, do Senador Mello Vianna, solicitando seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça a respeito da questão do cômputo ou não de interrupção de prazo para preclusão do veto ou sua tácita aprovação em 30 dias.

Relator: Cr. Ferreira de Souza

1. Propõe o eminente Senador Mello Vianna, e nisso assentiu o Plenário, se pronuncie esta Comissão sobre os casos de interrupção do prazo estatuído no artigo 14, § 6.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), para que o Senado se pronuncie sobre os vetos opostos pelo Prefeito aos projetos da Câmara de Vereadores.

Está assim redigido o preceito em causa:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos legislativos quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.”

2. Não se trata, como bem se vê, de um prazo regimental, senão de um prazo previsto em lei. Na primeira hipótese, ao Senado cumpriria aplicar a norma que lhe aprovesse, dispondo livremente sobre a sua interrupção, ou melhor, a

(63) D.C.N. — II de 5-1-1951, pág. 166

(64) D.C.N. — II de 23-1-1951, pág. 829

sua suspensão inclusive quando decorrente de deliberação unilateral sua. Na segunda, não lhe sobra liberdade, não lhe é dado o poder de dispensar na norma ou de criar um caso de suspensão. Naquele é ele o legislador, tendo as suas declarações a virtude das interpretações autênticas, nos termos da parêmia "e jus est interpretare cuius est condere".

No segundo, restringe-se-lhe o campo, cumprindo-lhe aplicar a norma superior, uma regra elaborada não por ele, senão pelo Poder Legislativo, de que é apenas um dos órgãos, compreendido em tal expressão o Executivo no ato da sanção. Resolvendo questão regimental, ninguém poderá reclamar contra a sua decisão. Devendo ater-se à lei como qualquer pessoa ou como o Judiciário ou Executivo, do seu ato podem decorrer consequências jurídicas em prol de terceiro ou contra eles, dando lugar à intervenção judiciária.

3. Disso segue-se que, fixado o prazo por tal via superior, somente à lei é lícito alterá-lo ou admitir flexões por deliberação deste ou daquele poder. No mais, ele flui naturalmente, salvo em casos previstos — férias legislativas, compreendido por tal o tempo do funcionamento do Congresso em sessão extraordinária com matéria limitada e o dia da instalação do Congresso, ou força maior ou caso fortuito que impeçam a ação do órgão contra quem ele corre, no caso do Senado, como em caso de guerra ou de revolução em que ele não possa funcionar, de mudança do lugar enquanto esta se faz.

4. Quer isso dizer não poder o Senado, por deliberação exclusivamente sua, suspender ou interromper o prazo em foco. Este corre independente da sua vontade. Corre fatalmente. A deliberação, sendo manifestação de vontade, é o contrário da força maior.

Note-se que a lei não declara ter esta Casa trinta dias para se pronunciar. A sua linguagem é mais incisiva: o veto ficará aprovado se a desaprovação não se manifestar em tal prazo. Refere-se o preceito a dias corridos.

Em consequência, a Comissão de Constituição e Justiça apresenta ao Senado o seguinte

#### PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 3, DE 1951

O prazo a que se refere o artigo 14, § 6.º, da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de

1948 é corrido e só se suspende: a) pela superveniência das férias parlamentares, compreendido nesta o dia da instalação do Congresso, o tempo de funcionamento extraordinário do mesmo enquanto convocado para fim especial e b) força maior ou caso fortuito, que impeçam irresistivelmente a reunião do Senado, não se considerando por tal a falta de número ou deliberação unilateral do próprio Senado.

Sala Rui Barbosa, em 18 de janeiro de 1951. — **Waldemar Pedrosa**, Presidente — **Ferreira de Souza**, Relator — **Vergniaud Wanderley** — **Etelvino Lins** — **Arthur Santos**, com restrições. — **Luiz Tinoco** — **Ivo d'Aquino**.

O Projeto apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça, como conclusão de seu parecer, foi aprovado pelo Senado: (65)

Faço saber que o Senado Federal decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 8.º, alínea I, do Regimento, a seguinte

#### RESOLUÇÃO N.º 6, DE 1951

Artigo único — O prazo a que se refere o art. 14, § 6.º, da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, é ininterrupto, e somente será suspenso por:

- a) superveniência das férias parlamentares, compreendidos nestas o dia da instalação do Congresso Nacional e o tempo do seu funcionamento extraordinário, quando convocado para fim especial;
- b) força maior ou caso fortuito, que impeça o Senado de reunir-se, não se compreendendo entre esses motivos a falta de quorum ou deliberação unilateral do próprio Senado.

Senado Federal, em 29 de maio de 1951. — **João Calé Filho**, Presidente do Senado Federal.

#### V — PRAZO PARA PRONUNCIAMENTO SÔBRE VETO

Como se devem contar os 30 dias que a Lei Orgânica do Distrito Federal dá para o pronunciamento do Senado.

(65) D.C.N. — II de 30-5-1951, pág. 3.335

Em 28 de novembro de 1949, o Prefeito do Distrito Federal dirigiu officio ao Presidente do Senado, nos seguintes termos: (66)

Da Prefeitura do Distrito Federal:

Em 28 de novembro de 1949.

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Tenho a honra de me dirigir a Vossa Excelência para solicitar o alto pronunciamento do Senado Federal sobre dúvidas resultantes da decisão proferida por essa egrégia Câmara no tocante ao Veto parcial n.º 33 oposto por mim ao Projeto de Lei n.º 134-49, aprovado pela Câmara dos Vereadores e, que dispõe sobre a concessão das vantagens do art. 29 da Lei n.º 319, de 1949, aos professores de artes do Q.S.E. bem como aos professores de curso técnico do Q.S.

2. O § 6.º do art. 14 da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal) declara textualmente:

**“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr rejeitado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início...”**

3. A mensagem do Executivo Municipal comunicando ao Senado, em tempo hábil, o veto parcial oposto ao projeto de lei referido, está datada de 20 do mês de outubro próximo passado e foi recebida, na Secretaria dessa Casa, no mesmo dia 20, conforme documento assinado pelo Senhor L. Carvalho, funcionário da seção competente para tal fim, devendo, portanto, o prazo legal ser contado a partir do dia seguinte, isto é, 21 de outubro, inclusive.

4. A apreciação do Senado, entretanto, só se verificou na sessão de 21 do mês em curso, ou seja, trinta e dois dias depois de sua entrada na respectiva Secretaria.

5. Estou informado de que, suscitada a extemporaneidade do pronunciamento, foi decidido pela Mesa que o prazo fatal a que se refere o dispositivo de lei citado deveria ser contado, não da entrada do veto na seção competente do recebimento de correspondência, mas da entrada do mesmo no Gabinete do 1.º Secretário, ocorrida, segundo se alegou, em 24 de outubro findo.

6. Permito-me, todavia, a liberdade de ponderar que o Regulamento da Secretaria do Senado, atualmente em vigor, dispõe em seu art. 8.º, que

“Os serviços da Secretaria ficam subordinados a uma Diretoria, auxiliada por uma Vice-Diretoria, sendo distribuídos da seguinte forma:

I — Seção de Expediente, a que fica subordinada a Portaria.

II — .....

Dispondo, mais adiante no artigo 11, que

“A Seção de Expediente competem os seguintes serviços:

I — Receber, abrir, protocolar e encaminhar toda a correspondência do Senado;

II — .....

7. Por seu turno, o novo Regulamento em elaboração, cujo projeto definitivo está publicado no Diário do Congresso de 29 de outubro p. passado, pág. 10.481 e seguintes, estabelece que

“Os serviços da Secretaria do Senado Federal, superintendidos pelo 1.º Secretário, na forma do inciso I do art. 10 do Regimento Interno, funcionarão sob a imediata responsabilidade de um Diretor-Geral, que terá como auxiliares...”

8. Depois de distribuir os serviços da Secretaria em duas divisões administrativa e parlamentar, declara o mesmo artigo em seu inciso I, que:

“A Divisão Administrativa compreende as seguintes Diretorias:

1) Expediente, a que se subordinam as seções:

a) Expediente;

b) Protocolo;

c) Portaria;

d) .....

9. Parece claro e irrecusável, portanto, em face dos dispositivos citados, que, sendo a portaria serviço subordinado à seção ou diretoria de Expediente e esta órgão integrante da Secretaria do Senado, a entrada de um documento ali

(66) D.C.N. — II de 1-12-1949

importa necessária e automaticamente entrada na Secretaria do Senado.

10. Vale ressaltar ainda que a Lei Orgânica, disciplinadora da matéria, não se refere a recebimento ou despacho pelo responsável imediato ou pelo superintendente dos serviços da Secretaria, mas simplesmente a "recebimento pela Secretaria do Senado".

11. Admitidas que sejam as ponderações aqui desenvolvidas, cuja procedência me parece manifesta, chega-se à conclusão de que a rejeição do veto em referência se verificou dois dias depois de expirado o prazo fatal do art. 14, § 6.º, da Lei Orgânica, ou seja, quando já considerado tácitamente aprovado o veto.

12. Assim, allás, tem deliberado o Senado, como se pode ver, por exemplo, pelo que aconteceu com o Veto n.º 69, oposto por mim ao Projeto n.º 263, que estabelecia a gratificação de 30% (trinta por cento) em favor dos funcionários de hospitais, ambulatórios e postos sanitários de doenças contagiosas. Tendo entrado na portaria dessa Casa em 6 de novembro de 1948, recebido pelo funcionário A. Silva, foi o veto considerado aprovado no dia 8 de dezembro de 1948, por se haver excedido o prazo de 30 dias estabelecido na Lei Orgânica, prazo que naquele caso se contou, precisamente, a partir do dia 7 de novembro inclusive e terminou a 6 de dezembro.

13. Tal como se verificou recentemente com o Veto n.º 33, o Veto número 69 do ano passado dera entrada na portaria, e o Senado então não teve dúvidas de que era o mesmo que haver entrado na Secretaria. Leia-se a ata da 190.ª Sessão, publicada no Diário do Congresso de 10 de dezembro de 1948:

"Na Ordem do Dia da sessão de ontem estava incluído o Veto n.º 69 — declarou Vossa Excelência — oposto pelo Senhor Prefeito do Distrito Federal ao projeto de lei que estabelece a gratificação de 30% (trinta por cento) aos funcionários que trabalham em hospitais, ambulatórios e postos sanitários de doenças contagiosas.

O Senhor Senador Hamilton Nogueira requereu o adiamento da discussão para a sessão de amanhã, 10 do corrente. Sucede, entretanto, que já ontem o veto devia ser declarado aprovado, nos termos da Lei Orgânica, visto como decorrerá o prazo da

lei sem que o Senado se houvesse pronunciado. O veto deu entrada na Secretaria a 6 de novembro último e assim os trinta dias fixados no § 6.º, do art. 14, da Lei Orgânica já haviam passado. O Senado, pois, não pode mais tomar conhecimento da matéria, por ter expirado o prazo legal, devendo considerar-se aprovado o veto."

14. E mais adiante, resolvendo na mesma sessão uma dúvida suscitada a respeito do assunto, Vossa Excelência foi ainda explícito e esclareceu definitivamente o caso, como se estivesse esclarecendo a própria questão aventada neste ofício:

"O Senhor Presidente — O veto entrou na Secretaria, conforme está anotado pelo carimbo da portaria, no dia 6 de novembro e pela anotação que sistematicamente faço com a minha letra em todos os vetos, e o parecer da Comissão traz a data de 30 de novembro."

15. Do exposto se conclui, sem dúvida, que o prazo se conta a partir da entrada do veto na portaria, porque isso é o mesmo que ser recebido pela Secretaria do Senado, e aplicada essa regra ao Veto n.º 33 deste ano, que entrou a 20 de outubro não podia mais sobre êle deliberar o Senado no dia 21 de novembro corrente, "por ter expirado o prazo legal, devendo considerar-se aprovado o veto", segundo palavras textuais de Vossa Excelência.

16. É, portanto, inspirado no mais alto dever de obediência à lei e na compreensão nítida de minhas responsabilidades pela preservação dos interesses do Distrito Federal que, exposta a dúvida resultante da respeitável decisão do Senado, venho por intermédio de Vossa Excelência, submetê-la ao elevado pronunciamento do plenário dessa Casa, pedindo ao mesmo que decida, em sua alta sabedoria, se o Veto n.º 33 foi de fato rejeitado ou se, ao tempo da apreciação, já não estaria tácitamente aprovado.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência as expressões do meu alto apreço. — Angelo Mendes de Moraes, Prefeito do Distrito Federal.

As razões do veto foram publicadas no Diário do Senado de 25-10-1949, (pág. 10.102).

Sobre o officio do Prefeito manifestou-se a Comissão de Constituição e Justiça, emitindo o seguinte parecer: (67)

**PARECER**

N.º 1.610, de 1949

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o officio referente ao Veto n.º 33, de 1949.

Relator: Senador Arthur Santos.

I — Em officio de 28 de novembro p. passado, dirigido ao Presidente desta Casa, o Sr. Prefeito do Distrito Federal levanta objeções sobre o pronunciamento do Senado ao rejeitar por 32 votos contra 6, em sessão de 21 dos mesmos mês e ano, o veto parcial por elle oposto ao Projeto de Lei da Câmara dos Vereadores n.º 134, de 1949.

Em resumo, aquela autoridade, depois de argumentar sobre a contagem do prazo de trinta dias dentro do qual deve o Senado apreciar os vetos do executivo municipal às deliberações da Câmara dos Vereadores, sob pena de serem havidos por aprovados, nos termos do art. 14, § 6.º, da Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, (Lei Orgânica do Distrito Federal) pretende que o assunto seja, novamente, submetido ao pronunciamento do plenário para que decida "Se o veto foi de fato rejeitado ou se, ao tempo da apreciação, já estava tacitamente aprovado".

Bastam estas simples palavras para assinalar a extravagância do pedido, como se fosse lícito ao Senado rever sua própria resolução, soberanamente tomada e cujo resultado, proclamado em forma solene, já adquiriu, pela publicidade regular, consistência de ato perfeito e acabado. Nem se viu, jamais, na tradição parlamentar essa novidade de um corpo legislativo admitir embargos às suas deliberações para, alterando-as integralmente, considerar aprovada uma lei rejeitada, ou vigente um ato que havia fulminado de inexistente.

Dispõe o art. 14, § 4.º, da Lei Orgânica que o veto oposto pelo Prefeito será submetido, dentro do decêndio, ao conhecimento do Senado que, pela maioria dos Senadores presentes, o aprovará ou rejeitará. Na espécie, o veto foi rejeitado, na sessão de 21 de novembro p. passado, por 32 votos contra 6.

Conseqüentemente, ou o Prefeito cumpre a resolução do Senado, dentro em dez dias, contados da data em que houver recebido a comunicação do Senado,

ou competirá ao Presidente da Câmara dos Vereadores a sua promulgação, como dispõe imperativamente o § 5.º do citado dispositivo.

Não lhe cabe outra alternativa.

Pelo exposto — o officio do Sr. Prefeito do Distrito Federal deve ser arquivado.

II — Apenas como elemento informativo à Comissão, vale acentuar a perfeita regularidade do ato do Senado.

Dispõe a Lei Orgânica do Distrito Federal que considerar-se-á aprovado o veto que não for rejeitado dentro de trinta dias, contados do recebimento pela Secretaria do Senado Federal ou do início dos trabalhos legislativos quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.

Ora, na espécie, o Veto n.º 33, de 1949, foi recebido pela Secretaria do Senado Federal, no dia 24 de outubro de 1949.

É um fato irrecusável. Consta do carimbo aposto — no officio do Senhor Prefeito do Distrito Federal com que o veto foi encaminhado. E all está escrito — "Secretaria do Senado Federal — Seção de Protocolo — Fichado — outubro — 24 — 1949 — Veto n.º 33, de 1949".

Assim sendo, se o veto entrou na Secretaria do Senado Federal, a 24 de outubro de 1949, e foi rejeitado na sessão de 21 de novembro de 1949 — a decisão do Senado foi legitimamente tomada, dentro do prazo legal de trinta dias.

Não importa que o officio tivesse ingresso na Portaria do Senado no dia 20 de outubro de 1949. Portaria do Senado é uma coisa. Outra, Secretaria do Senado.

Se o honrado Prefeito do Distrito Federal, conforme alega, está informado de que suscitada a extemporaneidade de pronunciamento, foi decidido pela Mesa que o prazo fatal a que se refere o dispositivo de lei citado deveria ser contado, não da entrada do veto na seção competente do recebimento da correspondência, mas da entrada do mesmo no Gabinete do 1.º-Secretário; vítima foi de maus informantes. O prazo foi contado, como manda a lei, da entrada do veto "na Secretaria do Senado Federal". E esse ingresso, allás, constatado pelo carimbo e ficha correspondente, deu-se a 24 de outubro de 1949.

O assunto não merece, pois, maiores considerações, assim sendo, a Comissão

(67) D.C.N. — II de 8-12-49, pág. 12.963

de Constituição e Justiça resolve unânimemente mandar arquivar o ofício.

Sala Rui Barbosa, em 5 de dezembro de 1949. — Attilio Vivacqua, Presidente — Arthur Santos, Relator — Vergniaud Wanderley — Lúcio Corrêa — Ferreira de Souza — Filinto Müller — Aloysio de Carvalho, não tomel conhecimento do ofício do Prefeito, votando, pois, pelo arquivamento.

**VI — PRAZO DO VETO — INTERRUPTÃO  
(SESSÃO LEGISLATIVA CONVOCADA  
PARA FIM ESPECIAL — INTERPRETAÇÃO)**

**Veto n.º 6, de 1957**

Na votação do Veto n.º 6, de 1957 (68), em período de convocação extraordinária do Congresso Nacional, o Sr. Gilberto Marinho levantou a seguinte questão de ordem:

**O SR. GILBERTO MARINHO** (Pela ordem. Não foi revisto pelo orador.) — Sr. Presidente, desejava submeter à alta consideração da Mesa questão de ordem que passo a formular.

O art. 177 do Regimento Interno determina:

“Considerar-se-á aprovado o veto que não fôr votado dentro de trinta dias, contados do seu recebimento pela Secretaria do Senado ou do início dos trabalhos legislativos, quando se houver feito a remessa no intervalo das sessões.

§ 2.º — O prazo é ininterrupto e somente se suspende por:

a) superveniência das férias parlamentares compreendidas nestas o dia da instalação do Congresso Nacional e o tempo do seu funcionamento extraordinário quando convocado para fim especial.”

Consulto a Mesa sobre se não é caso de interromper-se a contagem do prazo, pela circunstância de, nos motivos da convocação do Congresso, falar-se, logo de início, em “momentoso assunto”. A seguir, lê-se:

“Ainda que outras matérias não fôsem invocadas, como o são para o debate e pronunciamiento dos congressistas (del orgânica da previdência social, reforma administrativa, diretrizes do ensino, Código do Trabalho, fundo partidário e tantas pro-

posições mais de alcance econômico, social e político), afora a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito só a relevância e a necessidade de o Poder Legislativo manifestar-se, conclusivamente, sobre o “problema da simultaneidade de investiduras, com base em pleitos globais, justificaria, por si só a convocação ora feita.”

O veto ora em discussão não está configurado em nenhum desses itens. Solicito da Mesa se digne pronunciar-se sobre se não seria o caso, com fundamento nessa alínea a do § 2.º, de suspender-se a contagem do tempo, para reinício no próximo dia 24.

**O SR. PRESIDENTE** — A Mesa, oportunamente, decidirá a questão de ordem suscitada pelo nobre Senador.

Em sessão posterior, (69) a questão de ordem foi decidida pela Presidência:

**O SR. PRESIDENTE** — Na sessão extraordinária de 14 do corrente o Sr. Senador Gilberto Marinho, a propósito da matéria que acaba de ser anunciada, suscitou questão de ordem, que a Mesa prometeu resolver em outra oportunidade. É este o momento de fazê-lo.

Tendo em vista que o Regimento (artigo 177, § 2.º, alínea a) estipula que o prazo para pronunciamiento do Senado sobre vetos do Prefeito do Distrito Federal não se conte nas sessões legislativas extraordinárias, quando convocadas para fim especial, Sua Excelência indagou da Mesa se não seria a hipótese aplicável ao Veto n.º 6, de 1957, uma vez que este não configura qualquer dos objetivos para os quais o Congresso Nacional ora se acha reunido extraordinariamente.

Embora, a Mesa tivesse preferido, prudentemente, não se pronunciar desde logo e considerar o assunto com mais vagar, dada relevância de que a decisão necessariamente se haveria de revestir, na fixação de rumos não só para este caso, mas, sobretudo, para outros semelhantes, que possam surgir no futuro, a matéria parece simples.

Diz o § 2.º do art. 177 do Regimento, no tocante ao prazo de trinta dias, dentro do qual se há de pronunciar o Se-

(68) D.C.N. — II de 15-2-1958, pág. 140

(69) D.C.N. — II de 25-2-1958, pág. 155

nado sobre os vetos do Prefeito, sob pena de serem considerados aprovados:

“§ 2.º — O prazo é ininterrupto e somente se suspende por:

a) superveniência das férias parlamentares, compreendidos nestas o dia da instalação do Congresso Nacional e o tempo do seu funcionamento quando convocado para fim especial.”

A questão de ordem do nobre Senador pelo Distrito Federal, em sua essência, não cogita de esclarecer, interpretando a Constituição, se em sessão legislativa extraordinária, convocada para fim especial, está o Congresso impedido de apreciar matérias estranhas à convocação, consoante entende mais de um comentarista da Lei Maior, em desacôrdo, aliás, com opiniões respeitáveis manifestadas na tribuna de ambas as Casas do Congresso, nas oportunidades em que a tese tem sido abordada.

Nem há necessidade, sequer, de se analisar o que foi feito nas doze convocações extraordinárias ocorridas antes da atual, para daí se tirar conclusão corporificadora do entendimento do Congresso sobre o assunto.

Não se trata, também, de estudar a norma regimental invocada para fixar-lhe a interpretação ou indagar sobre a sua origem (primeiro como Resolução n.º 6-51, depois como dispositivo da lei interna na reforma de 1952), nem investigar os fatos que justificaram a sua adoção, para se estabelecer, com precisão, o que teve em vista o legislador ao instituí-la.

A dúvida suscitada diz respeito, unicamente, a caber, ou não, no caso presente, a interrupção do prazo do veto nesta sessão legislativa.

Tudo se resume, pois, em saber se a presente sessão legislativa foi convocada para fim especial.

Entende a Mesa que o esclarecimento há de ser encontrado nos termos do ato convocatório, o qual está assim concebido:

**“RESOLUÇÃO**

Excentíssimo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

Convocação extraordinária do Congresso Nacional.

I — Os deputados abaixo-assinados, em número superior ao mínimo exi-

gido, têm a honra de dirigir-se a Vossa Excelência, na forma do artigo 198 do Regimento Interno, para comunicar-lhe que, nos termos do artigo 39, parágrafo único, *in fine*, da Constituição, resolveram convocar, como neste ato convocam, o Congresso Nacional, para reunir-se em sessão extraordinária, no período de 31 de janeiro a 5 de março de 1956, com o objetivo de examinar, entre vários e momentosos assuntos de interesse público em tramitação nas duas Casas legislativas, o Projeto de Emenda Constitucional n.º 16, de 1957, que sujeita ao referendo popular a coincidência de mandatos eletivos oriundos de eleições gerais, em todo o País.

II — A douta Comissão de Constituição e Justiça, no Parecer n.º 2, de 1955, relatado pelo saudoso parlamentar Lúcio Bittencourt, sobre indicação de autoria do nobre Deputado Sr. Raul Pilla, decidiu que:

“emenda constitucional pode ser votada em sessão legislativa extraordinária, subordinada a eficácia dessa votação ao pronunciamento favorável de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso”.

e que

“não verificada essa condição, ter-se-á por não votada devendo ser novamente submetida à Câmara na primeira sessão ordinária que se seguir.”

III — Ainda que outras matérias não fôssem invocadas, como o são para o debate e pronunciamento dos congressistas (lei orgânica da previdência social, reforma administrativa, diretrizes do ensino, Código do Trabalho, fundo partidário e tantas proposições mais de alcance econômico, social e político), afóra a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito, só a relevância e a necessidade de o Poder Legislativo manifestar-se, conclusivamente, sobre o problema da simultaneidade de investiduras, com base em pleitos globais, justificaria, por si só, a convocação ora feita.

Nesta altura, já não é mais possível tergiversar sobre uma questão como essa, de notoriedade e repercussão nacionais, impondo-se sobre ela, nes-

te ou naquele sentido, a palavra pre-remptória e definitiva, do órgão competente.

Dai porque, sensíveis a tal estado de espírito, os signatários julgaram conveniente, oportuno e necessário assumir a responsabilidade desta iniciativa que a Carta Magna expressamente lhes atribui e faculta.

**IV** — Isto pôsto, Sr. Presidente, rogam êles se digne V. Ex.<sup>a</sup> tomar as providências cabíveis para que o presente ato, prosseguindo nos seus ulteriores termos, produza todos os efeitos que, de direito, colima.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 1957. — **Esmerino Arruda** e mais 115 assinaturas."

Como se vê, o documento consta de quatro partes, numeradas de I a IV.

Na primeira se expressa a deliberação dos signatários de

"... convocar, como neste ato convocam, o Congresso Nacional, para se reunir extraordinariamente..."

É aí que se estipula o prazo da convocação (de 31 de janeiro a 5 de março de 1958) e se declaram as finalidades dela.

Na parte n.º II se sustenta a possibilidade de serem votadas emendas à Constituição em sessões extraordinárias. Na de n.º III se justifica a convocação, acentuando que, se outras matérias não houvesse (e são citadas diversas proposições, umas em curso na Câmara, outras no Senado, e "tantas proposições mais de alcance econômico, social e político, afora a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito"), só a emenda constitucional mencionada seria bastante para justificá-la.

Finalmente, na parte IV se pede ao Presidente da Câmara tome as providências cabíveis para que o ato convocatório produza os efeitos colimados.

O objetivo da convocação é, pois, conforme expressamente declarado na primeira parte do texto transcrito, "... examinar, entre vários e momentosos assuntos de interesse público", e além de "outras matérias" enumeradas, "tantas proposições, mais de alcance econômico, social e político, afora a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito", como se pode sustentar tenha sido a convocação feita para fim específico?

Entre os "vários e momentosos assuntos de interesse público", ou entre as "outras matérias", como as arroladas, ou ainda, entre "tantas proposições mais de alcance econômico, social e político" se situa toda a esfera da competência do Congresso, mais a de cada uma de suas Casas, privativamente.

Atendendo à convocação, pode a Câmara, como pode o Senado, tratar de quantos assuntos entenda, na sua soberania, merecer essa classificação.

Para se ter a certeza de que assim ambas as Casas têm entendido, basta examinar as ordens do dia de que se ocuparam as duas Casas desde a instalação dos trabalhos desta sessão extraordinária, de acordo, aliás, com o que foi feito em sessões anteriores, convocadas em condições semelhantes.

Conforme ficou dito, na parte III do ato convocatório, o que se contém é uma justificação. Não se pode querer fixar somente nas matérias aí citadas o âmbito da atividade do Congresso durante a convocação. Não há aí uma especificação fatal. Há, sim, uma enumeração exemplificativa, que, ainda que não estivesse vasada em termos vagos, não traria limites intransponíveis.

Nessas condições, se a sessão legislativa não foi convocada para fim especial, inextensível, não cabe aplicar ao caso a exceção invocada, da parte final da alínea a do § 2.º do art. 177 do Regimento.

A Mesa assim resolve a questão de ordem do nobre Senador Gilberto Marinho.

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI (Pela ordem)** — Sr. Presidente, ouvi, com muita atenção, a solução oferecida pela Mesa à questão de ordem levantada pelo nobre Senador Gilberto Marinho e dirijo-me a Vossa Excelência na esperança de que reconsidere a decisão.

Sr. Presidente, a meu ver, há equívoco no que se refere à interpretação dada pela Mesa ao assunto que mereceu o levantamento da questão de ordem, e pediria a gentileza de enviar-me cópia da convocação feita pela Câmara dos Deputados, a fim de que eu ofereça minha interpretação a seus termos, para luz do conhecimento de V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. PRESIDENTE** — Como o Senado acabou de ouvir, li, na íntegra, trecho da convocação. Vou encaminhar cópia fiel do ato convocatório.

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI** — Obrigado, Sr. Presidente. Quero apenas examinar o ato de convocação, porque, a meu ver, *data venia* de V. Ex.<sup>a</sup> e dos componentes da Mesa, o texto não sufraga a interpretação oferecida. (O orador é atendido.)

Sr. Presidente, temos que distinguir. Não é simples a questão, por ser de Direito Constitucional, interligada a interpretação do Regimento Interno do Senado.

A convocação, ao contrário do que V. Ex.<sup>a</sup> salientou, é, a meu ver, para matéria específica, não obstante os termos aparentemente genéricos a que V. Ex.<sup>a</sup> se referiu.

De fato, não podemos admitir, no particular, que o veto do Prefeito do Distrito Federal seja, com efeito, proposição legislativa. Sabemos que, na sistemática constitucional, como na interpretação regimental, proposição é projeto de lei, é projeto de resolução, indicação, mas não é, de forma alguma, nem podia ser, veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal a projeto de lei da Câmara Municipal. Logo vê V. Ex.<sup>a</sup> que a matéria não é tão simples, e, se permite uma sugestão diria, *data venia*, que o caso deveria ter sido encaminhado às luzes da Comissão de Constituição e Justiça.

Pelo exame que pudemos fazer, se quisermos dar uma definição exata ao veto do Sr. Prefeito do Distrito Federal, não o teremos, em absoluto, como proposição legislativa; não o teremos, em absoluto, nos termos do nosso Regimento, enquadrado às formas que ele preceitua e que Vossa Excelência acaba de brilhantemente expor.

Sr. Presidente, devo lembrar que o veto do Sr. Presidente, na sistemática constitucional, tem uma configuração *sui generis* e, para sua solução, neste momento, tem uma configuração *sui juris*. Não é de forma alguma, como se pretende, a hipótese a que se arrimou V. Ex.<sup>a</sup> para a solução apresentada.

Sr. Presidente, se não se trata de uma proposição legislativa, nos termos claros e precisos; se o veto do Prefeito não é uma dessas proposições, conseqüentemente não podemos, de maneira alguma, situá-lo dentro daquelas matérias previstas pela convocação. A convocação é específica, porque diz a que se destina. Declara que tem em vista não só o caso

para que foi precipuamente convocado o Congresso, como aquelas outras proposições legislativas a que se refere e que são do mais alto interesse nacional.

Ora, transformar o veto do Prefeito numa proposição legislativa, parece-me, *data venia*, equívoco de interpretação.

Estou certo, portanto, que a questão de ordem levantada pelo Senador Gilberto Marinho tem procedência.

Se pedi a palavra para efeito de discutir o assunto, neste instante, é mais por amor à fidelidade ao nosso Regimento e aos termos da Constituição do que por quaisquer outros propósitos.

Inclinar-me-ia a não trazer qualquer objeção, mas o precedente ficaria; e é contra ele que desejo manifestar-me, porque se vingar, de agora por diante teremos numa proposição legislativa tudo aquilo que possamos querer.

Eis a razão por que peço a Vossa Excelência, Sr. Presidente, reconsidere a espécie e reconheça, se possível, a procedência da questão de ordem.

Tenho para mim que nesta ocasião e nesta sessão extraordinária não poderíamos decidir o veto do Prefeito Municipal, porque a matéria foge à nossa competência; e as questões de competência têm no nosso Direito, na nossa processualística, uma significação extraordinária.

Aí, Sr. Presidente, os motivos pelos quais ousei, com a devida vênia, oferecer à consideração da Mesa estas modestas objeções, solicitando que V. Ex.<sup>a</sup> dê outra interpretação ao caso, porque este, ao meu ver, é que consulta o espírito da convocação, que se refere a proposição legislativa, quando, em verdade, o veto do Prefeito Municipal não é uma proposição legislativa, nos termos explícitos do Regimento do Senado Federal.

**O SR. PRESIDENTE** — Devo informar a S. Ex.<sup>a</sup>, primeiramente, que a Mesa poderia, se precisasse de maiores esclarecimentos, enviar a questão de ordem à Comissão de Constituição e Justiça; mas esta providência não estaria vinculada a qualquer disposição regimental. A Mesa julgou-a suficientemente clara e sentiu-se habilitada a resolvê-la, como o fez.

Quanto a reformar a resolução sobre a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Gilberto Marinho, esclareço ao nobre Senador Kerginaldo Caval-

canti; que a Mesa não considerou **proposição** o pronunciamento do Senado sobre o veto, nem ao menos empregou esse termo por ocasião da resolução da questão de ordem. E mais: a Mesa, quando a decidiu da forma por que acaba de fazer, leu o trecho final da Resolução convocatória da Câmara dos Deputados, se assim se pode expressar o pensamento dos senhores membros daquela Casa e que diz:

"... examinarem, entre vários e momentosos assuntos de interesse público, ora em tramitação nas duas Casas do Legislativo, o projeto de emenda constitucional."

Trata-se de projetos que estejam em tramitação ou sejam objeto de apreciação nas duas Casas do Congresso. A Mesa não vê, pois, como reformar a resolução da questão de ordem levantada pelo nobre Senador Gilberto Marinho. No entanto, como sempre procedo, quando, na direção dos trabalhos do Senado, decidindo sobre questões de ordem, terei satisfação em ouvir o Plenário, se assim o desejar o nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti.

**O SR. KERGINALDO CAVALCANTI (Pela ordem)** — Sr. Presidente, não levarei a tanto minha intransigência. Apenas quis respigar quanto ao precedente, que não me parece bem acertado. Não desejaria retornar, para dizer que V. Ex.<sup>a</sup>, citando, como citou, o decreto de convocação, veio dar força aos meus argumentos. Este é, simplesmente, um ponto de vista de interpretação. Acredito mesmo seja o modo por que estou raciocinando, por que estou interpretando, divergente do que V. Ex.<sup>a</sup> possa ter, como do da douta Mesa, como do próprio Senado.

De qualquer maneira, Sr. Presidente, não quero levar longe minha objeção. Não recorrerei para o Plenário da interpretação dada pela Mesa. Quis apenas fixar ponto de vista e agradeço a V. Ex.<sup>a</sup> esta oportunidade que me deu ensejo para que manifestasse de público o alto respeito, a elevada consideração pelo modo por que V. Ex.<sup>a</sup> preside aos trabalhos desta Casa.

**O SR. PRESIDENTE** — Muito agradecido às palavras generosas do nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti.

Fica mantida a resolução da questão de ordem suscitada pelo nobre Senador Gilberto Marinho, nos termos antes proferidos.

## VII — RAZÕES DO VETO

1 — O Prefeito do Distrito Federal só pode vetar projetos de lei da Câmara dos Vereadores em 2 casos: ou quando inconstitucionais, ou quando contrários aos interesses da União ou do Distrito Federal.

- O poder de vetar nos EE.UU e no Brasil.
- O Executivo tem que justificar o veto:

Por ocasião da votação, em discussão única, do Veto nº 38, de 1948, do Prefeito do Distrito Federal, ao Projeto nº 238, da Câmara dos Vereadores, que introduz alterações no Estatuto dos Funcionário da Prefeitura. (Com Parecer nº 951, pela aprovação do veto), o Sr. Arthur Santos fez a seguinte declaração de voto: (70)

Ainda há pouco, defendendo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a respeito do último veto, submetido ao conhecimento do Senado, disse, com muita propriedade, nosso ilustre colega, o nobre Senador Filinto Müller, que o veto do Prefeito do Distrito Federal às resoluções da Câmara dos Vereadores só se justifica, nos precisos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, quando a resolução vetada é inconstitucional, ou contrária aos interesses da União ou do Distrito Federal. Fora destes casos restritos, definidos e expressos na Lei Orgânica, não cabe ao Prefeito desta Cidade o direito do veto às resoluções da Câmara Municipal.

Aliás, Sr. Presidente, o figurino é o da Constituição Federal: o Poder Executivo só pode vetar os projetos votados pelo Poder Legislativo quando eles ferem o Estatuto Fundamental, a lei maior da Federação brasileira, ou quando são contrários aos interesses da Nação.

Fora destas duas hipóteses, não cabe ao Poder Executivo o direito do veto, sendo limitada a soberania do Poder Legislativo na feitura das leis.

Já disse certa vez, da tribuna, que o instituto do veto no regime constitucional brasileiro não tem as mesmas caracte-

(70) D.C.N. — II de 29-9-48, pág. 9.516

terísticas do norte-americano. Naquele país, pode o Executivo vetar o projeto do Congresso sem declaração de motivos, porque o veto tem o caráter de apêlo ao reexame, de provocação a um novo estudo por parte do Poder encarregado da elaboração das leis.

No regime constitucional brasileiro outro é o sistema: a lei só pode ser vetada se é inconstitucional ou contrária aos interesses da União.

No caso do Distrito Federal, a Lei Orgânica votada pelo Poder Legislativo molda-se no figurino do Estatuto Fundamental e estabelece, taxativamente, que cabe ao Prefeito o direito de veto quando a lei é inconstitucional ou contrária aos interesses da União ou do Distrito Federal.

O Senado brasileiro tem grande responsabilidade no caso em apêço. Poderia dizer que tem dupla responsabilidade: primeira, a de vigiar a observância do Estatuto Básico, dever que cabe a todos os cidadãos e, principalmente, aos que, como nós, estamos investidos de alta e nobilíssima função, quase de magistratura; segunda, por ter partido desta Casa a Lei Orgânica do Distrito Federal, retirando da Câmara dos Vereadores a faculdade de conhecer do veto oposto pelo Prefeito às suas resoluções.

Foi, sem dúvida, lei de grande responsabilidade. Estamos todos lembrados dos amplos debates que agitaram o Parlamento em face da oposição dos que sustentavam a plena autonomia legislativa da Câmara Municipal, por ser inerente à função legislativa o conhecimento dos vetos opostos, pelo Poder Executivo.

Fomos vencidos nesse passo, Senhor Presidente, os que sustentávamos que a Câmara dos Vereadores do Distrito Federal era entidade com função legislativa; e, assim sendo, tinha como decorrência o direito de examinar, conhecer dos vetos opostos pelo Chefe do Executivo Municipal às suas deliberações.

Não entendeu desta forma o Senado da República e foi votada a Lei Orgânica do Distrito Federal, em cujo art. 34 está expresso que os vetos do Prefeito às resoluções da Câmara dos Vereadores devem ser submetidos ao conhecimento desta Casa, a qual os aprovará ou rejeitará. Tais vetos, no entanto, se devem fundar num dos seguintes requisitos: ser a lei inconstitucional ou contrária aos interesses da União ou do Distrito Federal.

Ainda há pouco, com muita propriedade, o nobre Senador Filinto Müller, demonstrou que, no caso em debate, se justificava o veto por ser a resolução da Câmara Municipal contrária aos interesses do Distrito Federal.

Com referência, porém, ao Veto número 38, o Prefeito não alegou, sequer que o projeto de lei da Câmara dos Vereadores fosse inconstitucional ou contrário aos interesses da União ou do Distrito Federal. Nem o poderia fazer, porque se trata de proposição que visa, apenas, modificar o regime do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, prescrevendo norma diferente da consuetudinária e dilatando prazos dentro dos quais o funcionário público possa recorrer dos atos do Poder Executivo contra êle proferidos.

Onde, Sr. Presidente, nesta resolução da Câmara dos Vereadores, uma disposição ou preceito inconstitucional ou contrário aos interesses da União ou do Distrito Federal?

Estou de acôrdo com o nobre Relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, em que o mesmo seja inconveniente. É bem provável que, como legislador municipal, não houvesse dado meu voto a essa proposição, preferindo sustentar o regime estabelecido pela lei vigente, não inovando da maneira como fez o legislador municipal.

Verdade incontestável e incontroversa é que essa lei, além de não ser inconstitucional, não fere os interesses da União ou do Distrito Federal.

O Senado da República não pode manter-se numa atitude displicente em relação aos vetos do Prefeito do Distrito Federal. Estamos inaugurando verdadeira jurisprudência no sentido de se formar o instituto, o que é de grande relevância porque diz respeito à faculdade legislativa da Câmara Municipal do Distrito Federal e em observância à Lei Orgânica votada pelo Senado, que reduziu a competência legislativa da Câmara dos Vereadores.

O Sr. Andrade Ramos — V. Ex.<sup>a</sup> diz que o Senado não deve mostrar-se displicente. Na realidade, êle não se tem mostrado assim. A prova V. Ex.<sup>a</sup> mesmo dá nesta oportunidade, em que está debatendo, com saber jurídico, o veto do Sr. Prefeito, no desejo de esclarecer o Senado. Muito temos participado e ouvido discussões sobre os vetos, opiniões de um

e outro lado; e, ao mesmo tempo, temos procurado para resolvê-los, aquilo que nos parece mais justo e acertado em bem do Distrito. Assim, há vetos que têm sido aprovados e outros rejeitados. O Senado, não obstante a série de vetos, deve evidentemente fazer com que seja respeitado o objetivo que V. Ex.<sup>a</sup> acaba de apontar: o veto é para corrigir a falha de constitucionalidade ou o prejuízo para o Distrito Federal. O veto, quando não atende a um ou outro aspecto, parece fora dos propósitos da lei orgânica. Podemos, assim, dizer que o Senado tem considerado os vetos com toda atenção, procurando agir da melhor maneira para a cidade e, ao mesmo tempo, não prejudicar os trabalhos da Assembléa Legislativa, nem desmoralizar a ação do prefeito. Esta me parece tem sido a atuação do Senado: de alta dignidade e austeridade, como V. Ex.<sup>a</sup> está demonstrando com a sua palavra autorizada e respeitada, embora tratando-se, num veto como o presente, de simples matéria estatutária.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Quando declarei que o Senado não pode examinar com displicência os vetos do Prefeito do Distrito Federal, queria referir-me ao aspecto puramente constitucional...

**O Sr. Andrade Ramos** — Que é fundamental.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — ... porque não cabe, absolutamente, ao Senado examinar, apenas, se o projeto vetado pelo Prefeito do Distrito Federal dispõe da melhor maneira sobre uma espécie ou uma relação de direito.

O que desejava afirmar, apesar de ser questão absolutamente pacífica, é que o veto não é só reexame; não é apenas a provocação do Poder Executivo ao Legislativo para que reexamine determinada questão ou relação de direito regulada pelo projeto de lei. O veto tem sentido absolutamente específico no sistema político brasileiro e só se justifica se a lei vetada é inconstitucional ou fere interesses da União ou do Distrito Federal.

Ora, no caso em aprêço, basta ler o projeto de lei vetado pelo Prefeito do Distrito Federal para se verificar se não se trata de dispositivo ou disposição, que tenha sido acioimado de inconstitucional ou que fira interesse fundamental da União ou do Distrito Federal.

**O Sr. Andrade Ramos** — V. Ex.<sup>a</sup> tem toda razão; é simples modificação do Estatuto dos Funcionários Municipais.

**O SR. ARTHUR SANTOS** — Ainda hoje li no "O Jornal" que o Prefeito do Distrito Federal vetou uma lei que mandava dar o nome de Embaixador Regis de Oliveira a uma rua desta cidade, porque S. Ex.<sup>a</sup> não concordava com essa homenagem ou com que a rua tivesse tal denominação.

Ora, Sr. Presidente, o Senado da República não pode ser provocado para tratar de assunto dessa insignificância.

Lei nessas condições não é inconstitucional, nem ofende os interesses do Distrito Federal. A Câmara dos Vereadores tem absoluta autonomia para resolver que determinado logradouro do Rio de Janeiro se denomine Rua Embaixador Regis de Oliveira.

Admito que o Sr. Prefeito do Distrito Federal não concorde com essa resolução, mas deve curvar-se, como órgão executivo, ante a lei, ante a função absolutamente autônoma ou soberana do órgão legislativo.

No caso ora submetido ao conhecimento do Senado, estamos em face de outro projeto que não atenta contra a lei fundamental, não é inconstitucional, não ofende os interesses da União, nem do Distrito Federal, sendo, portanto, insusceptível de veto. Ela resulta da vontade soberana da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal, que a votou no exercício de função legislativa a ela atribuída pela Carta fundamental. Trata-se de competência que lhe foi traçada pela Constituição Federal e não outorgada por lei ordinária. Nestas condições, deve ser exercida dentro dos limites amplos que o próprio instituto legislativo em si conforma, define e comporta.

Meu voto é no sentido de rejeitar o veto, porque a lei vetada, mesmo inconveniente, ou quicá inconveniente, não atenta contra a Constituição Federal, nem contra os interesses da União e do Distrito Federal. Confirmo, pois a resolução da Câmara dos Vereadores.

**O SR. LÚCIO CORRÊA** — (Para encaminhar a votação.) Sr. Presidente, fui Relator, na Comissão de Constituição e Justiça, do Veto n.º 38, do Sr. Prefeito do Distrito Federal.

Evidentemente, nos termos do artigo 14, § 3.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, o veto deve fundar-se em que o projeto da Câmara dos Vereadores seja inconstitucional ou contrário aos interesses da União ou do Distrito Federal.

Quando emiti meu parecer, ponderei particularmente à Comissão de Constituição e Justiça que o Sr. Prefeito do Distrito Federal não havia focalizado esses dois aspectos essenciais. Entretanto, o veto atendia à circunstância de ser o projeto da Câmara dos Vereadores profundamente inconveniente. A Comissão de Constituição e Justiça, em sua maioria, aceitou o veto sob este aspecto. Eu havia considerado, no meu parecer, que fora oposto, no particular, com sabedoria jurídica, não comportando mesmo novas considerações além dos seus fundamentos.

Ao que parece, o nobre Senador Arthur Santos, sob esses dois aspectos fundamentais do veto, está com a razão; entretanto, sob os que acabei de focalizar, a mim me parece de justiça a aprovação do veto, porque a lei é, à evidência, inconveniente aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. PRESIDENTE** — Vai ser lido o projeto vetado.

É lido o seguinte

**PROJETO N.º 238**

**Da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal**

**Art. 1.º** — Inclua-se no Capítulo XIII do Título II (Do Direito de Petição) do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal), depois da letra **b**, inciso I do art. 204:

“1.º — Qualquer informação ou parecer contrário só poderá fundar-se diretamente na improcedência do pedido ou representação para o que se transcreverá o dispositivo legal invocado. Quando outros motivos haja, mesmo concorrentes, para impugnação, serão obrigatoriamente expostos e provocados no corpo da informação ou parecer. Num e noutra caso abrir-se-á vista de 72 horas ao funcionário para dizer sobre os termos em que foi colocada a matéria do requerimento ou representação.”

Acrescente-se ao n.º II do mesmo art. 204:

“O interessado terá vista do processo por cinco dias, na própria repartição, para formular o pedido de reconsideração e, se no curso ulterior

da instrução, forem opostos novos fatos e formuladas outras arguições, terá deles conhecimento para alegar dentro de 72 horas o que lhe parecer de direito.”

Acrescente-se ao art. 204, VI:

“Aplica-se no recurso o disposto quanto ao pedido de reconsideração.”

**Art. 2.º** — Acrescente-se ao art. 204, depois do n.º VII, e antes do parágrafo 1.º:

“VIII — Em nenhuma hipótese a autoridade dirá sobre assunto de que não tenha tido conhecimento tanto o interessado direto como os órgãos informantes da Administração.”

**Art. 3.º** — Ficam revogadas: — a parte final do art. 204, parágrafo 2.º:

“... desde que outra providência não determine a autoridade quanto aos efeitos relativos ao passado”;

e no parágrafo único do art. 205, as palavras:

“quanto cabíveis e...”

**Art. 4.º** — Revogam-se as disposições em contrário.

**O SR. PRESIDENTE** — Passa-se à votação.

Os Srs. que aprovam o Veto n.º 38, oposto pelo Sr. Prefeito do Distrito Federal ao Projeto n.º 238, da Câmara dos Vereadores queiram conservar-se sentados. **(Pausa.)**

Está rejeitado.

2 — São inaceitáveis aditamentos às razões do veto, mesmo enviados ainda dentro do prazo de pronunciamento do Prefeito sobre o projeto vetado. Só pode ser exercido o poder do veto se a medida é inconstitucional ou se contraria os interesses do Distrito Federal. Não basta que seja inconveniente, de aplicação impossível ou mal redigida:

Por ocasião da discussão única do Veto n.º 4, de 1950, do Sr. Prefeito do Distrito Federal, ao Projeto de Lei n.º 328, da Câmara dos Vereadores, que dispõe sobre o Plano Rodoviário Carioca (com Parecer n.º 750, da Comissão de Constituição e Justiça, pela rejeição

do veto), usou da palavra o Sr. Andrade Ramos: (71)

**O SR. ANDRADE RAMOS** — Senhor Presidente, a maioria dos membros da Comissão de Constituição e Justiça manifestou-se pela rejeição do veto do ilustre Sr. Prefeito do Distrito Federal, ao Projeto de Lei n.º 328, da Câmara dos Vereadores. O nobre relator, Senador Atílio Vivacqua, fundamentou seu voto especialmente na circunstância de não haver o Sr. Prefeito estabelecido, nas razões de sua mensagem, aquelas condições referidas no art. 14, § 3.º, da Lei Orgânica. Entretanto, o mesmo relator menciona haver o Chefe do Executivo Municipal, mais tarde, porém dentro do prazo, isto é, antes de esgotado o decêndio, enviado ao Senado o Ofício n.º 3.081, declarando:

"... em conclusão às razões do veto consubstanciadas no mesmo ofício, tenho a honra de informar a V. Ex.ª que, nos termos do artigo 14, § 3.º, da Lei Orgânica, o referido projeto, pelas razões expendidas, é contrário aos interesses do Distrito Federal."

Sr. Presidente, examinando e estudando as razões do veto, nelas encontramos, claramente expostas, as condições necessárias para o veto, visto que, em mais de um artigo, são contrariados os interesses do Distrito Federal, dando margem, ao mesmo tempo, a confusões e maiores despesas para o Distrito, se executado, alterando o Plano Rodoviário Nacional.

**O Sr. Ismar de Góes** — Vejo, nas razões do veto do Sr. Prefeito, apenas uma crítica aos diversos artigos do projeto, e nada mais.

**O Sr. Ferreira de Souza** — Perfeito.

**O Sr. Ismar de Góes** — S. Ex.ª o crítica, do princípio ao fim, sem alegar, em nenhuma parte, qualquer inconveniente aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. ANDRADE RAMOS** — Tenha V. Ex.ª a paciência de ouvir-me, e demonstrarei ao nobre colega os inconvenientes e contrariedades para os interesses da Capital, baseando-me exclusivamente nas razões do veto.

**O Sr. Ismar de Góes** — ... poderá apontar inconveniências aos interesses do Distrito Federal; mas o Sr. Prefeito absolutamente não o fez.

**O SR. ANDRADE RAMOS** — Vossa Excelência não está com a razão, e para

prová-lo valer-me-ei unicamente — torno a dizê-lo das razões do veto.

**O Sr. Augusto Meira** — A crítica minuciosa feita pelo Sr. Prefeito é em razão mesmo da inconveniência do projeto tal a confusão das matérias tratadas no projeto vetado. A crítica importa, justamente, reconhecer a inconveniência e o prejuízo para o Distrito decorrentes da aprovação do projeto.

**O SR. ANDRADE RAMOS** — Este Projeto de Lei n.º 328, da Câmara dos Vereadores, está na categoria daqueles em que a ordem técnica e a ordem financeira estão de tal forma entrelaçadas que nunca se pode fazer uma lei razoável quando não há a colaboração dos órgãos técnicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Infelizmente, nós mesmos, aqui no Senado, temos encontrado exemplos dessa natureza.

Sr. Presidente, se, pois, atentarmos para o projeto em questão, veremos que o art. 1.º pretende criar um Plano Rodoviário Carioca e dar-lhe uns certos complementos que já estão no Plano Rodoviário do Distrito Federal e obedecendo também à competência do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

As determinações desse artigo podem criar conflitos e perturbações entre o Departamento do Distrito Federal — o D.E.R. — DF — e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — o D.N.E.R.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Só este inconveniente bastaria para justificar o veto, ou seja, a intromissão do Departamento Federal na autonomia rodoviária da Capital.

**O SR. ANDRADE RAMOS** — Obrigado a V. Ex.ª

Sr. Presidente, esse estabelecimento do Plano Rodoviário Carioca é desnecessário visto que, nos termos da Lei n.º 305, de 20 de dezembro de 1948, foi criado o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal.

O art. 2.º pretende modificar as aplicações das contribuições de melhorias e dos cinco por cento da arrecadação do Distrito Federal, quando a Lei n.º 305 já disciplina a matéria no art. 5.º Assim pois, é inoperante, podendo, entretanto, dar margem a interpretações le-

sivas e contrárias aos interesses do Distrito Federal.

O art. 3.º quer intervir nas obras enquadradas no art. 1.º, que são tôdas e já contratadas. Ora, os contratos existentes estão devidamente registrados pela Delegação de Contrôles e não pela Comissão de Contrôles, que é órgão inexistente no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal.

Para cumprir a disposição, ter-se-á que lavrar termo aditivo a todos os contratos existentes. Surgiriam questões em relação aos novos empenhos a serem atendidos em pequena parte pelos 5% arrecadados pela Prefeitura. A maior parte das obras rodoviárias seria paralisada, à espera que se arrecadasse a contribuição de melhoria e restaria disponível, sem possibilidade de aproveitamento, o montante dos empenhos já feitos e originários do Fundo Rodoviário Nacional. É, por consequência, de aplicação inconveniente, e certamente contrário aos interesses do Distrito Federal.

O art. 4.º manda dar prioridade absoluta ou de urgência às obras rodoviárias paralisadas por motivo não justificado. Ora, a mensagem do ilustre Sr. Prefeito Mendes de Moraes nos informa que, na realidade, tal fato, na prática de serviços e de obras, não pode suceder, pois, se há paralisação, há sempre um motivo.

Sr. Presidente, ainda em referência a esta disposição diz o ilustre Sr. Prefeito que só há uma obra rodoviária paralisada, mas com justo motivo, e que está sendo processada a rescisão administrativa do contrato respectivo, em virtude de ter sido este infringido. Trata-se da pavimentação da Estrada do Engenho, cujo contratante caiu em inadimplemento. E, ultimada a rescisão, a obra será logo depois reiniciada, por administração ou concorrência pública, de acordo com o crédito e as disposições do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal.

Enfim, o art. 5.º refere-se à elaboração do orçamento do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal e manda observar as disposições das Leis n.ºs 305, de 20 de dezembro de 1948 e 324, de 24 de fevereiro de 1949. A determinação parece redundante, porque a observância, destas disposições legais é o cumprimento das leis vigentes. Seria uma lei para mandar aplicar outras leis.

Sr. Presidente, com estas rápidas considerações feitas à margem do Projeto

n.º 328, da Câmara dos Vereadores, e baseados nas justas razões do veto do ilustre Sr. Prefeito, podemos concluir que a lei vetada, por trazer dificuldades de aplicação ao Poder Executivo Municipal em matéria ligada ao Plano Rodoviário Nacional, técnica e financeiramente regido por leis próprias, ora em vigor, contraria evidentemente os interesses do Distrito Federal. Por consequência, *data venia* do parecer da maioria da Comissão de Constituição e Justiça, apreçado nesta discussão, merece ser aprovado o Veto n.º 4.

**O SR. PRESIDENTE** — Continua a discussão.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Senhor Presidente, o Senhor Senador Andrade Ramos, com sua inteligência, iria certamente apresentar argumentos. S. Excelência argumentou que o projeto era contrário aos interesses do Distrito Federal. O Sr. Prefeito não fez idênticas considerações, talvez por displicência, só o fazendo tardiamente.

**O Sr. Andrade Ramos** — Baseei-me na mensagem. V. Ex.ª não tem razão.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Senhor Presidente, estamos ante fato já resolvido pelo Senado, que aprovou o parecer da Comissão de Constituição e Justiça considerando que o veto é ato formal e a competência para apreciá-lo se exaure, desde o momento em que o Chefe do Poder Executivo o submete ao julgamento desta Casa. A Comissão de Constituição e Justiça concluiu pela não admissão de aditamentos às justificações que acompanham o veto.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Aliás, já é doutrina firmada pelo Senado não receber aditamentos às razões dos vetos aqui chegados.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Senhor Presidente, não é só. Vejo no avulso crítica sistemática do Sr. Prefeito ao projeto, sem entrar sequer em seu mérito. Diz S. Ex.ª em sua mensagem, ao examinar o art. 1.º que carece de clareza o artigo na parte inicial; julga inoperante o texto final da disposição, ao mesmo tempo que afirma conter a regra disposição imprópria. Em relação, ainda ao art. 1.º, salienta a mensagem que os seus mandamentos são inconseqüentes. Recapitulando, que diz o Sr. Prefeito em relação ao art. 1.º? Que o projeto carece de clareza, que a disposição é inoperante e que há mandamentos inconseqüentes.

Se há disposição inoperante, se há mandamentos inconseqüentes, se há alguma disposição inaplicável, o assunto, por si só, está resolvido.

Pode ser que o projeto contenha defeitos de forma ou seja inaplicável; todavia, não vejo, em caso algum, que seja prejudicial aos interesses do Município.

Passando ao exame do art. 2.º, reporta-se o Sr. Prefeito ao fundamento anterior. Em relação ao artigo 3.º, diz S. Ex.ª conter disposição inexequível, como, de igual modo, inexequível é o parágrafo único, no entender da Mensagem. No tocante ao art. 4.º, o Sr. Prefeito afirma que o mesmo não tem qualquer objetivo. Acrescenta considerar absolutamente desnecessário o art. 5.º. No final da exposição, declara a Mensagem:

"Verifica-se que o projeto, se promulgado, constituiria uma lei de aplicação impossível, dados os limites inflexíveis traçados ao Poder Executivo para regulamentar e executar as conseqüentes disposições legais".

**O Sr. Andrade Ramos** — Seria uma lei muito mais de confusão, que de êxito.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Ora, Sr. Presidente, não vejo em toda a exposição do Chefe do Executivo Municipal, a declaração...

**O Sr. Andrade Ramos** — Tudo quanto V. Ex.ª citou, consta da mensagem sobre as inconveniências da lei.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — ... de que o projeto é inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal.

**O Sr. Ferreira de Souza** — O Prefeito do Distrito Federal faz críticas à redação e diz que certas normas são desnecessárias, em virtude da existência de outras semelhantes. Entretanto, S. Ex.ª não expõe um motivo sequer, do qual se possa deduzir que o projeto contrarie os interesses do Município. Uma coisa é ser mal redigido; outra é ser contrário aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Vê-se, assim, quanta razão tinha a Comissão de Constituição e Justiça ao rejeitar o veto, mesmo porque, de acôrdo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, não há como fugir ao brilhante parecer desse órgão técnico.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Aliás, dos cinco membros da Comissão, dois vota-

ram pela manutenção do veto e três pela rejeição.

**O Sr. Andrade Ramos** — O parecer foi apenas da maioria.

**O Sr. Francisco Gallotti** — O parecer não foi unânime.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Numa Comissão, as resoluções cabem à maioria. Não afirmei que o parecer fôra unânime. Apenas quis demonstrar a V. Ex.ª que a maioria da Comissão foi contrária ao veto. O que desejo fique bem claro é que o parecer não é do relator e sim da Comissão de Constituição e Justiça.

**O Sr. Ferreira de Souza** — Dos sete membros presentes à Comissão, dois ficaram no ponto de vista vencido.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Ao terminar, Sr. Presidente, quero pedir licença para ler a declaração de voto do Senador Ferreira de Souza, com a qual estou de pleno acôrdo. Diz S. Ex.ª:

"Não tenho dúvida em aceitar muitas das objeções formuladas pelo Sr. Prefeito. Entretanto, não me convenci de que o projeto, com todas as suas imperfeições e possíveis inconveniências até com a alegada inexequibilidade, contrarie aos interesses do Distrito Federal. E na dúvida, parece-me dever ser mantido o que delibrou a Câmara Popular, pois o veto é uma exceção."

Não vejo como fugir a essa declaração de voto. Realmente, pode o projeto encerrar inconveniência ou, até mesmo, ser inexequível, mas não cabe o veto.

**O Sr. Andrade Ramos** — É claramente contrário aos interesses do Plano Rodoviário do Distrito Federal.

**O Sr. Augusto Meira** — Tanto basta para ser inexequível.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — Não obstante o Sr. Prefeito declarou, senão tardiamente, sem sequer dar as razões, que o projeto era contrário aos interesses do Distrito Federal.

**O Sr. Ferreira de Souza** — Nem mesmo tardiamente demonstrou a contrariedade. Tardiamente, sim, enviou ofício em que considerava o projeto contrário aos interesses do Distrito Federal; mas os motivos primeiros permanecem e não inquinam a proposição de contrária aos interesses cariocas.

**O SR. ISMAR DE GÓES** — É justamente o que queria dizer. O senhor Pre-

feito, tardiamente, considerou o projeto contrário aos interesses do Distrito Federal; mas não declara, mesmo tardiamente os motivos pelos quais S. Ex.<sup>a</sup> o julga contrário...

**O Sr. Andrade Ramos** — O Senhor Prefeito já os tinha exposto na mensagem à Câmara de Vereadores.

**O SR. ISMAR DE GÓIS** — ... aos interesses do Distrito Federal, mesmo porque, em sua primitiva exposição a esse respeito, S. Ex.<sup>a</sup> nada argumenta, nem prova.

**O SR. PRESIDENTE** — Continua a discussão.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Sr. Presidente, a ausência do eminente relator do Parecer na Comissão de Constituição e Justiça força-me, como um dos subscritores — justamente aquele que fez acompanhar sua assinatura de declaração expressa, quanto às razões do veto — força-me, repito, a ocupar a tribuna e dizer ao Senado por que não se rendeu aquela Comissão, já não direi às razões oferecidas pelo Sr. Prefeito, porque razões não houve, mas à conclusão por Sua Excelência enunciada e pleiteada.

O projeto compõe-se de cinco artigos, todos criticados pelo Sr. Prefeito.

**O Sr. Andrade Ramos** — Permita V. Ex.<sup>a</sup> um aparte. Cada um dos artigos consubstancia matéria contrária aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Dizia eu, Sr. Presidente, que o Prefeito critica um por um os artigos da proposição da Câmara dos Vereadores; e a respeito de nenhum deles, oferece qualquer argumento do qual se deduza seja o projeto contrário aos interesses da Capital Federal.

Peço a atenção do Senado para que examine o caso à luz dos princípios norteadores do instituto do veto em Direito Constitucional.

O veto não é aplicado como forma de alegar ou condenar inconveniências de determinado projeto de lei; o veto não é o meio de criticar a redação de proposições; o veto não é expediente conferido ao Poder Executivo para evitar a aplicação de medida determinada pelo Legislativo.

O veto é o instrumento conferido ao Chefe do Poder Executivo, quando pode

êle demonstrar que o projeto é inconstitucional ou, no caso do Distrito Federal, que atenta contra a Lei Orgânica ou contraria os interesses do Município.

Sr. Presidente, vai longa distância entre ser inconveniente ao Município e contrariar os interesses do Distrito Federal.

O julgamento da conveniência é subjetivo: cada membro do Poder Legislativo julga, à sua maneira, se determinada norma é ou não conveniente.

**O Sr. Andrade Ramos** — O projeto é inconveniente aos interesses cariocas.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O que me parecer inconveniente, poderá a outros ser plenamente conveniente. O veto não demanda, não exige, o julgamento da inconveniência, mas se baseia, se calca, em demonstrar a contrariedade aos interesses do Município.

**O Sr. Andrade Ramos** — É o que o projeto faz: contraria flagrantemente os interesses da Capital Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — V. Ex.<sup>a</sup>, apesar de todo o seu brilhantismo, não o demonstrou.

Vou ler os fundamentos do Sr. Prefeito, a que V. Ex.<sup>a</sup> se reportou, e demonstrar que nenhum deles permite concluir pela contrariedade aos interesses do Distrito Federal.

O próprio Sr. Prefeito, no momento em que lavrou o veto esqueceu-se da exigência legal; e não usou uma só vez da expressão: "contrário aos interesses do Município".

Posteriormente quando lhe chamaram a atenção dirigiu ofício à Comissão de Constituição e Justiça para declarar que considerava o projeto contrário aos interesses cariocas; mas não aduziu um só motivo.

A Comissão de Constituição e Justiça preliminarmente apreciando o ofício do Chefe do Executivo Municipal julgou-o sem função no caso. Não basta que o Sr. Prefeito alegue ser contrário; é imprescindível que determine os motivos da contrariedade.

**O Sr. Ismar de Góes** — É fácil a verificação do absurdo. Seria o mesmo que o Chefe da Nação vetar projeto do Congresso Nacional por considerá-lo pouco claro ou por conter disposição inoperante.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Exatamente.

Dizia eu, Sr. Presidente, que o projeto se compõe de cinco artigos. Cada um deles foi analisado pelo Sr. Prefeito. Vejamos em que termos foram feitas as análises.

Quanto ao primeiro artigo, diz S. Ex.ª:

“O art. 1.º carece de clareza em seu início.”

Não é portanto contra a disposição; e não se compreende o que venha a ser, para efeito de aplicação especializada a crítica à redação ou ao emprêgo de uma palavra.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Parece-me muito claro o art. 1.º. Talvez o vernáculo não esteja muito correto; mas a disposição é explícita.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O estilo é que não está muito perfeito; mas ser legislador não é ser estilista.

O Prefeito continua a analisar o art. 1.º e diz:

“No texto final a disposição é inoperante porque a matéria já está prevista no parágrafo único do artigo 1.º do Decreto n.º 9.625, de 12 de março de 1949, que regulamentou a Lei n.º 305, de 20 de dezembro de 1948.”

Ainda não demonstra ser o projeto contrário aos interesses do Município; apenas considera inútil a repetição. O veto é portanto pela repetição.

**O Sr. Ismar de Góes** — Seria redundância, nada mais.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Há muita repetição na lei.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Perfeitamente.

Ainda quanto ao art. 1.º diz o Sr. Prefeito:

“Ademais a regra contém disposição imprópria.”

Neste ponto cal S. Ex.ª no mesmo defeito, no mesmo vício apontado, irrogado aos legisladores; em vez de dizer “expressão imprópria”, diz “disposição imprópria”. O mesmo, em relação ao Plano Rodoviário do Distrito Federal. Se o projeto fala em Plano Rodoviário Carioca que não existe e sim o Plano Rodoviário do Distrito Federal, parece-me

que não será exigir muito que se compreenda tratar-se do mesmo plano. Além disso não seria motivo para o veto.

Não discuto a conveniência da proposição, porque não sou legislador do Distrito Federal; a ele compete saber se há ou não conveniência. Como Senador, devo apenas verificar se a norma é contrária aos interesses do Distrito Federal; se em face dos fundamentos expostos pelo Prefeito e, possivelmente, sustentados pela Câmara dos Vereadores, a disposição contraria os interesses do Município.

Ainda sobre o art. 1.º diz o Senhor Prefeito:

“Enfim, os mandamentos do artigo 1.º são ainda inconseqüentes, uma vez que determinam a inclusão entre as realizações rodoviárias de outras obras que já estão, pelas leis vigentes, sistematizadas entre aquelas que devem ser custeadas com os recursos atribuídos ao DER — do Distrito Federal.”

Admitamos que o argumento do Prefeito seja lógico, embora não me pareça que constituía mesmo inconseqüência; mas não seria motivo de veto. Diz S. Ex.ª que há inconseqüência porque o projeto determina a inclusão, entre as realizações rodoviárias, de outras obras que já estão, pelas leis vigentes, sistematizadas entre aquelas que devem ser custeadas com os resultados atribuídos ao DER. Não há nenhuma inconseqüência. Seria quando muito chover no molhado, repetir o já estabelecido em outro Plano.

**O Sr. Ismar de Góes** — Seria repetir algo sem outras conseqüências.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Permite o nobre orador um aparte?

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Com todo prazer.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Entendo que exatamente esse tópico demonstra a inconveniência aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Não discuto a inconveniência.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Diz o Senhor Prefeito:

“Enfim, os mandamentos do artigo 1.º são ainda inconseqüentes, uma vez que determinam a inclusão entre as realizações rodoviárias, de outras

obras que já estão, pelas leis vigentes, sistematizadas entre aquelas que devem ser custeadas com os recursos atribuídos ao DER — do Distrito Federal.”

Há uma verba; há um plano; e incluíram nesta verba e nesse plano novas realizações determinando a balbúrdia e a inconveniência aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — A inconveniência, diz V. Ex.<sup>a</sup> muito bem. Não a discuto. Não desejo transformar o Senado num órgão legislativo do Distrito Federal. O ilustre colega, Senador Francisco Gallotti, competente engenheiro, conhecedor do problema, definiu-se com precisão: entende inconveniente colocar uma obra no âmbito de outra. A medida, no entanto, não é inexecutável.

**O Sr. Francisco Gallotti** — O nobre orador, que perdeu o não emprêgo do bom português no projeto da Câmara dos Vereadores, também deve perder a falta de clareza e aceitar a demonstração de que o projeto contraria os interesses do Distrito Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Acetel a conclusão de V. Ex.<sup>a</sup>: é inconveniente.

Quanto ao art. 2.º, não vai melhor o veto.

Diz o Senhor Prefeito:

“O art. 2.º igualmente reclama o veto, pelo mesmo fundamento anterior, visto como a Lei federal n.º 302 já determina em seu artigo 5.º que ao Departamento de Estradas de Rodagem em geral compete a construção, melhoramentos e conservação das estradas de rodagem.”

Quer dizer, a disposição deve ser vetada porque já existe lei que estabelece a mesma coisa e não por contrariar interesses do Município. A contrariar seria o diploma anterior.

Não há contrariedade. Considero o projeto mal elaborado, mal redigido. Se legislador municipal fôra, possivelmente acolheria tôdas as alegações do Chefe do Executivo Municipal. Como Senador, porém, jungido a que veto só se justifica quando fere a Lei Orgânica ou atenta contra os interesses do Distrito Federal, tenho de ater-me à função atribuída ao Senado.

**O Sr. Andrade Ramos** — A argumentação de V. Ex.<sup>a</sup> evidencia que o projeto é contrário aos interesses do Distrito Federal.

**O Sr. Ismar de Góes** — De modo algum.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O nobre Senador Andrade Ramos leva a sua vontade de rejeitar o veto ao ponto de trocar as palavras.

**O Sr. Andrade Ramos** — Meu desejo é rejeitar o projeto por inconveniente aos interesses da Capital da República.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O digno representante carioca, apesar de bom matemático, jamais poderá demonstrar a equação: inconveniência, mais inconveniência mais inconveniência, igual a contrariedade de interesses.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Inconveniência, mais balbúrdia, igual a projeto contrário aos interesses do Distrito Federal.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — Nesse caso, seria.

**O Sr. Francisco Gallotti** — Há balbúrdia no projeto.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — O Prefeito, no entanto, não diz isso.

Quanto ao art. 3.º, assim se pronuncia o General Angelo Mendes de Moraes:

“Ao art. 3.º impõe-se o veto por conter disposições inexecutáveis como passaremos a demonstrar.”

A disposição não chega a ser inconveniente — é inexecutável. Dela não resultará nem inconveniência nem decisão contrária aos interesses do Município, porque é inexecutável. Entende o Sr. Prefeito que não o pode executar.

**O Sr. Hamilton Nogueira** — Então, não a execute.

**O SR. FERREIRA DE SOUZA** — *Ad impossibilia nemo tenetur*. Não a veto por inexecutável, portanto, e, sim, por impossibilidade de execução. Não é, todavia, obrigado a executar. A alegação não justifica o veto.

Quanto ao parágrafo único do art. 3.º, assim se manifesta:

“A disposição do parágrafo único do art. 3.º é também inexecutável quan-

do estabelece a execução das obras nos casos de caducidade de contratos ou de nulidade de concorrências, por meio de administração ou através de nova concorrência — uma vez que, só há possibilidade de se executar obras por administração ou contrato, com observância das exigências do Código de Contabilidade Pública em todos os casos e não somente nos de caducidade de contratos ou de nulidade de concorrência.”

Aqui caberia outra crítica se quiséssemos penetrar no mérito da argumentação do Sr. Prefeito.

O projeto não dispensa as exigências do Código de Contabilidade ao dizer que, no caso de caducidade do contrato ou de nulidade da concorrência, as empreitadas continuarão por administração. O legislador, no meu sentir, quando propôs que as empreitadas continuassem por administração, compreendeu bem o intuito do texto que determina o cumprimento das formalidades legais, bem como de todas as disposições do Código de Contabilidade.

A norma seria inexplicável, mas nem mesmo assim quer dizer que não se cumpra o Código de Contabilidade. Pelo menos, no projeto, não se encontra uma só palavra declarando que se devem pôr de lado as disposições desse Código. E mesmo que o projeto não o consignasse, o legislador poderia fazê-lo. Só não é possível ao legislador local revogar a lei federal ou a Constituição; mas a lei municipal lhe é permitido.

Criticando, diz ainda o Sr. Prefeito:

“É disposição sem qualquer objetivo porque não há uma única obra rodoviária paralisada por motivo não justificado”.

Nesta parte o projeto não teria objetivo, porque não seria posto em prática. Não há obra paralisada; portanto, não há dispositivo a aplicar.

Adiante, na crítica a esse mesmo artigo se diz:

“Para o reinício das obras não será necessário recorrer às duas fontes de recursos que o art. 4 indica, uma inexistente e a outra, dos 5% da arrecadação da Prefeitura já completamente comprometidos. A importância do empenho do contrato respectivo reverterá ao crédito do DER

uma vez ultimada a rescisão e será utilizada para o novo empenho a ser feito oportunamente para execução das obras por administração ou por contrato depois da necessária concorrência pública”.

Quer dizer: o próprio Prefeito se encarrega de dar a solução contrária. Enquanto aos recursos que não podem ser aplicados, a própria lei mostra que uma vez havendo contratos anulados ou caducos, as verbas ficarão, como se diz na linguagem técnica fazendária, “em ser”.

Quanto ao art. 5.º, diz o Prefeito:

“A disposição do art. 5.º é absolutamente desnecessária”.

Por quê? Porque já existe a disposição em lei anterior. Não é esse motivo para veto.

No final o Prefeito ao fazer a síntese do veto, assim se exprime:

“Nestas condições, em face dos detalhes expressamente declarados, verifica-se que o projeto se promulgado constituiria uma lei de aplicação impossível dados os limites inflexíveis traçados ao Poder Executivo para regulamentar e executar as consequentes disposições legais.”

Será um projeto de execução impossível. Mas só quando contraria os interesses do Distrito Federal é que se justifica o veto.

O Sr. Andrade Ramos — E por ser contrário aos interesses do Distrito Federal é que é inexecutível.

O SR. FERREIRA DE SOUZA — Vê bem o Senado que a Comissão de Constituição e Justiça se colocou rigorosamente dentro do que a Lei Orgânica do Distrito Federal lhe confere: julgar se o veto oposto está bem justificado ou se o projeto atenta contra os interesses do Município, fere a Constituição ou qualquer lei federal.

Por estas razões, não vejo como o Senado, em face dos motivos apresentados pelo Sr. Prefeito, possa aprovar o veto.

Verificada a falta de *quorum* para a apreciação do veto, nesta sessão, foi adiada a matéria. Em 26-7-50, foi aprovado o veto por 18 votos contra 14, conforme verificação feita a requerimento do Sr. Hamilton Nogueira.

# Regulamento das Profissões

## TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ECONOMISTA

A Constituição, no art. 8.º, XVII, alínea "r" declara competir à União legislar sobre "condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas". Esta competência é privativa, não se admitindo, assim, que a matéria venha a ser regulada na legislação estadual, mesmo em caráter supletivo (§ 2.º do art. 8.º).

No art. 150, § 23, dispõe que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer".

O princípio dominante é, pois, o da liberdade de exercício de qualquer profissão, subordinado, porém, a condições de capacidade que a lei estabelecer. É livre a escolha da profissão. A acessibilidade a ela não pode ser impedida ou embaraçada, por diferenças de nascimento, sexo, classe social, crença religiosa etc. Mas o exercício da profissão deve ser condicionado a pressupostos necessários, a condições de habilitação.

### TECNICO DE ADMINISTRAÇÃO

A Lei n.º 4.769, de 9 de setembro de 1965, dispõe sobre o exercício da profissão de Téc-

nico de Administração, e dá outras providências. Foi publicada no Diário Oficial de 13 e retificada no de 17 de setembro de 1965.

A iniciativa desta Lei coube ao Senador Wilson Gonçalves (ARENA-Ceará) que, em 10 de dezembro de 1963, apresentou ao Senado o Projeto que tomou o número 179/63. Na sua justificação, dizia o parlamentar:

"O progresso de um País, especialmente quando é jovem como o Brasil, está condicionado, em grande parte, ao seu desenvolvimento administrativo, ou seja, à sua capacidade de manter em funcionamento adequado e eficiente serviços públicos, empresas estatais e particulares, fundados, todos, em princípios, técnicas e práticas administrativas racionais e adaptados às condições e circunstâncias nacionais, regionais e locais.

Nesse esforço pela melhoria da organização e do funcionamento da administração, tanto pública como particular, cumpre destacar, por sua especial importância, o papel daqueles aos quais competem as tarefas de assessoria ad-

ministrativa, de chefia e direção, em todos os seus níveis, desde o de uma simples seção até o de um grande departamento nacional.

Este profissional capaz de assistir, aconselhar, assessorar os que estão no comando, ou de assumir o próprio comando, só há pouco tempo se vem formando em nosso País, e urge encorajar a mocidade a seguir essa trilha, bem como amparar e estimular aqueles que já a vêm palmilhando.

Dai a importância e a necessidade inadiável de se regulamentar a profissão de Técnico de Administração, para que, dentro da linha de pensamento acima exposta, se cumpram as tarefas inerentes à administração pública e privada do País.

Visando a caracterizar e a definir esta nova profissão, o presente projeto procura atender, ainda, aos seguintes pontos fundamentais:

- a) habilitação legal para o seu exercício;
- b) estabelecimento de prerrogativas conseqüentes desse exercício;
- c) articulação da carreira com outras profissões já regulamentadas, cujos campos de ação incidam, parcialmente, no da nova profissão;
- d) criação de um sistema de órgão de registro e fiscalização do exercício profissional.

Como se observa nas Nações civilizadas, sente-se, no Brasil, de certo tempo a esta parte, um acentuado e excepcional interesse pelos problemas da administração pública e privada, despertando, inclusive, a atenção e a preferência da mocidade de nossos dias. Assim estão surgindo, em vários Estados da nossa Federação, Escolas de Administração de grau superior, ora como cursos paralelos às Faculdades de Ciências Econômicas, ora, e, principalmente, como unidade educacional autônoma para o ensino da administração pública e de empresas privadas, de que é exemplo eloqüente o Estado do Ceará que mantém, em caráter oficial e nível universitário, a sua Escola de Administração. A esses centros de ensino técnico-profissional especializado estão ocorrendo, em grande número, os jovens que, através do aprimoramento do espírito e da formação de um cabedal de conhecimentos, aspiram legitimamente, ao exercício de uma profissão condigna que lhes possa assegurar, na

sociedade, o papel e a posição a que têm direito."

O projeto, lido e apoiado, foi despachado pela Presidência às Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social, de Serviço Público Civil e de Finanças (Diário do Senado, de 11-12-63, pág. 3.770).

O Diário do Senado de 22-8-64 divulga os Pareceres das Comissões Técnicas. A Comissão de Constituição e Justiça opinou pela constitucionalidade, tendo como Relator o Senador Bezerra Neto. A Comissão de Legislação Social aprovou parecer do Senador Walfredo Gurgel, pela aprovação do Projeto com três emendas. A Comissão de Serviço Público Civil apoiou o parecer do Senador Silvestre Pércles, favorável ao projeto e às emendas da Comissão de Legislação Social. A Comissão de Finanças solicitou a audiência da Comissão de Educação e Cultura, tendo em vista claras implicações da matéria com a competência específica desta Comissão, como sejam as disposições que dizem respeito aos cursos de administração, às condições de outorga do título de bacharel em Administração e à faculdade de exercício do magistério, questões relacionadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Este órgão técnico aprovou o projeto com 12 emendas apresentadas pelo seu Presidente, Senador Menezes Pimentel, que a si avocou a matéria para relatar. Com parecer favorável ao projeto e às emendas (com exceção da Emenda 1-CLS, rejeitada) da Comissão de Finanças, a proposição foi ao Plenário, sendo aprovada, com emendas, em 1.º turno, indo à Comissão de Redação para redigir o vencido para o 2.º turno regimental. (Diário do Senado, de 27-8-64 (Suplemento), página 2.713).

A redação do vencido foi publicada no Diário do Senado de 29-8-64, pág. 2.993, sendo a matéria aprovada em 2.º turno (DCN — Senado —, 2-9-64, pág. 3.050) e remetida à Câmara dos Deputados, após a aprovação da sua redação final (DCN — Senado —, 3-9-64, pág. 3.073).

Na Câmara dos Deputados, o Projeto recebeu o número 2.287/64 (DCN — Câmara —, 18-9-64, pág. 7.828), sendo despachado às Comissões de Constituição e Justiça, Legislação Social e Finanças, que opinaram favoravelmente com emendas (DCN — Câmara —, 26-11-64, pág. 11.058). Na fase de discussão, recebeu a proposição novas emendas, sendo, finalmente, aprovado pelo Plenário um substitutivo (DCN — Câmara —, 9-6-65, pág. 4.170). Aprovada a redação final, voltou a matéria ao Senado para apreciação da emenda substitutiva da Câmara dos Deputados (DCN — Câmara —, 10-6-65,

pág. 4.214). Na Casa original, o substitutivo recebeu pareceres favoráveis das Comissões Técnicas (DCN — Senado —, 19-8-65, página 2.713), sendo aprovado pelo Plenário e enviado à sanção (DCN —, Senado, 20-8-65, pág. 2.749).

O projeto foi vetado parcialmente, sendo comunicado o veto ao Congresso pela Mensagem n.º 388/65 (n.º 727/65, na origem), do Presidente da República. Após o Relatório da Comissão Mista (n.º 88/65 — Relator, Senador Wilson Gonçalves), o Congresso Nacional, na 100.ª Sessão Conjunta, apreciou os vetos, mantendo todos, com exceção do oposto ao art. 3.º do projeto e que recaia sobre as expressões "na data da vigência desta Lei". (DCN — Sessão Conjunta —, 11-11-65, pág. 828.)

Vimos, assim, resumidamente, a tramitação no Congresso Nacional do Projeto número 179/63 que deu origem à Lei n.º 4.769, de 1965, que passaremos a apreciar.

Em seu artigo 1.º, a Lei manda incorporar ao Grupo da Confederação Nacional das Profissões Liberais, constante do Quadro de Atividades e Profissões, anexo à Consolidação das Leis do Trabalho, a categoria profissional de Técnico de Administração. Do grupo já constavam outras categorias profissionais, tais como advogados, médicos, odontologistas, engenheiros, economistas etc. Vetado o § 1.º que tornava privativo dos diplomados nos cursos de Bacharel de Administração o provimento dos cargos da série de classes de Técnico de Administração do Serviço Público Federal, e mantido o veto pelo Congresso, o art. 1.º tem apenas um parágrafo que versa sobre os direitos e prerrogativas dos diplomados no exterior ou em outros cursos, contando estes cinco anos ou mais de atividades próprias no campo profissional de Técnico de Administração, para o efeito de provimento dos cargos de Técnico de Administração do Serviço Público Federal.

O art. 2.º trata da maneira como será exercida a atividade profissional de Técnico de Administração, mediante pareceres, assessoria, chefia, pesquisas, planejamento, organização e métodos, administração em diversas formas, relações públicas e industriais etc.

O art. 3.º dispõe sobre a privatividade do exercício da profissão de Técnico de Administração. Convém transcrever este dispositivo:

"Art. 3.º — O exercício da profissão de Técnico de Administração é privativo:

a) dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no

Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961;

b) dos diplomados no exterior, em cursos regulares de Administração, após a revalidação do diploma no Ministério da Educação e Cultura, bem como dos diplomados, até à fixação do referido currículo, por cursos de bacharelado em Administração, devidamente reconhecidos;

c) dos que, embora não diplomados nos termos das alíneas anteriores, ou diplomados em outros cursos superiores e de ensino médio, contem, na data da vigência desta Lei (grifo nosso, expressões vetadas e mantidas pelo Congresso Nacional), cinco anos, ou mais, de atividades próprias no campo profissional de Técnico de Administração definido no art. 2.º

**Parágrafo único** — A aplicação deste artigo não prejudicará a situação dos que, até a data da publicação desta Lei, ocupem o cargo de Técnico de Administração, VETADO (1), os quais gozarão de todos os direitos e prerrogativas estabelecidos neste diploma legal."

Note-se que, em primeiro lugar, são referidos os diplomados em cursos regulares de ensino superior. Já em 1964, relatando o Projeto número 179/63 (n.º 2.287/64), na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, o Deputado Mário Covas apontava que

"hoje a oferta de técnicos no setor é proporcionada pela Escola Brasileira de Administração Pública, pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Universidade de Brasília, de Minas Gerais, do Ceará, do Rio Grande do Sul, da Guanabara, de Pernambuco e Escola de Serviço Público do DASP. Essas entidades formaram ou prepararam, até 1963, bacharéis, técnicos e especialistas em administração, num total de 1.967, assim distribuído: bacharéis em Administração (EBAP e BAESP), 460; Provisionados (Cursos Internos e Aperfeiçoamento da EBAP), 800; Técnicos de Administração do Serviço Público: na administração direta, 305; na administração indireta, 402".

(1) O veto recaiu nas expressões "por força do art. 43 da Lei n.º 3.780, de 12-7-60, e do art. 64 da Lei n.º 4.242, de 17-7-63", sendo mantido pelo Congresso, com a rejeição das expressões.

Observe-se, ademais, que os cursos de Bacharelado em Administração vêm proliferando no País, atendendo a uma necessidade do mercado de trabalho.

Retornando à apreciação da Lei n.º 4.769/65, verificamos que seu artigo 4.º torna obrigatória, a partir da vigência da Lei, ou seja, 13-9-65 (data de sua publicação e início da vigência, de acordo com o disposto no art. 21), a apresentação de diploma de Bacharel em Administração para o provimento e exercício de cargos técnicos, na administração direta e nas autarquias, ressalvados os direitos dos então ocupantes de cargos de Técnico de Administração.

O artigo 5.º faculta aos Bacharéis em Administração a inscrição em concursos para provimento das cadeiras de Administração, existentes em qualquer ramo do ensino técnico ou superior, e nas dos cursos de Administração.

Os arts. 6.º a 13 versam sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração.

O art. 14 estabelece que só poderão exercer a profissão de Técnico de Administração os profissionais devidamente registrados nos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, pelos quais será expedida a carteira profissional. Também as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades do Técnico de Administração serão obrigatoriamente registrados nos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, segundo o disposto no art. 15, cabendo a estes Conselhos aplicar penalidades aos infratores, penalidades estas discriminadas no art. 16.

O art. 17 dispõe que os Sindicatos e Associações Profissionais de Técnicos de Administração cooperarão com o Conselho Federal de Técnicos de Administração para a divulgação das modernas técnicas de administração, no exercício da profissão.

Os artigos 18 e 19 tratam da constituição e competência da Junta Executiva, que entre outros misteres, deveria elaborar o projeto de regulamentação da Lei, submetendo-o à aprovação do Presidente da República.

Esta Junta foi constituída pelo Decreto n.º 58.670, de 20-6-66 (D.O. de 22-6-66, pág. 6.736).

O art. 20 estabelece:

"O disposto nesta Lei só se aplicará aos serviços municipais, às empresas privadas e às autarquias e sociedades de economia mista dos Estados e Municí-

pios, após comprovação, pelos Conselhos Técnicos de Administração, da existência, nos Municípios em que esses serviços, empresas, autarquias ou sociedades de economia mista tenham sede, de técnicos legalmente habilitados, em número suficiente para o atendimento nas funções que lhes são próprias."

Os arts. 21 e 22 dispõem, respectivamente, sobre a data de vigência da Lei e a revogação das disposições em contrário.

O Regulamento da Lei n.º 4.769, de 1965, foi aprovado pelo Decreto n.º 61.934, de 22 de dezembro de 1967, publicado no *Diário Oficial* de 27 de dezembro de 1967, e cuja ementa é a seguinte:

"Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Técnico de Administração e a constituição do Conselho Federal de Técnicos de Administração, de acordo com a Lei n.º 4.769, de 9 de setembro de 1965, e dá outras providências."

A Resolução n.º 4, de 1968 da Junta Executiva do Conselho Federal de Técnicos de Administração dispõe sobre a organização dos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, cria as Juntas Administrativas, e dá outras providências (*Diário Oficial* — Seção I — Parte II — 9-4-68, pág. 773).

Em 27 de outubro de 1966, o *Diário Oficial* (pág. 12.468) divulga parecer do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, relativo ao enquadramento em nível universitário do Técnico de Administração e fixação do currículo pelo Conselho Federal de Educação.

O *Diário Oficial* de 12 de setembro de 1967 (pág. 9.337) publica parecer do DASP à consulta formulada sobre a validade do Curso Técnico de Administração para fins de acesso à carreira de Técnico de Administração. Conclui o parecer que

"o Curso Técnico de Administração é um curso de nível médio, equivalente, para efeito de inscrição para exame vestibular dos cursos superiores, ao 2.º ciclo (científico ou clássico), não podendo, assim, servir para acesso à carreira de Técnico de Administração, que é de nível universitário, exigindo diploma de conclusão de Curso Superior de Administração."

## Economista

A profissão de Economista é regulada pela Lei n.º 1.411, de 13 de agosto de 1951, publicada no *Diário Oficial* de 18 do mesmo mês.

Dispõe o seu art. 1.º que a designação profissional de economista, a que se refere o quadro das profissões liberais anexo à Consolidação das Leis do Trabalho, é privativa dos Bacharéis em Ciências Econômicas e aos habilitados. O art. 2.º exige a apresentação do diploma de Bacharel em Ciências Econômicas para o provimento e exercício de cargos técnicos de economia e finanças, na administração pública direta, nas autarquias, entidades paraestatais, sociedades de economia mista, inclusive bancos de que forem acionistas os Governos Federal e Estadual, nas empresas concessionárias de serviço público e nas empresas sob intervenção governamental.

É facultada aos Bacharéis em Ciências Econômicas a inscrição nos concursos para provimento das cadeiras de Estatística, de Economia e de Finanças, existentes em qualquer ramo de ensino técnico ou superior e nas dos cursos de Ciências Econômicas (art. 5.º).

Os artigos 6.º a 13 da Lei dispõem sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Economistas Profissionais.

O art. 14 exige o registro nos Conselhos Regionais de Economistas Profissionais para o exercício da profissão de economista. Também as empresas, entidades e escritórios que explorem, sob qualquer forma, atividades técnicas de Economia e Finanças deverão ser registradas no mesmo órgão (parágrafo único do art. 14).

Os artigos 15 e 16 tratam da carteira profissional, expedida pelo Conselho Regional que servirá de prova para fins de exercício profissional, de carteira de identidade e terá fé pública.

A falta do competente registro torna ilegal e punível o exercício da profissão de economista (art. 18). Penalidades aos infratores desta Lei são previstas no artigo 19.

O artigo 17 estipula as anuidades devidas pelos profissionais, entidades, institutos e escritórios, matéria nitidamente regimental e que foge a boa técnica legislativa, além de incorrer na fixação de uma quantia que, com o correr dos anos, se torna irrisória.

O artigo 20 determina que

“as entidades sindicais e as autarquias cooperarão com os Conselhos Federal e Regionais de Economistas Profissionais na divulgação da técnica econômica e dos processos de racionalização econômica do País”.

O art. 22 estabelece que a Lei entrará em vigor trinta dias após a sua publicação, sendo revogadas as disposições em contrário.

Esta Lei teve o seu regulamento aprovado pelo Decreto n.º 31.794, de 17 de novembro de 1952, publicado no Diário Oficial de 21 de novembro de 1952.

O campo profissional do Economista é definido no art. 2.º do Regulamento, que reza:

“Art. 2.º — A profissão de economista, observadas as condições previstas neste Regulamento, se exerce na órbita pública e na órbita privada:

- a) nas entidades que se ocupem das questões atinentes à economia nacional e às economias regionais, ou a quaisquer de seus setores específicos e dos meios de orientá-las ou resolvê-las através das políticas monetárias, fiscal, comercial e social;
- b) nas unidades econômicas públicas, privadas ou mistas, cujas atividades não se relacionem com as questões de que trata a alínea anterior, mas envolvam matéria de economia profissional sob aspectos de organização e racionalização do trabalho.”

A atividade profissional privativa do economista exercita-se, liberalmente ou não, por estudos, pesquisas, análises, relatórios, pareceres, perícias, arbitragens, laudos, esquemas ou certificados sobre os assuntos compreendidos no seu campo profissional, inclusive por meio de planejamento, implantação, orientação, supervisão ou assistência dos trabalhos relativos às atividades econômicas ou financeiras, em empreendimentos públicos, privados ou mistos, ou por quaisquer outros meios que objetivem técnica ou cientificamente, o aumento ou a conservação do rendimento econômico.

A habilitação profissional dos não-diplomados, no prazo de um ano a contar da publicação do Regulamento (2) é prevista no seu art. 47.

“Art. 47 — Será habilitado para o exercício da profissão de economista, segundo o que dispõe o art. 1.º, alínea c, o profissional não diplomado que satisfizer a qualquer um dos seguintes requisitos:

- a) ter exercido, continuamente, por prazo não inferior a cinco anos, atividades próprias do campo profissional de economista;

(2) O prazo de um ano, fixado pelo § 2.º do art. 47 para a habilitação profissional dos não-diplomados, foi reaberto por 180 dias, a contar da vigência do Decreto n.º 37.611, de 9-3-55, publicado no Diário Oficial de 11 do mesmo mês.

- b) ser autor de obras ou trabalhos científicos, técnicos ou didáticos, considerados de real valor pelo Conselho Federal de Economistas Profissionais, e que versem sobre economia, finanças, ou organização racional do trabalho;
- c) ter exercido o magistério durante mais de cinco anos, em cadeira técnica de economia, finanças ou de organização racional do trabalho, em estabelecimentos de ensino superior, oficiais ou reconhecidos, bem como nos extintos cursos superiores, regulados e inspecionados pelo Governo Federal, na forma do Decreto n.º 20.158, de 30 de junho de 1931; e
- d) ter sido aprovado em concurso de provas para o magistério das cadeiras e dos cursos a que se refere a alínea anterior. (3).

O Regulamento, além das alterações já mencionadas, sofreu novas modificações pelos Decretos n.ºs 49.907, de 12-1-61, e 50.266, de 8-2-61. As alterações se referem aos parágrafos do art. 12, relativamente à exigência da apresentação do diploma de bacharel em Ciências Econômicas para a posse em cargos técnicos nos órgãos discriminados no caput do artigo e no artigo 2.º da Lei número 1.411, de 1951. O Decreto n.º 49.907 possibilitava também aos portadores de diploma de bacharel ou doutor em ciências jurídicas e sociais o provimento destes cargos. O Decreto n.º 50.266, de 61, em vigor, reproduz o § 2.º do art. 12 do Regulamento, tornando novamente privativos dos Bacharéis em Ciências Econômicas ou habilitados, os cargos em apreço. A única diferença, na nova redação, é que, ao invés de dizer "O provimento dos cargos técnicos", diz: "A posse em cargos técnicos".

O Decreto n.º 49.907, de 1961, mandava também acrescentar ao art. 12 um parágrafo 3.º, nestes termos: "A prova aludida no parágrafo 2.º é exigível por ocasião do provimento efetivo do cargo resultante ou não de concurso". Este dispositivo foi, no entanto, revogado pelo Decreto n.º 50.266, de 1961.

O Código de Ética do Economista foi aprovado pela Resolução n.º 283, de 12 de setembro de 1968 do Conselho Federal de Economistas Profissionais, no uso das atribuições legais e regulamentares conferidas pela Lei n.º 1.411, de 13-8-51, do Decreto número 31.794, de 17-11-52, e atendendo as proposições de I Simpósio dos Conselhos Regionais de Economistas Profissionais.

O Código de Ética Profissional, publicado no Diário Oficial (Parte II), de 15-10-1968 (pág. 2.334), tem por objetivo indicar nor-

mas de conduta que devem inspirar as atividades profissionais, regulando suas relações com a classe, os poderes públicos e a sociedade.

Em 1967, "visando a aperfeiçoar a profissão", o Deputado José Colagrossi apresentou à Câmara projeto de lei que "institui a obrigatoriedade de estágio para registro profissional de Economista e amplia as atividades do Instituto Superior de Economia e Organização (I.S.E.O.)". O projeto, que tomou o n.º 594, de 1967, sendo publicado no Diário de 25-10-67 (pág. 6.951), ainda não recebeu os pareceres das Comissões Técnicas às quais foi despachado.

Em 1968, foi apresentado à Câmara projeto de lei de iniciativa do Deputado Murilo Badaró, "dispondo sobre a remuneração de profissional diplomado em economia". Este Projeto, de n.º 1.839/68, publicado no Diário de 19-11-68 (pág. 8.180), está em estudos nas Comissões Técnicas.

São estas as duas proposições relativas ao Economista Profissional, em andamento no Congresso Nacional.

Na justificação de seu projeto, diz o Sr. Murilo Badaró ter em vista "fazer justiça à classe dos economistas, responsáveis pela transformação da vida sócio-econômica nacional, pelo emprego das técnicas avançadas no magistério, no setor privado e notoriamente no setor público. Foi com o advento do Economista, no Brasil, que passamos a nos libertar dos métodos empíricos de desenvolvimento e nos lançamos no progresso racionalmente planejado". Frisa o parlamentar a valiosa atuação dos Economistas nos setores público e privado da vida nacional, declarando que "essa vocação nobre para o fortalecimento da Pátria, do bem-estar comum e da elevação da renda de cada cidadão, já por si merece o respeito e o reconhecimento do Congresso".

As relevantes funções do Economista no mundo moderno, especialmente do Economista de empresas, são analisadas por S. Wickham, em "Fonctions et Avenir de l'économiste d'entreprise" (*Revue d'Economie Politique* — 1965 — n.º 2 — pag. 258).

É unanimemente reconhecida a importância do papel desempenhado pelo Economista e a multiplicação dos Cursos de Ciências Econômicas nas Universidades brasileiras bem atesta este reconhecimento.

(3) O Decreto n.º 37.011, de 9-3-55, alterou a alínea d do art. 47 do Regulamento, acrescentando, na nova redação dada à alínea, as expressões "ser professor catedrático efetivo ou".

# CAPITAIS ESTRANGEIROS NO BRASIL

ILVO SEQUEIRA BATISTA

DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

I — Histórico da Legislação; II — Conceituações; III — O Capital Estrangeiro na Constituição de 1967; IV — Depoimentos na CPI sobre Transações entre Empresas Nacionais e Estrangeiras; V — Discursos; VI — Conclusão

## I — HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO

Durante a Segunda Guerra Mundial a economia brasileira experimentou relevantes progressos, graças à diversificação de nossa pauta de exportações de produtos primários. A escassez da borracha era grande no mercado internacional e o produto encontrava no Brasil o principal fornecedor. De 1939 a 1946 as reservas de ouro e câmbio estrangeiros elevaram-se de US\$ 87 milhões para US\$ 760 milhões. Saldos positivos da balança de pagamentos verificaram-se e também a expansão de nossa indústria manufatureira. A capacidade para importar era excelente, pois as importações foram inexpressivas durante aquela época.

Fimda a Guerra, tornou-se premente a reposição dos bens de capital desgastados no período. Apresentávamos grandes reservas cambiais em áreas de moeda inconvertível, de cujos bens disponíveis no mercado o Brasil não prescindia. Os bens necessários encontravam-se à disposição justamente em países de moedas convertíveis como os Estados Unidos, onde nossas reservas cambiais eram relativamente baixas.

Nessa época passou a vigorar o Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, que foi baixado após inúmeros decretos presi-

denciais, cessada a Guerra. Caracterizava-se pelo liberalismo cambial, cujo controle não se mostrava rigoroso, carecendo de um estatuto, suprido em parte pelo Decreto-Lei que passou a constituir a legislação básica dos capitais estrangeiros.

### DECRETO-LEI N.º 9.025. DE 27 DE FEVEREIRO DE 1946 (1)

Dispõe sobre as operações de câmbio, regulamenta o retorno de capitais estrangeiros, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

**Art. 1.º** — É assegurada a liberdade de compra e venda de cambiais e moedas estrangeiras, observadas as determinações deste Decreto-Lei e as instruções que forem baixadas pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A., sob a orientação da Superintendência da Moeda e do Crédito.

**Art. 2.º** — A seu exclusivo critério, fica a Superintendência da Moeda e do Crédito autorizada a reduzir a percentagem de 30% fixada pelo art. 3.º do Decreto-Lei n.º 1.201, de 8 de abril de 1939, podendo mesmo suprimi-la totalmente.

(1) D.O. de 28-2-46

**Art. 3.º** — Fica abolido o mercado de câmbio a que se refere o art. 7.º do Decreto-Lei n.º 1.201, de 8 de abril de 1939.

**Art. 4.º** — Poderão ser vendidas, para satisfazer pagamentos de qualquer natureza, no exterior, as disponibilidades resultantes das compras feitas, na forma do art. 1.º deste Decreto-Lei pelos Bancos e Casas Bancárias autorizadas a operar em câmbio.

**Art. 5.º** — A fiscalização das operações de câmbio continuará confiada à Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A. que expedirá os necessários regulamentos, obrigados os Bancos e Casas Bancárias a manter um registro especial de operações de câmbio não originárias de importações ou exportações, de cujo movimento total aquela Carteira deverá ter todas as informações.

**Art. 6.º** — É assegurado o direito de retorno ao capital estrangeiro previamente registrado na Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A., desde que a parcela anual de transferência não exceda de 20% do capital registrado.

**Parágrafo único** — Após dois (2) anos de permanência no País, o capital estrangeiro aplicado em títulos da Dívida Interna Brasileira ou de outra renda fixa terá garantida sua transferência imediata e integral.

**Art. 7.º** — Aplicar-se-ão as disposições deste Decreto-Lei, observados os prazos e condições nele estabelecidos, ao capital estrangeiro já colocado no País, mas desde a data do respectivo registro.

**Art. 8.º** — A remessa de juros, lucros e dividendos não ultrapassará de 8% (oito por cento) do valor do capital registrado, considerando-se transferência de capital o que exceder essa percentagem e vigorando para esse fim os prazos previstos neste Decreto-Lei.

**Art. 9.º** — São permitidas as operações entre bancos, os quais poderão manter posições compradas, dentro das condições que forem fixadas pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A.

**Parágrafo único** — Tais operações serão feitas por simples troca de correspondência, independentemente de interferência de corretor e são isentas, bem como os seus respectivos documentos, de quaisquer taxas e impostos, inclusive de selo.

**Art. 10** — É vedada a realização de compensação privada de créditos ou valores de qualquer natureza, sujeitos os responsáveis às penalidades previstas no Decreto n.º 23.253, de 19 de janeiro de 1933.

**Art. 11** — As operações resultantes de intercâmbio em moeda compensada continuarão sujeitas ao regime a que as subordinar a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A.

**Art. 12** — É assegurado o livre uso no País de fundos em moeda nacional pertencentes a residentes no estrangeiro.

**Parágrafo único** — Não se incluem os fundos a que se refere o Decreto-Lei n.º 4.166, de 11 de março de 1942.

**Art. 13** — Somente os bancos autorizados a operar em câmbio poderão manter contas em moedas nacional ou estrangeira em nome de residentes no exterior.

**Parágrafo único** — Excetuam-se da exclusividade mencionada neste artigo as contas de registro transitório de valores a transferir, que o titular tenha confiado a residentes no País.

**Art. 14** — Ficam os bancos obrigados a recolher ao Banco do Brasil S.A., a crédito de conta vinculada ao disposto no art. 16 deste Decreto-Lei, as importâncias correspondentes a uma cota de 3 % sobre o valor das vendas de câmbio que efetuarem, inclusive as que se destinarem a atender às necessidades do Governo.

**Art. 15** — Fica abolido o imposto de 5% criado pelo Decreto-Lei n.º 97, de 23 de dezembro de 1937, posteriormente modificado pelos Decretos-Leis números 485, 1.170 e 1.349, respectivamente, de 9 de julho de 1938, 23 de março de 1939 e 29 de junho de 1939.

**Art. 16** — As importâncias provenientes da cota referida no art. 14, bem como as decorrentes de operações feitas com base no disposto nos artigos 1.º e 2.º deste Decreto-Lei, serão destinadas, a critério da Superintendência da Moeda e do Crédito, parte ao resgate da Dívida Flutuante e parte à constituição de reservas para o pagamento de juros e amortizações de títulos de prazos médio e longo, cuja emissão se destinará à compra de letras de exportação, ao financiamento do Plano de Obras e Equipamentos e ao de outros empreendimentos de interesse econômico relevante.

**Art. 17** — A Superintendência da Moeda e do Crédito terá a faculdade de dilatar os prazos de retorno do capital estrangeiro, sempre que o exigirem as condições do mercado cambial, de modo a conceder prioridade ao pagamento das importações, à remessa de rendimentos que normalmente representam baixa remuneração de capital, às remessas de imigrantes e às de subsistência.

**Art. 18** — Compete à Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S. A. expedir os regulamentos e instruções que forem necessários à boa execução d'êste Decreto-Lei, especialmente em relação aos artigos 6.º e 7.º, com o fim de evitar que as transferências nêles autorizadas, por seu vulto ou freqüência, possam resultar em retorno de capital em desacôrdo com as suas disposições.

**Art. 19** — O presente Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 20** — Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os Decretos-Leis números 97, 170, 485, 1.170, 1.301 e 1.394, respectivamente, de 23 de dezembro de 1937, 5 de janeiro de 1938, 9 de junho de 1938, 23 de março de 1939, 8 de abril de 1939 e 29 de junho de 1939.

Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 1946; 125.º da Independência e 58.º da República.  
— **EURICO GASPAR DUTRA** — Gastão Vidigal.

Os objetivos dêsse Decreto-Lei — consumir nossas reservas em bens de reposição — não foram alcançados. As reservas continuaram a aumentar. Resolveu o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito abolir temporariamente as transferências de capitais estrangeiros. Os artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 9.025 perderam sua eficácia, de acôrdo com a Instrução n.º 20, de 26 de agosto de 1946, da SUMOC.

#### SUPERINTENDENCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO

##### INSTRUÇÃO N.º 20 (2)

O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, em sessão realizada em 21 do corrente mês, de acôrdo com o art. 6.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, resolveu baixar as seguintes instruções:

1. Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946.

A Superintendência da Moeda e do Crédito, usando da faculdade que lhe foi conferida pelo art. 3.º do Decreto-Lei n.º 9.602, de 16 de agosto de 1946, e tendo em vista as condições favoráveis do mercado de câmbio, resolve abolir temporariamente, as restrições impostas pelos arts. 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, referentes ao retorno de capitais, juros, lucros e dividendos, bem como autorizar sejam atendidas, sem restrições de limites, as transferências relativas à manutenção, viagens e turismo.

2. As transferências mencionadas no item 1, supra, para que se operem, continuam sujei-

tas ao visto da Fiscalização Bancária do Banco do Brasil S. A., visando tal contrôle a evitar abusos, especulações ou quaisquer outros processos que colidam com os compromissos internacionais do País, assumidos em Bretton Woods.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1946. Superintendência da Moeda e do Crédito. — **José Vieira Machado**, Diretor Executivo.

Como consequência da liberação do disposto nesses artigos, as importações líquidáveis em moedas conversíveis passaram a sofrer contrôle de quantidade, qualidade e preços, pois o acesso às divisas para importação fazia-se indiscriminadamente. Portanto as finalidades pretendidas pelo Conselho da SUMOC não foram atingidas, e era revogada em junho de 1947 a Instrução n.º 20, após dez meses de vigência.

Em 3 de junho de 1947, nova Instrução da SUMOC era baixada, a de n.º 25, mas seus dispositivos mostraram-se ineficazes para equilibrar as contas do comércio exterior.

##### INSTRUÇÃO N.º 25 (3)

A Superintendência da Moeda e do Crédito, de acôrdo com o art. 6.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, tendo em vista as disposições das letras e e h do art. 3.º do referido Decreto-Lei e art. 1.º do Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e de acôrdo com resolução do Conselho, resolve baixar a seguinte instrução:

a) Os estabelecimentos bancários autorizados a operar em câmbio ficam obrigados a vender ao Banco do Brasil S. A., diariamente, à taxa de compra dêsse, 30% (trinta por cento) das suas compras de moeda arbitrável.

b) atendidos os compromissos do Governo, o Banco do Brasil S. A. fornecerá coberturas, obedecido o seguinte regime de prioridade:

- 1) importação de artigos essenciais e de interesse nacional;
- 2) remessa de royalties, juros, lucros e retorno de capitais, nas condições estipuladas nos artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946;
- 3) despesas de manutenção, viagem e produto de venda de passagens;
- 4) mercadorias não compreendidas na primeira categoria;
- 5) auxílios, donativos e remessas para outros fins, e os excessos sobre as percentagens fixadas no Decreto-Lei

(2) D.O. de 27-8-46

(3) D.O. de 4-6-47

n.º 9.025 para juros e retorno de capitais invertidos no País.

c) Os demais estabelecimentos bancários autorizados a operar em câmbio aplicarão suas disponibilidades obedecendo ao mesmo critério de prioridade, podendo, mediante prévia aprovação da Fiscalização Bancária, estabelecer percentagens para a sua distribuição pelas diversas categorias acima especificadas.

d) Os importadores poderão assegurar a inclusão de suas mercadorias na primeira categoria, desde que obtenham prévia anuência de importação por parte da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S.A.

e) Essas disposições não se aplicam às importações embarcadas até o dia 10 de junho corrente, inclusive.

Rio de Janeiro, 3 de junho de 1947. — Superintendência da Moeda e do Crédito. — **Raul Fialho de Faria**, Diretor Executivo, interino.

De julho a dezembro de 1947, as importações totais eram pouco inferiores ao período recorde do primeiro semestre de 1947. E a situação ainda se tornou pior em princípios de 1948, superando os déficits de fins de 1947. Entretanto, os déficits totais não indicavam a seriedade do problema, como mostra a Tabela I:

T A B E L A I

Composição da balança comercial, segundo as áreas conversíveis e não-conversíveis (milhões de dólares)

1946	Moedas Conversíveis			Total		
	M (CIF)	X (FOB)	Saldo ou deficit	M (CIF)	X (FOB)	Saldo ou deficit
Jan/dez ..... 1947	400	404	-- 4	635	950	-- 317
Jan/jun .....	474,7	275,1	-- 199,6	620,9	548,1	-- 72,8
Jun/dez .....	448,9	335,3	-- 113,6	612,2	597,9	-- 14,3
Jan/dez .....	923,6	810,4	-- 313,2	1.233,1	1.146,0	-- 87,1

Taxa de câmbio utilizada: 18.48 cruzeiros para o dólar, tanto para M quanto para X  
Fonte: Apêndice do Anuário Estatístico de 1960, IBGE, pp. 68-90."

O Brasil possuía um grande superavit no comércio exterior com os países de moeda inconvertível e um grande deficit com os países de moedas convertíveis. As reservas utilizáveis caíram a níveis ainda mais perigosos em princípios de 1948.

Uma vez que não havia restrições às transferências, desenvolveu-se também um deficit considerável na conta dos invisíveis, estimado em US\$ 55 milhões.

A principal falha do sistema era a ausência de controle de tempo sobre as importações que podiam entrar livremente no País desde que os exportadores estrangeiros estivessem dispostos a esperar pelo pagamento. As mercadorias ficavam retidas no cais até que os importadores obtivessem o câmbio necessário. Faturas por pagar acumulavam-se nos bancos brasileiros. Em dezembro de 1947 o montante de faturas a pagar atingia a mais de US\$ 100 milhões e os atrasos no recebimento de câmbio do Banco do Brasil iam a quatro meses.

Outros problemas foram criados por esses controles falhos. Não havia um meio efetivo de conferir todas as transações dos bancos comerciais no tocante ao câmbio e ocorriam inúmeras infrações nos regulamentos.

Em novembro de 1947, as autoridades ainda não estavam desejosas de tomar medidas enérgicas para corrigir o desequilíbrio. A única medida tomada foi secundária: o restabelecimento de uma taxa de 5% sobre as transferências de câmbio, excetuando-se as dívidas do Governo e as aquisições de gêneros alimentícios básicos. Seu efeito foi imperceptível.

Em fevereiro de 1948, estabeleceu-se o primeiro verdadeiro controle cambial com a lei de licença prévia. Os controles seriam exercidos através da CEXIM e da FIBAN (4)

A Lei n.º 262, de 23 de fevereiro de 1948 — "Subordina ao regime de licença prévia o

(4) Revista Brasileira de Economia — Ano 18 — n.º 1 — Março 64 — FGV.

intercâmbio com o exterior" (D. O. de 25 de fevereiro de 1948).

Em 3 de janeiro de 1952, voltou a vigorar o Decreto-Lei n.º 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, relativo ao retorno de capitais estrangeiros.

O Decreto n.º 30.363, de 3 de janeiro de 1952 — "Dispõe sobre o retorno de capital estrangeiro, na forma do Decreto-Lei número 9.025, de 27 de fevereiro de 1946" (D. O. de 4-1-1952 — Ret. D. O. de 5-1-1952).

O artigo 6.º do Decreto-Lei sofreu outras restrições.

O Banco do Brasil S.A., pela sua Carteira de Câmbio, fará a imediata revisão dos registros do capital estrangeiro existentes para o fim de:

- I — assegurar o retorno somente do capital oriundo do estrangeiro;
- II — calcular sobre este capital as percentagens de retorno, levando em conta as parcelas efetivamente transferidas, quando se houver de computar, para o mesmo efeito, juros, lucros ou dividendos;
- III — abater do capital registrado, proveniente do estrangeiro, todas as parcelas já transferidas como lucros, juros ou dividendos excedentes de 8%;
- IV — declarar extinta a faculdade de retorno no caso de as remessas já realizadas ultrapassarem o capital, efetivamente oriundo do estrangeiro, mais 8% relativos a juros, lucros e dividendos;
- V — considerar nacional e sujeita ao regime deste a parcela do capital estrangeiro abatida da soma registrada, por motivo de remessa de lucros, juros ou dividendos de 8%;
- VI — considerar capital nacional, na forma do item anterior, os lucros, juros ou dividendos excedentes de 8%, que não foram utilizados para remessa, na forma do art. 5.º

A Lei n.º 1.807, de 7 de janeiro de 1953 — "Dispõe sobre operações de câmbio, e dá outras providências" (D. O. de 7-1-1953).

Essa Lei revogou o Decreto n.º 30.363 após um ano de vigência deste. O conteúdo da Lei visava a "liquidar com certos inconvenientes do regime do controle direto quantitativo. Criou-se um mercado livre para todas as transações de capital e serviço e estabeleceram-se taxas mistas para certas ex-

portações". "As quotas de câmbio não eram automáticas mesmo para rubricas anteriormente isentas tais como o trigo, o papel de imprensa, combustíveis e importações do Governo e de empresas de utilidade pública."

"A Lei n.º 1.807 suprimiu os tetos para reembolsos e remessas, designando o mercado livre de câmbio para as operações financeiras. A única exceção referia-se à amortização e juros de empréstimos destinados a aplicações de importância para o desenvolvimento. Gozavam estes de taxas de câmbio mais vantajosas." (5)

A Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953 — "Cria a Carteira de Comércio Exterior, dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior, e dá outras providências" (D. O. de 29-12-1953).

A Instrução n.º 113, de 17 de janeiro de 1955, da SUMOC, veio a colocar em vantagem os capitais estrangeiros sobre os nacionais. Facilitava a entrada no País de conjuntos de equipamentos para os estrangeiros sem cobertura cambial, enquanto os nacionais teriam importação financiada. A Instrução fazia com que os dólares necessários à importação de maquinaria fossem adquiridos mais barato no leilão de câmbio.

De 1955 a 1961 essa Instrução possibilitou a implantação da indústria automobilística entre nós. Hoje contamos com um índice elevado de nacionalização. Esse setor contribui com expressiva receita tributária para a Nação. Criou um mercado de empregos especializado, oferecendo melhores salários e que repercutiu na indústria de auto-peças em expansão, e outras indústrias derivadas.

#### INSTRUÇÃO N.º 113 (6)

O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, considerando a necessidade de simplificar a regulamentação sobre o licenciamento de importações que independam de cobertura cambial, bem como as vantagens da criação de um clima favorável para os investimentos de capitais estrangeiros no País, resolve, nos termos da Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e de conformidade com o art. 6.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, baixar as seguintes instruções:

#### Do Licenciamento de Importações que Independam de Cobertura Cambial

1.º A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá emitir "licenças de importação sem cobertura cambial", que correspondam a investimentos estrangeiros no País,

(5) 25 Anos de Economia Brasileira.

(6) D.O. de 18-1-55, pág. 811

para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação ou aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes, quando o Diretor da Carteira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondente ao valor dessas importações.

2.º) O investidor apresentará prova de que, efetivamente, dispõe no exterior, dos equipamentos a serem importados ou de recursos para seu pagamento. Essa prova será feita:

- a) se os recursos ou equipamentos provierem de país com o qual o Brasil mantenha convênio de pagamentos, por declaração do Banco ou órgão executor do convênio, que contenha autorização expressa de dispensa de pagamento de seu valor;
- b) se os recursos ou equipamentos provierem de país de moeda de livre curso internacional, por declaração de banco idôneo, a juízo do Banco do Brasil S.A. Nesta hipótese, a prova poderá ser dispensada pela CACEX, se a idoneidade e o vulto da empresa investidora tornarem óbvia a existência de tais recursos.

3.º) Antes da emissão das licenças, deverá ser apresentada declaração e compromisso do investidor e, se for o caso, da empresa nacional, em que terá ser feito o investimento, de que:

- a) os equipamentos licenciados serão incorporados ao Ativo da empresa nacional ou da filial do investidor no Brasil, sem contrapartida no Passivo exigível;
- b) a empresa em que for realizado o investimento ou a filial não efetuará pagamento ao exterior, correspondente ao valor dos equipamentos importados;
- c) os equipamentos permanecerão no Ativo da empresa ou filial pelo prazo correspondente à sua utilização normal.

A declaração e compromisso de que trata o presente item conterá o reconhecimento expresso de que a sua inobservância será considerada, para todos os efeitos, como infringente do disposto no art. 11 da Lei número 2.145, de 29-12-1953, ficando sujeito o infrator às sanções correspondentes e obrigando-se os interessados, nesse caso, ao pagamento dos ágios que seriam exigíveis, caso a importação não se tivesse realizado sem cobertura cambial.

4.º) A Carteira de Comércio Exterior ouvirá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, caso o conjunto de equipamentos se destine à produção de artigos classificados nas 4.ª e 5.ª categorias de importação e que sejam notoriamente supérfluos para a economia do País.

#### Do Financiamento do Exterior a Empresas Brasileiras

5.º) A Carteira de Comércio Exterior — CACEX — poderá licenciar, a favor de empresas brasileiras, a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior, atendidas as seguintes condições:

- a) os conjuntos de equipamentos devem destinar-se à produção de artigos classificados nas 1.ª, 2.ª e 3.ª categorias de importação. Nos demais casos, a Carteira ouvirá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, sobre a essencialidade do produto, tendo em vista os critérios propostos pelo Conselho Nacional de Economia;
- b) nenhuma prestação anual do pagamento será superior a 20% (vinte por cento) do valor do financiamento.

6.º) A Carteira de Câmbio poderá conceder aos beneficiários dos financiamentos câmbio à taxa oficial para o reembolso a que se refere a letra b supra, mediante o pagamento antecipado de uma sobretaxa que, até ulterior deliberação, é fixada em Cr\$ 40,00 (quarenta cruzeiros) por dólar americano ou seu equivalente em outras moedas.

— O compromisso cambial por parte da Carteira dependerá de suas disponibilidades em divisas, devendo ser destacadas as importâncias que corresponderem às obrigações que forem assumidas.

— Poderá, também, a Carteira de Câmbio permitir que o pagamento se realize, no todo ou em parte, pelo mercado de taxa livre.

7.º) Serão considerados primeiramente os investimentos cujos projetos já tenham sido submetidos à apreciação do Governo.

8.º) Ficam revogados e tornados sem efeito a Instrução n.º 81, de 22 de dezembro de 1953, e os Avisos desta Superintendência de 22 de dezembro de 1953; 6 e 15 de janeiro e 24 de julho de 1954, entrando a presente Instrução em vigor a partir da data de sua publicação no Diário Oficial.

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1955. — Superintendência da Moeda e do Crédito. — Octávio Gouvêa de Bulhões, Diretor Executivo.

A Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957 — “Dispõe sobre a Reforma da Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências.” (D.O. de 14-8-1957.)

O Decreto n.º 42.820, de 16 de dezembro de 1957 — “Regulamenta a execução do disposto nas Leis n.ºs 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e 3.244, de 14 de agosto de 1957, relativamente às operações de câmbio e ao intercâmbio comercial com o exterior, e dá outras providências” (D.O. de 16-12-1957 — Reproduzido no D.O. de 28-12-1957).

A Instrução n.º 113, de 1955, foi incorporada ao capítulo V desse Decreto:

**DECRETO N.º 42.820/57**

**CAPÍTULO V**

**Dos Investimentos de Capital Estrangeiro**

Art. 76 — De conformidade com as normas estabelecidas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, a Carteira de Comércio Exterior poderá autorizar o licenciamento de importações sem cobertura cambial, que correspondam a investimentos de capital estrangeiro no País, sob a forma de capital de participação, representados por máquinas e equipamentos que se destinem à montagem de unidade industrial ou, excepcionalmente, à complementação ou modernização de empresa já em funcionamento.

§ 1.º — Não serão deferidos pedidos de licença para importação de máquinas e equipamentos destinados à produção de artigos considerados não essenciais à economia nacional.

§ 2.º — Das decisões denegatórias, caberá recurso, no prazo de 30 dias, para o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Art. 77 — As propostas de investimentos a que se refere o artigo anterior serão apresentadas à Carteira de Comércio Exterior acompanhadas de todos os elementos considerados necessários ao seu julgamento.

Parágrafo único — Será exigida manifestação formal do investidor quanto ao seu propósito de realizar o investimento recebendo em troca ações ou quotas-partes de sociedade em que fôr feito o investimento, sem exigência de qualquer cobertura de câmbio, quer pelo mercado de taxa livre, quer pelo de taxa oficial.

Art. 78 — Antes da emissão das licenças, deverá ser apresentada declaração e compro-

misso da empresa nacional em que irá ser feito o investimento, de que:

- a) os equipamentos licenciados serão incorporados ao seu ativo, com contrapartida na conta de Capital;
- b) não será feito pagamento no exterior, correspondente ao valor dos equipamentos importados;
- c) os equipamentos permanecerão em seu Ativo pelo prazo correspondente à sua utilização normal.

Parágrafo único — A declaração e compromisso de que trata este artigo, sob a forma de “Térmo de Responsabilidade”, conterá o reconhecimento expresso de que sua inobservância acarretará, além das sanções penais aplicáveis, o pagamento das sobretaxas que teriam sido exigidas, se a importação se tivesse realizado com cobertura cambial.

Art. 79 — A Carteira de Comércio Exterior, ao estudar os pedidos de importação sem cobertura cambial, como investimentos de capital estrangeiro, levará em conta, além do disposto nos artigos anteriores:

- I — a idoneidade dos interessados;
- II — quaisquer outros aspectos técnicos ou jurídicos julgados úteis ao esclarecimento do pedido, para perfeita apreciação das vantagens ou desvantagens da operação.

Art. 80 — Semanalmente, a Carteira de Comércio Exterior comunicará ao Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito as características das licenças de importação emitidas em conformidade com o disposto neste Capítulo.

Art. 81 — Os investimentos financeiros, oriundos do exterior, sob a forma de moeda ou representados por quaisquer outros meios de transferência bancária, assim como seus rendimentos, gozarão de inteira liberdade de movimentação pelo mercado de taxa livre de câmbio e serão realizados em conformidade com o disposto na Seção III do Capítulo I deste Decreto

A Lei n.º 1.807, de 7 de janeiro de 1953, vigorou até março de 1962, quando foi substituída pela Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, após outras medidas legais serem baixadas, tendo em vista facilitar a entrada de capitais estrangeiros no País.

Segundo o Sr. Luís Cabral de Menezes, a Lei n.º 4.131, que regulamenta a Remessa de Lucros para o exterior, criou um ônus fi-

nanceiro de quase 15% sobre o capital a ser remetido, o que fez com que os investidores retornassem ao seu País pois deixaram de existir condições para a obtenção de bons rendimentos.

**LEI N.º 4.131, DE 3 DE  
SETEMBRO DE 1962 (7)**

**Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, e dá outras providências.**

Faço saber que o Congresso Nacional decretou, o Presidente da República sancionou, nos termos do § 2.º do art. 70 da Constituição Federal, e eu, Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, promulgo, de acordo com o disposto no § 4.º do mesmo artigo da Constituição, a seguinte lei:

**Art. 1.º** — Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no País, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

**Art. 2.º** — Ao capital estrangeiro que se investir no País, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei.

**Do Registro dos Capitais, Remessas e Reinvestimentos**

**Art. 3.º** — Fica instituído, na Superintendência da Moeda e do Crédito, um serviço especial de registro de capitais estrangeiros, qualquer que seja sua forma de ingresso no País, bem como de operações financeiras com o exterior, no qual serão registrados:

- a) os capitais estrangeiros que ingressarem no País sob a forma de investimento direto ou de empréstimo, quer em moeda, quer em bens;
- b) as remessas feitas para o exterior com o retorno de capitais ou como rendimentos desses capitais, lucros, dividendos, juros, amortizações, bem como as de royalties, de pagamento de assistência técnica, ou por qualquer outro título que implique transferência de rendimentos para fora do País;
- c) os reinvestimentos de lucros dos capitais estrangeiros;

d) as alterações do valor monetário do capital das empresas procedidas de acordo com a legislação em vigor.

**Parágrafo único** — O registro dos reinvestimentos a que se refere a letra c será devido, ainda que se trate de pessoa jurídica com sede no Brasil mas filiada a empresas estrangeiras ou controlada por maioria de ações pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas com residência ou sede no estrangeiro.

**Art. 4.º** — O registro de capitais estrangeiros será efetuado na moeda do país de onde forem originários e o dos reinvestimentos de lucros em moeda nacional.

**Parágrafo único** — Se o capital for representado por bens, o registro será feito pelo seu preço no país de origem ou, na falta de comprovantes satisfatórios, segundo os valores apurados na contabilidade da empresa receptora do capital, ou ainda pelo critério de avaliação que for determinado em regulamento.

**Art. 5.º** — O registro do investimento estrangeiro será requerido dentro de trinta dias da data de seu ingresso no País e independente do pagamento de qualquer taxa ou emolumento. No mesmo prazo, a partir da data da aprovação do respectivo registro contábil, pelo órgão competente da empresa, proceder-se-á ao registro dos reinvestimentos de lucros.

**Parágrafo único** — Os capitais estrangeiros e respectivos reinvestimentos de lucros já existentes no País também estão sujeitos a registro, o qual será requerido por seus proprietários ou responsáveis, pelas empresas em que estiverem aplicados, dentro do prazo de 180 dias da data da publicação desta lei.

**Art. 6.º** — A Superintendência da Moeda e do Crédito tomará as providências necessárias para que o registro dos dados a que se referem os artigos anteriores seja mantido atualizado, ficando as empresas obrigadas a prestar as informações que ela lhes solicitar.

**Art. 7.º** — Considera-se reinvestimento, para os efeitos de registro, as quantias que poderiam ter sido legalmente remetidas para o exterior, a título de rendimentos, e não o foram, sendo aplicadas na própria empresa de que procedem ou em outro setor da economia nacional.

(7) D.O. de 27-9-62  
Ret. D.O. de 28-9-62

### Das Remessas de Juros, "Royalties" e por Assistência Técnica

**Art. 8.º** — As remessas de juros de empréstimos, créditos e financiamentos serão consideradas como amortização do capital na parte que excederem da taxa de juros constante do contrato respectivo e de seu respectivo registro, cabendo à SUMOC impugnar e recusar a parte da taxa que exceder à taxa vigorante no mercado financeiro de onde procede o empréstimo, crédito ou financiamento, na data de sua realização, para operações do mesmo tipo e condições.

**Art. 9.º** — As pessoas físicas e jurídicas que desejarem fazer transferências para o exterior a título de lucros, dividendos, juros, amortizações, royalties, assistência técnica, científica, administrativa e semelhantes, deverão submeter aos órgãos competentes da SUMOC e da Divisão de Imposto sobre a Renda, os contratos e documentos que forem considerados necessários para justificar a remessa.

**Parágrafo único** — As remessas para o exterior dependem do registro da empresa na SUMOC e de prova do pagamento do Imposto de Renda que fôr devido.

**Art. 10** — O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito poderá, quando considerar necessário, verificar a assistência, técnica, administrativa, ou semelhante, prestada a empresas estabelecidas no Brasil, que impliquem remessa de divisas para o exterior, tendo em vista apurar a efetividade dessa assistência.

**Art. 11** — A transferência para o pagamento de royalties devidos por patentes de invenção, marcas de indústria e comércio ou outros títulos da mesma espécie, depende de prova, da parte do interessado, de que os respectivos privilégios não caducaram no país de origem.

**Art. 12** — As somas das quantias devidas a título de royalties pela exploração de patentes de invenção, ou uso de marcas de indústria e de comércio e por assistência técnica, científica, administrativa ou semelhante, poderão ser deduzidas, nas declarações de renda, para o efeito do art. 37 do Decreto n.º 47.373, de 7 de dezembro de 1959, até o limite máximo de cinco por cento (5%) da receita bruta do produto fabricado ou vendido.

§ 1.º — Serão estabelecidos e revistos periodicamente, mediante ato do Ministro da Fazenda, os coeficientes percentuais admitidos para as deduções a que se refere este artigo, considerados os tipos de produção ou

atividades reunidos em grupos, segundo o grau de essencialidade.

§ 2.º — As deduções de que este artigo trata serão admitidas quando comprovadas as despesas de assistência técnica, científica, administrativa ou semelhantes, desde que efetivamente prestados tais serviços, bem como mediante o contrato de cessão ou licença de uso de marcas e de patentes de invenção, regularmente registrado no País, de acordo com as prescrições do Código de Propriedade Industrial.

§ 3.º — As despesas de assistência técnica, científica, administrativa e semelhantes, somente poderão ser deduzidas nos cinco primeiros anos do funcionamento da empresa ou da introdução de processo especial de produção, quando demonstrada sua necessidade, podendo este prazo ser prorrogado até mais cinco anos, por autorização do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

**Art. 13** — Serão consideradas, como lucros distribuídos e tributados, de acordo com os arts. 43 e 44, as quantias devidas a título de royalties pela exploração de patentes de invenção e por assistência técnica, científica, administrativa ou semelhante, que não satisfizerem as condições ou excederem os limites previstos no artigo anterior.

**Parágrafo único** — Também será tributado de acordo com os arts. 43 e 44 o total das quantias devidas a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou sediadas no exterior, a título do uso de marcas de indústria e de comércio.

**Art. 14** — Não serão permitidas remessas para pagamentos de royalties, pelo uso de patentes de invenção e de marcas de indústria ou de comércio, entre filial ou subsidiária de empresa estabelecida no Brasil e sua matriz com sede no exterior ou quando a maioria do capital da empresa, no Brasil, pertença aos titulares do recebimento dos royalties no estrangeiro.

**Parágrafo único** — Nos casos de que trata este artigo não é permitida a dedução prevista no art. 12 (doze).

**Art. 15** — A prática de fraude aduaneira ou cambial que resulte de sub ou superfaturamento na exportação ou na importação de bens e mercadorias, uma vez apurada em processo administrativo regular, no qual será assegurada plena defesa ao acusado, importará na aplicação aos responsáveis, pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, de multa até dez vezes o valor das quantias sub ou superfaturadas, ou da penalidade de proibição de exportar e importar por prazo de um a cinco anos.

**Art. 16** — Fica o Governo autorizado a celebrar acordos de cooperação administrativa com países estrangeiros, visando ao intercâmbio de informações de interesse fiscal e cambial, tais como remessas de lucros e royalties, pagamento de serviços de assistência técnica e semelhantes, valor de bens importados, alugueres de filmes cinematográficos, máquinas etc., bem como de quaisquer outros elementos que sirvam de base à incidência de tributos.

**Parágrafo único** — O Governo procurará celebrar, com os Estados e Municípios, acordos ou convênios de cooperação fiscal, visando a uma ação coordenada dos controles fiscais exercidos pelas repartições federais, estaduais e municipais, a fim de alcançar maior eficiência na fiscalização e arrecadação de quaisquer tributos e na repressão à evasão e sonegação fiscais.

#### Dos Bens e Depósitos no Exterior e das Normas de Contabilidade

**Art. 17** — As pessoas físicas e jurídicas, domiciliadas ou com sede no Brasil, ficam obrigadas a declarar à Superintendência da Moeda e do Crédito, na forma que foi estabelecida pelo respectivo Conselho, os bens e valores que possuam no exterior, inclusive depósitos bancários, excetuados, no caso de estrangeiros, os que possuam ao entrar no Brasil.

**Parágrafo único** — Dentro do prazo de trinta dias, contados da vigência desta Lei, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito baixará instruções a respeito, fixando o prazo de sessenta dias para as declarações iniciais.

**Art. 18** — A inobservância do preceito do artigo anterior importará em que os valores e depósitos bancários no exterior sejam considerados produto de enriquecimento ilícito e como tais objeto de processo criminal, para que sejam restituídos ou compensados com bens ou valores existentes no Brasil, os quais poderão ser sequestrados pela Fazenda Pública, na medida em que sejam suficientes para tanto.

**Art. 19** — As pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas ou com sede no Brasil deverão, ainda, comunicar à Superintendência da Moeda e do Crédito as aquisições de novos bens e valores no exterior, indicando os recursos para tal fim usados.

**Parágrafo único** — Anualmente, até o dia 31 de janeiro, comunicação, outrossim, à SUMOC, o montante de seus depósitos bancários no exterior, a 31 de dezembro do ano anterior, com a justificação das variações nêles ocorridas.

**Art. 20** — Por ato regulamentar, o Poder Executivo estabelecerá planos de contas e normas gerais de contabilidade, padronizadas para grupos homogêneos de atividades adaptáveis às necessidades e possibilidades das empresas de diversas dimensões.

**Parágrafo único** — Aprovados, por ato regulamentar, o plano de contas e as normas gerais contábeis a elas aplicáveis, todas as pessoas jurídicas do respectivo grupo de atividades serão obrigadas a observá-los em sua contabilidade, dentro dos prazos previstos em regulamento, que deverão permitir a adaptação ordenada dos sistemas em prática.

**Art. 21** — É obrigatória, nos balanços das empresas, inclusive sociedades anônimas, a discriminação da parcela de capital e dos créditos pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, registrados na Superintendência da Moeda e do Crédito.

**Art. 22** — Igual discriminação será feita na conta de lucros e perdas, para evidenciar a parcela de lucros, dividendos, juros e outros quaisquer proventos atribuídos a pessoas físicas ou jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede no estrangeiro cujos capitais estejam registrados na Superintendência da Moeda e do Crédito.

#### Dispositivos Cambiais

**Art. 23** — As operações cambiais no mercado de taxa livre serão efetuadas através de estabelecimentos autorizados a operar em câmbio, com a intervenção de corretor oficial, quando previsto em lei ou regulamento, respondendo ambos pela identidade do cliente, assim como pela correta classificação das informações por este prestadas, segundo normas fixadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito.

§ 1.º — As operações que não se enquadrarem claramente nos itens específicos do Código de Classificação adotado pela SUMOC, ou sejam classificáveis em rubricas residuais, como "Outros" e "Diversos", só poderão ser realizadas através do Banco do Brasil S.A.

§ 2.º — Constitui infração imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa equivalente ao triplo do valor da operação para cada um dos infratores, a declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado pela Superintendência da Moeda e do Crédito, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervierem.

§ 3.º — Constitui infração, de responsabilidade exclusiva do cliente, punível com multa equivalente a 100% (cem por cento) do valor da operação, a declaração de informações falsas no formulário a que se refere o § 2.º

§ 4.º — Constitui infração, imputável ao estabelecimento bancário e ao corretor que intervierem na operação, punível com multa equivalente de 5 (cinco) a 100% (cem por cento) do respectivo valor, para cada um dos infratores, a classificação incorreta, dentro das normas fixadas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, das informações prestadas pelo cliente no formulário a que se refere o § 2.º deste artigo.

§ 5.º — Em caso de reincidência, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito cassar a autorização para operar em câmbio aos estabelecimentos bancários que negligenciarem o cumprimento do disposto no presente artigo e propor à autoridade competente igual medida em relação aos corretores.

§ 6.º — O texto do presente artigo constará obrigatoriamente do formulário a que se refere o § 2.º

**Art. 24** — Cumpre aos estabelecimentos bancários autorizados a operar em câmbio, transmitir à Superintendência da Moeda e do Crédito, diariamente, informações sobre o montante de compra e venda de câmbio, com a especificação de suas finalidades, segundo a classificação estabelecida.

**Parágrafo único** — Quando os compradores ou vendedores de câmbio forem pessoas jurídicas, as informações estatísticas devem corresponder exatamente aos lançamentos contábeis correspondentes, destas empresas.

**Art. 25** — Os estabelecimentos bancários, que deixarem de informar o montante exato das operações realizadas, ficarão sujeitos à multa até o máximo correspondente a 30 (trinta) vezes o maior salário-mínimo anual vigente no País, triplicada no caso de reincidência.

**Parágrafo único** — A multa será imposta pelo Inspetor Geral de Bancos, havendo recurso de seu ato, sem efeito suspensivo para o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito dentro do prazo de 15 (quinze) dias da data da intimação.

**Art. 26** — No caso de infrações repetidas, o Inspetor Geral de Bancos solicitará ao Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito o cancelamento da autorização para operar em câmbio, do estabelecimento bancário por elas responsável, caben-

do a decisão final ao Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

**Art. 27** — O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito poderá determinar que as operações cambiais referentes a movimentos de capital sejam efetuadas, no todo ou em parte, em mercado financeiro de câmbio, separado do mercado de exportação e importação, sempre que a situação cambial assim o recomendar.

**Art. 28** — Sempre que ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos, ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito impor restrições, por prazo limitado, à importação e às remessas de rendimentos dos capitais estrangeiros e, para este fim, outorgar ao Banco do Brasil monopólio total ou parcial das operações de câmbio.

§ 1.º — No caso previsto neste artigo, ficam vedadas as remessas, a título de retorno de capitais de risco, e limitadas a 10% (dez por cento) sobre o capital registrado nos termos dos arts. 3.º e 4.º, as de seus lucros.

§ 2.º — Os rendimentos que excederem a 10% (dez por cento) do capital deverão ser comunicados à SUMOC, a qual, na hipótese de se prolongar por mais de um exercício a restrição a que se refere este artigo, poderá autorizar a remessa, no exercício seguinte, das quantias relativas ao excesso, quando os lucros nele auferidos não atingirem aquele limite.

§ 3.º — Nos mesmos casos deste artigo, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito limitar a remessa de quantias a título de pagamentos de royalties e assistência técnica, administrativa ou semelhante até o limite máximo cumulativo, anual, de 5% (cinco por cento) da receita bruta da empresa.

§ 4.º — Ainda nos casos deste artigo, fica o Conselho da SUMOC autorizado a baixar instruções, limitando as despesas cambiais com "viagens internacionais".

§ 5.º — Não haverá, porém, restrições, para as remessas de juros e quotas de amortização, constantes de contratos de empréstimo, devidamente registrados.

**Art. 29** — Sempre que se tornar aconselhável economizar a utilização das reservas de câmbio, é o Poder Executivo autorizado a exigir temporariamente, mediante instrução do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, um encargo financeiro, de caráter estritamente monetário, que recairá sobre a importação de mercadorias e sobre as transferências financeiras, até o máximo de

10% (dez por cento) sobre o valor dos produtos importados e até 50% (cinquenta por cento) sobre o valor de qualquer transferência financeira, inclusive para despesas com "viagens internacionais".

**Parágrafo único** — O prazo máximo da faculdade impositiva de que trata este artigo será de 150 (cento e cinquenta) dias, consecutivos ou não, durante o ano.

**Art. 30** — As importâncias arrecadadas por meio do encargo financeiro, previsto no artigo anterior, constituirão reserva monetária em cruzeiros, mantida na Superintendência da Moeda e do Crédito, em caixa própria, e será utilizada, quando julgado oportuno, exclusivamente na compra de ouro e de divisas, para reforço das reservas e disponibilidades cambiais.

**Art. 31** — As remessas anuais de lucros para o exterior não poderão exceder de 10% sobre o valor dos investimentos registrados.

**Art. 32** — As remessas de lucros, que ultrapassem o limite estabelecido no artigo anterior, serão consideradas retorno do capital e deduzidas de registro correspondente, para efeito das futuras remessas de lucros para o exterior.

**Parágrafo único** — A parcela anual de retorno do capital estrangeiro não poderá exceder de 20% (vinte por cento) do capital registrado.

**Art. 33** — Os lucros excedentes do limite estabelecido no art. 31 desta lei serão registrados a parte, como capital suplementar e não farão direito a remessa de lucros futuros.

**Art. 34** — Em qualquer circunstância e qualquer que seja o regime cambial vigente não poderão ser concedidas às compras de câmbio para remessa de lucros, juros, royalties, assistência técnica, retorno de capitais, condições mais favoráveis do que as que se aplicarem às remessas para pagamento de importações da categoria geral de que trata a Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957.

**Art. 35** — A nomeação dos titulares dos órgãos que integram o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito passa a depender de prévia aprovação do Senado Federal, excetuada a dos Ministros de Estado.

**Art. 36** — Os Membros do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito ficam obrigados a fazer declaração de bens e rendas próprias e de suas esposas e dependentes, até 30 (trinta) de abril de cada ano, devendo estes documentos ser examinados e arquivados no Tribunal de Contas da União, que comunicará o fato ao Senado Federal.

**Parágrafo único** — Os servidores da Superintendência da Moeda e do Crédito que tiverem responsabilidade e encargos regulamentares nos trabalhos relativos ao registro de capitais estrangeiros ou de sua fiscalização nos termos desta lei, ficam igualmente obrigados à declaração de bens e rendas previstas neste artigo.

#### Disposições Referentes ao Crédito

**Art. 37** — O Tesouro Nacional e as entidades oficiais de crédito público da União e dos Estados, inclusive sociedades de economia mista por eles controladas, só poderão garantir empréstimos, créditos ou financiamentos obtidos no exterior, por empresas cuja maioria de capital com direito a voto pertença a pessoas não residentes no País, mediante autorização em decreto do Poder Executivo.

**Art. 38** — As empresas com maioria de capital estrangeiro, ou filiais de empresas sediadas no exterior, não terão acesso ao crédito das entidades e estabelecimentos mencionados no artigo anterior até o início comprovado de suas operações, excetuados projetos considerados de alto interesse para a economia nacional, mediante autorização especial do Conselho de Ministros.

**Art. 39** — As entidades, estabelecimentos de crédito, a que se refere o artigo 37, só poderão conceder empréstimos, créditos ou financiamentos para novas inversões a serem realizadas no ativo fixo de empresa cuja maioria de capital, com direito a voto, pertença a pessoas não residentes no País, quando elas estiverem aplicadas em setores de atividades e regiões econômicas de alto interesse nacional, definidos e enumerados em decreto do Poder Executivo, mediante audiência do Conselho Nacional de Economia.

**Parágrafo único** — Também a aplicação de recursos provenientes de fundos públicos de investimentos, criados por lei, obedecerá à regra estabelecida neste artigo.

**Art. 40** — As sociedades de financiamento e de investimentos somente poderão colocar no mercado nacional de capitais, ações e títulos emitidos pelas empresas controladas por capital estrangeiro ou subordinadas a empresas com sede no estrangeiro, que tiverem assegurado o direito de voto.

#### Dispositivos Fiscais

**Art. 41** — Estão sujeitos aos descontos de Imposto de Renda na fonte, nos termos da presente lei, os seguintes rendimentos:

- a) os dividendos de ações ao portador e quaisquer bonificações a elas atribuídas;

- b) os interesses e quaisquer outros rendimentos e proventos de títulos ao portador, denominados "Partes Beneficiárias" ou "Partes de Fundador";
- c) os lucros, dividendos e quaisquer outros benefícios e interesse de ações nominativas ou de quaisquer títulos nominativos do capital de pessoas jurídicas, percebidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, ou por filiais ou subsidiárias de empresas estrangeiras.

**Art. 42** — As pessoas jurídicas que tenham predominância de capital estrangeiro, ou sejam filiais ou subsidiárias de empresas com sede no exterior ficam sujeitas às normas e às alíquotas do Imposto de Renda estabelecidas na legislação deste tributo.

**Art. 43** — Os lucros e dividendos atribuídos a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou com sede no exterior ficam sujeitos ao pagamento na fonte do imposto sobre a renda às taxas que vigorarem para os dividendos devidos às ações ao portador.

**Art. 44** — O referido imposto será cobrado com um acréscimo de 20% (vinte por cento) no caso de empresas aplicadas em atividades econômicas de menor interesse para a economia nacional, tendo em conta inclusive sua localização, definidas em decreto do Poder Executivo, mediante audiência do Conselho Nacional de Economia e do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.

**Art. 45** — Os rendimentos oriundos da exploração de películas cinematográficas, excetuados os dos exibidores não importadores ficarão sujeitos ao desconto do imposto à razão de 40% (quarenta por cento), mas o contribuinte terá direito a optar pelo depósito no Banco do Brasil, em conta especial, de 40% (quarenta por cento) do imposto devido, podendo aplicar esta importância, mediante autorização do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), criado pelo Decreto n.º 50.273, de 17 de fevereiro de 1961, na produção de filmes no País, nos termos do Decreto n.º 51.106, de 1.º de agosto de 1961.

**Art. 46** — Os lucros provenientes da venda de propriedades imóveis, inclusive da cessão de direitos, quando o proprietário for pessoa física ou jurídica residente ou com sede no exterior, ficam sujeitos a imposto às taxas previstas pelo art. 43.

**Art. 47** — Os critérios fixados para a importação de máquinas e equipamentos usa-

dos serão os mesmos, tanto para os investidores e empresas estrangeiras como para os nacionais.

**Art. 48** — Autorizada uma importação de máquinas e equipamentos usados, gozará de regime cambial idêntico ao vigente para a importação de máquinas e equipamentos novos.

**Art. 49** — O Conselho de Política Aduaneira disporá da faculdade de reduzir ou de aumentar, até 30% (trinta por cento) as alíquotas do imposto que recaem sobre máquinas e equipamentos, atendendo às peculiaridades das regiões a que se destinam, à concentração industrial em que venham a ser empregados e ao grau de utilização das máquinas e equipamentos antes de efetivar-se a importação.

**Parágrafo único** — Quando as máquinas e equipamentos forem transferidos da região a que inicialmente se destinavam, deverão os responsáveis pagar ao fisco a quantia correspondente à redução do imposto de que elas gozaram quando de sua importação sempre que removidas para zonas em que a redução não seria concedida.

#### Outras Disposições

**Art. 50** — Aos bancos estrangeiros, autorizados a funcionar no Brasil, serão aplicadas as mesmas vedações ou restrições equivalentes às que a legislação vigente nas praças em que tiverem sede suas matrizes impõe aos bancos brasileiros que neles desejam estabelecer-se.

**Parágrafo único** — O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito baixará as instruções necessárias para que o disposto no presente artigo seja cumprido, no prazo de dois anos, em relação aos bancos estrangeiros em funcionamento no País.

**Art. 51** — Aos bancos estrangeiros cujas matrizes tenham sede em praças em que a legislação imponha restrições ao funcionamento de bancos brasileiros, fica vedado adquirir mais de 30% (trinta por cento) das ações com direito a voto, de bancos nacionais.

**Art. 52** — Na execução de um programa de planejamento geral, ouvido o Conselho Nacional de Economia, o Conselho de Ministros estabelecerá uma classificação de atividades econômicas, segundo o seu grau de interesse para a economia nacional.

**Parágrafo único** — Essa classificação e suas eventuais alterações serão promulgadas mediante decreto e vigorarão por períodos não inferiores a três anos.

**Art. 53** — O Conselho de Ministros poderá estabelecer, mediante decreto ouvido o Conselho Nacional de Economia:

- I — que a inversão de capitais estrangeiros, em determinadas atividades, se faça com observância de uma escala de prioridade, em benefício de regiões menos desenvolvidas do País;
- II — que os capitais assim investidos sejam isentos em maior ou menor grau, das restrições previstas no artigo 28;
- III — que idêntico tratamento se aplique aos capitais investidos em atividades consideradas de maior interesse para a economia nacional.

**Art. 54** — Fica o Conselho de Ministros autorizado a promover entendimentos e convênios com as nações integrantes da Associação Latino-Americana de Livre Comércio tendentes à adoção por elas de uma legislação uniforme, em relação ao tratamento a ser dispensado aos capitais estrangeiros.

**Art. 55** — A SUMOC realizará, periodicamente, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o censo dos capitais estrangeiros aplicados no País.

**Art. 56** — Os censos deverão realizar-se nas datas dos Recenseamentos Gerais do Brasil, registrando a situação das empresas e capitais estrangeiros, em 31 de dezembro do ano anterior.

**Art. 57** — Caberá à SUMOC elaborar o plano e os formulários do censo a que se referem os artigos anteriores, de modo a permitir uma análise completa da situação, movimentos e resultados dos capitais estrangeiros.

**Parágrafo único** — Com base nos censos realizados, a SUMOC elaborará relatório contendo ampla e pormenorizada exposição ao Conselho de Ministros e ao Congresso Nacional.

**Art. 58** — As infrações à presente Lei, ressalvadas as penalidades específicas constantes de seu texto, ficam sujeitas a multas que variarão de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário-mínimo vigorante no País, a serem aplicadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito, na forma prescrita em regulamento ou Instruções que, a respeito, forem baixadas.

**Art. 59** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 3 de setembro de 1962; 141.º da Independência e 74.º da República.

**Auro Moura Andrade**

**LEI N.º 4.390, DE 29 DE AGOSTO DE 1964**(8)

Altera a Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — Os artigos 4.º 5.º, 7.º, 9.º, 10 e 11 o parágrafo único do artigo 25, artigos 28 e 43 da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, passam a ter a seguinte redação:

**Art. 4.º** — O registro de capitais estrangeiros será efetuado na moeda do país de origem, e o de reinvestimento de lucros simultaneamente em moeda nacional e na moeda do país para o qual poderiam ter sido remetidos, realizada a conversão à taxa cambial do período durante o qual foi comprovadamente efetuado o reinvestimento.

**Parágrafo único** — Se o capital for representado por bens, o registro será feito pelo seu preço no país de origem ou, na falta de comprovantes satisfatórios, segundo os valores apurados na contabilidade da empresa receptora do capital ou ainda pelo critério de avaliação que for determinado em regulamento.

**Art. 5.º** — O registro do investimento estrangeiro será requerido dentro de trinta dias da data de seu ingresso no País e independente do pagamento de qualquer taxa ou emolumento. No mesmo prazo, a partir da data da aprovação do respectivo registro contábil, pelo órgão competente da empresa, proceder-se-á ao registro dos reinvestimentos de lucros.

§ 1.º — Os capitais estrangeiros e respectivos reinvestimentos de lucros já existentes no País, também estão sujeitos a registro, o qual será requerido por seus proprietários ou responsáveis pelas empresas em que estiverem aplicados, dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, da data da publicação desta lei.

§ 2.º — O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito determinará quais os comprovantes a serem exigidos para concessão do registro dos capitais de que trata o parágrafo anterior.

(8) D.O. de 11-9-64  
Ret. no D.O. de 18-9-64  
Ret. no D.O. de 24-9-64  
Ret. no D.O. de 12-10-64

**Art. 7.º** — Consideram-se reinvestimentos, para os efeitos desta lei, os rendimentos auferidos por empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior, e que forem reaplicados nas mesmas empresas de que procedem ou em outro setor da economia nacional.

**Art. 9.º** — As pessoas físicas e jurídicas que desejarem fazer transferências para o exterior a título de lucros, dividendos, juros, amortizações, royalties assistência técnica científica, administrativa e semelhantes, deverão submeter aos órgãos competentes da SUMOC e da Divisão de Imposto sobre a Renda, os contratos e documentos que forem considerados necessários para justificar a remessa.

§ 1.º — As remessas para o exterior dependem do registro da empresa na SUMOC e de prova de pagamento do imposto de renda que for devido.

§ 2.º — Em casos de registros requeridos e ainda não concedidos, nem denegados, a realização das transferências de que trata este artigo poderá ser feita dentro de 1 (um) ano, a partir da data desta lei, mediante termo de responsabilidade assinado pelas empresas interessadas, prazo este prorrogável 3 (três) vezes consecutivas, por ato do Presidente da República, em face de exposição do Ministro da Fazenda.

§ 3.º — No caso previsto pelo parágrafo anterior, as transferências sempre dependerão de prova de quitação do Imposto de Renda.

**Art. 10** — A Superintendência da Moeda e do Crédito poderá, quando considerar necessário, verificar a assistência técnica, administrativa ou semelhante, prestada a empresas estabelecidas no Brasil, que impliquem remessa de dívidas para o exterior, tendo em vista apurar a efetividade dessa assistência.

**Art. 11** — Os pedidos de registro de contrato, para efeito de transferências financeiras para o pagamento de royalties, devido pelo uso de patentes, marcas de indústria e de comércio ou outros títulos da mesma espécie, serão instruídos com certidão probatória da existência e vigência, no Brasil, dos respectivos privilégios concedidos pelo Departamento Nacional de Propriedade Industrial, bem como de documento hábil probatório de que eles não caducaram no país de origem.

**Art. 25** —

**Parágrafo único** — A multa será imposta pela Superintendência da Moeda e do Crédito, cabendo recurso de seu ato, sem efeito suspensivo, para o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, dentro do prazo de quinze dias da data da intimação.

**Art. 28** — Sempre que ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito impor restrições, por prazo limitado à importação e às remessas de reinvestimentos dos capitais estrangeiros e, para este fim, outorgar ao Banco do Brasil monopólio total ou parcial das operações de câmbio.

§ 1.º — No caso previsto neste artigo, ficam vedadas as remessas a título de retorno de capitais e limitada a remessa de seus lucros, até 10% (dez por cento) ao ano, sobre o capital e reinvestimentos registrados na moeda do país de origem, nos termos dos artigos 3.º e 4.º desta lei.

§ 2.º — Os rendimentos que excederem a percentagem fixada pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, de acordo com o parágrafo anterior, deverão ser comunicados a essa Superintendência, a qual, na hipótese de se prolongar por mais de um exercício a restrição a que se refere este artigo poderá autorizar a remessa, no exercício seguinte, das quantias relativas ao excesso, quando os lucros nele auferidos não atingirem aquele limite.

§ 3.º — Nos mesmos casos deste artigo, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito limitar a remessa de quantias a títulos de pagamentos de royalties e assistência técnica, administrativa ou semelhante até o limite máximo cumulativo anual de 5% (cinco por cento) da receita bruta da empresa.

§ 4.º — Ainda nos casos deste artigo, fica o Conselho da SUMOC autorizado a baixar instruções, limitando as despesas cambiais com "Viagens Internacionais".

§ 5.º — Não haverá, porém, restrições para as remessas de juros e quotas de amortização, constantes de contrato de empréstimo, devidamente registrados.

**Art. 43** — O montante dos lucros e dividendos líquidos efetivamente remetidos a

pessoas físicas e jurídicas, residentes ou com sede no exterior, fica sujeito a um imposto suplementar de renda, sempre que a média das remessas em um triênio, a partir do ano de 1963, exceder a 12% (doze por cento) sobre o capital e reinvestimentos registrados nos termos dos artigos 3.º e 4.º desta lei.

§ 1.º — O imposto suplementar de que trata este artigo será cobrado de acordo com a seguinte tabela:

entre 12% e 15% de lucros sobre o capital e reinvestimentos — 40% (quarenta por cento);

entre 15% e 25% de lucros — 50% (cinquenta por cento);

acima de 25% de lucros — 60% (sessenta por cento).

§ 2.º — Este imposto suplementar será descontado e recolhido pela fonte por ocasião de cada remessa que exceder à média trienal referida neste artigo".

Art. 2.º — Ao capital estrangeiro aplicado em atividades .... (Vetado) .... produtoras de bens e serviços de consumo suntuário, definidas em decreto do Poder Executivo, mediante audiência do Conselho Nacional de Economia, é limitada a remessa de lucros para o exterior anualmente, a 8% (oito por cento) do capital registrado na Superintendência da Moeda e do Crédito.

§ 1.º — As remessas de lucros que excederem o limite estabelecido neste artigo serão consideradas retorno de capital e deduzidas do registro correspondente, para efeito de remessas futuras, sendo facultado, porém, seu reinvestimento nas próprias empresas, quando produtoras de bens e serviços, ou em regiões e setores de atividades consideradas de interesse para a economia nacional, indicados em decreto do Poder Executivo, ouvido o Conselho Nacional de Economia.

§ 2.º — Nas hipóteses previstas no artigo 28 da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, a remessa de lucro dos capitais a que se refere este artigo será limitada até o máximo de 5% (cinco por cento) ao ano sobre o montante dos registros efetuados na forma dos arts. 3.º e 4.º daquela lei.

Art. 3.º — Ficam revogados o parágrafo único do art. 29, os arts. 31, 32 e 33 da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, e o Decreto n.º 53.451, de 20 de janeiro de 1964.

Art. 4.º — Dentro de 30 dias o Poder Executivo baixará decreto aprovando o regulamento para a execução da Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, com as presentes alterações.

Art. 5.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 20 de agosto de 1964; 143.º da Independência e 76.º da República. — H. CASTELLO BRANCO — Otávio Gouveia de Bulhões.

#### INSTRUÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO

##### INSTRUÇÃO N.º 276 (9)

A Superintendência da Moeda e do Crédito, na forma da deliberação do seu Conselho, em Sessão de 11-8-1964, tendo em vista as disposições constantes dos arts. 47 e 48 da Lei n.º 4.131, de 3-9-1962, e de conformidade com o disposto nos arts. 3.º, alínea h, e 6.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2-2-1945, resolve:

I — Autorizar a Carteira de Comércio Exterior a licenciar, com dispensa da aquisição de promessa de licença, a importação de máquinas e equipamentos usados (classificados na categoria geral quando novos), reconicionados ou não, uma vez atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos e observado o procedimento abaixo:

- a) sejam destinados ao uso da própria empresa importadora;
- b) seja comprovado — por meio de certificado fornecido por organização especializada e idônea, aceito pela autoridade consular brasileira incumbida da legalização dos documentos de embarque, e do qual constem o valor atual e ano de fabricação — que as máquinas e equipamentos:
  - não são obsoletos;
  - oferecem condições de eficiência e uso apropriados; foram, ou não, reconicionados;
- c) não tenham similar nacional, ou não possam ser fornecidos pelos fabricantes nacionais em prazo útil;
- d) participem diretamente do processo produtivo, ou se destinem à manutenção do respectivo equipamento.

II — Estabelecer que os interessados, em cada caso, deverão dirigir-se

(9) Boletim da SUMOC — Setembro/64 — Vol. X

préviamente, por escrito, à Carteira de Comércio Exterior, encaminhando-lhes os documentos necessários à satisfação dos requisitos acima.

III — Estabelecer que, verificada a observância desses requisitos e uma vez atendidas as demais exigências regulamentares, os interessados serão classificados por carta que os habilitará a providenciar o fechamento de câmbio e, então, obter a competente licença de importação.

IV — Revogar a Instrução n.º 177, de 13 de janeiro de 1959.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1964  
Superintendência da Moeda e do Crédito.  
— Hélio Marques Vianna, Diretor Executivo Interino.

A Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, "Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências." (D.O. de 31-12-1964) (Suplemento) (Retificada no D.O. de 3-2-1965).

Antes da Instrução n.º 289, da antiga SUMOC, as empresas estrangeiras eram induzidas ao sistema financeiro nacional para conseguir financiamento ao capital de giro. Isto porque havia risco das flutuações da taxa cambial e a inexistência de modalidades de operações cambiais para importações daqueles capitais a curto ou médio prazo. A presente Instrução visa a estimular a entrada de capitais estrangeiros, criando diversas formas para financiamento externo dessas empresas, através de operações cambiais, onde o capital nacional não tem acesso às fontes de financiamento. Procura essa Instrução preservar as condições de competição no mercado interno para as empresas nacionais.

Com respeito a essa Instrução o Sr. Antônio Dias Leite manifestou-se favoravelmente, pois a empresa estrangeira que tinha matriz no exterior poderia operar facilmente, enquanto a nacional não teria condições.

O Sr. Walter Moreira Salles achou que a Instrução n.º 289 ou outras medidas de ordem econômica, "se foram benéficas para encorajar o investidor estrangeiro em nosso País, não foram todas elas benéficas à indústria nacional nem ao comércio nacional, pois puseram em posição de desvantagem em relação ao capital estrangeiro".

A desvantagem a que se referiu o Sr. Walter Moreira Salles estava em que somente as empresas estrangeiras poderiam, no mercado de capitais externos, obter empréstimos

mais baratos. Naturalmente essas empresas gozavam de créditos junto aos bancos internacionais, o que não acontecia com as nacionais, que tinham que fazê-lo na rede bancária nacional, pagando juros mais elevados.

O Ministro Magalhães Pinto é de opinião que seria beneficiado o País onde uma empresa estivesse operando, "mas, na verdade, os benefícios foram mais para as empresas estrangeiras. Deram-lhes inclusive condições competitivas muito grandes com a empresa nacional, de modo que saíram beneficiadas. Evidentemente, se aplicaram bem os recursos dentro do País, este acaba lucrando. Mas, as empresas nacionais, no meu entender, ficaram em posição de inferioridade".

É bom lembrar que o Brasil atravessava uma crise com retração dos créditos e os capitais de giro das empresas eram escassos, dando margem a que as empresas estrangeiras pudessem ir pouco a pouco aglutinando concorrentes menores, tornando-se acionistas, ou comprando-as simplesmente.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo apresentou documento à CPI, criada pela Resolução n.º 39/1967, em que criticava a referida Instrução: "Além do grande aumento da carga tributária, alguns fatores contribuíram para enfraquecer a posição da empresa nacional em relação à estrangeira, nos anos de 1965 e 1966. Destacaram-se, entre eles, a grave crise de liquidez real do setor privado e as condições favoráveis de acesso da empresa estrangeira ao capital de giro do mercado internacional, por intermédio da Instrução n.º 289, de 15-1-65, da antiga SUMOC. A citada instrução ensejou ao empresário estrangeiro a obtenção de empréstimos com taxas de juros menores do que as que prevalecem no mercado interno. O mecanismo de funcionamento desse dispositivo legal era tão atraente que os registros de empréstimos efetuados atingiram cerca de 175 milhões de dólares, em 1965, e aproximadamente 276 milhões, em 1967. Tal medida talvez pudesse ser justificada se houvesse nessa fase escassez de divisas; a situação cambial era, porém, excelente e o balanço de pagamentos superavitário."

#### INSTRUÇÃO N.º 289 (10)

A Superintendência da Moeda e do Crédito, na forma da deliberação de seu Conselho, em sessão realizada em 11-1-65, e de acordo com o disposto no art. 3.º, alínea h, e no art. 6.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, resolve:

Autorizar a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S. A. a efetuar compras de moedas

(10) Boletim da SUMOC — Janeiro/65 — Vol. XI

estrangeiras, assegurando ao vendedor o direito de posterior aquisição de cobertura para retorno das divisas, nas seguintes condições:

- 1) as compras serão realizadas para entrega pronta, às taxas do mercado;
- 2) ao vendedor fica assegurado o direito, por meio de documento que lhe será entregue na ocasião da venda, de comprar a mesma quantia em divisas na mesma ou em outra moeda, para entrega pronta ou futura;
- 3) o direito de compra a que se refere o item anterior poderá ser exercido, pela sua totalidade ou em parte, nas condições estipuladas pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A. ao contratar as operações a que alude o item 1;
- 4) a compra a que se refere o item 2 poderá ser feita por intermédio de quaisquer bancos autorizados a operar em câmbio, a taxas e prazos livremente convencionados entre as partes, podendo a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A. reservar-se a opção de proceder à venda, em igualdade de condições;
- 5) o registro das transações a que se refere esta Instrução, para efeito da Lei n.º 4.131, de 3-9-62, alterada pela de n.º 4.390, de 29-8-64, será feito automaticamente, mediante comunicação da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A. a esta Superintendência;
- 6) as operações de que trata esta Instrução estarão isentas do depósito e do encargo financeiro a que se refere a Instrução n.º 285, de 24-12-64, não lhes sendo aplicáveis, outrossim, as disposições vigentes sobre a obrigatoriedade do depósito de garantia e o correspondente recolhimento compulsório à ordem desta Superintendência;
- 7) será assegurado o direito de remessa de juros para o exterior, nas mesmas condições estabelecidas nesta Instrução;
- 8) as operações de que cogita a presente Instrução poderão ser realizadas em complemento ao disposto nos artigos 82 e 83 da Lei n.º 4.506, de 30-11-64.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1965. —  
Superintendência da Moeda e do Crédito.  
— Denis Nogueira, Diretor-Executivo.

O Decreto n.º 5.762, de 17 de fevereiro de 1965 — "Regulamenta a Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, modificada pela Lei n.º 4.390, de 29 de agosto de 1964" (D.O. de 18-2-1965, pág. 1.996; ret. D.O. de 24-2-1965 — pág. 2.172; ret. D.O. de 9-3-1965 — página 2.512).

**LEI N.º 4726,  
DE 14 DE JULHO DE 1965 (11)**

**Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.**

.....  
**SEÇÃO IV**

**Acesso de Empresas de Capital  
Estrangeiro ao Sistema Financeiro  
Nacional**

**Art. 22** — Em períodos de desequilíbrio do balanço de pagamentos, reconhecidos pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central, ao adotar medidas de contenção do crédito, poderá limitar o recurso ao sistema financeiro do País, no caso das empresas que tenham acesso ao mercado financeiro internacional.

§ 1.º — Para os efeitos deste artigo considera-se que têm acesso ao mercado financeiro internacional:

- a) filiais de empresas estrangeiras;
- b) empresas com sede no País cujo capital pertença integralmente a residentes ou domiciliados no exterior;
- c) sociedades com sede no País controladas por pessoas residentes ou domiciliadas no exterior.

§ 2.º — Considera-se empresa controlada por pessoas residentes ou domiciliadas no exterior, quando estas detenham direta ou indiretamente a maioria do capital com direito a voto.

**Art. 23** — O limite de acesso ao sistema financeiro referido no art. 22 não poderá ser fixado em nível inferior:

- a) 150% (cento e cinquenta por cento) dos recursos próprios pertencentes a residentes ou domiciliados no exterior;
- b) 250% (duzentos e cinquenta por cento) dos recursos próprios pertencentes a residentes ou domiciliados no País.

§ 1.º — O limite previsto no presente artigo será apurado pela média mensal em cada exercício social da empresa.

(11) D.O. de 16-7-65

§ 2.º — Para efeitos d'êste artigo, os recursos próprios compreendem:

- a) o capital declarado para a filial, ou o capital da empresa com sede no País;
- b) o resultado das correções monetárias de ativo fixo ou de manutenção de capital de giro próprio;
- c) os saldos credores de acionistas, matriz ou empresas associadas, sempre que não vencerem juros e tiverem a natureza de capital adicional, avaliados, em moeda estrangeira, à taxa de câmbio em vigor para a amortização de empréstimos externos;
- d) as reservas e os lucros suspensos ou pendentes.

§ 3.º — As reservas referidas na alínea d do parágrafo anterior compreendem as facultativas ou obrigatoriamente formadas com lucros acumulados, excluídas as contas passivas de regularização do ativo, tais como depreciação, amortização ou exaustão, e as provisões para quaisquer riscos, inclusive contas de liquidação duvidosa e técnicas de seguro de capitalização.

§ 4.º — O sistema financeiro nacional, para os efeitos d'êste artigo, compreende o mercado de capitais e todas as instituições financeiras, públicas ou privadas, com sede ou autorizadas a funcionar no País.

§ 5.º — O saldo devedor da empresa no sistema financeiro corresponderá à soma de todos os empréstimos desse sistema, seja qual for a forma do contrato, inclusive abertura de créditos e emissão ou desconto, de efeitos comerciais, títulos cambiais ou debêntures, não computados os seguintes valores:

- a) empréstimos realizados nos termos da Lei n.º 2.300, de 23 de agosto de 1954;
- b) empréstimos sob a forma de debêntures conversíveis em ações;
- c) depósitos em moeda em instituições financeiras;
- d) créditos contra quaisquer pessoas de direito público interno, autarquias federais e sociedades de economia mista controladas pelos Governos Federal, Estadual ou Municipal;
- e) adiantamentos sobre venda de câmbio resultantes de exportações.

§ 6.º — O disposto neste artigo e no artigo seguinte não se aplica às instituições financeiras, cujos limites serão fixados de

acôrdo com a Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 24 — Dentro de quatro meses do encerramento de cada exercício social seguinte ao da decisão prevista no art. 22, as empresas referidas no art. 23 apresentarão ao Banco Central quadro demonstrativo da observância, no exercício encerrado, dos limites de dívidas no sistema financeiro nacional.

Parágrafo único — A empresa que deixar de observar, em algum exercício social o limite previsto no art. 23, ficará sujeita à multa imposta pelo Banco Central, de até 30% (trinta por cento) do excesso da dívida no sistema financeiro nacional, multa que será duplicada no caso de reincidência.

Art. 25 — O Banco Central, ao aplicar a norma prevista no art. 22, fixará as condições seguintes:

I — se a média mensal das dívidas da empresa no sistema financeiro nacional, durante os doze meses anteriores, não tiver excedido os limites previstos no art. 23, êsses limites serão obrigatórios inclusive para o exercício social em curso;

II — se a média mensal das dívidas da empresa no sistema financeiro nacional, durante os doze meses anteriores, tiver excedido os limites previstos no art. 23, a empresa deverá aumentar os recursos próprios ou reduzir progressivamente o total das suas dívidas no sistema financeiro nacional, de modo a alcançar os limites do art. 23 no prazo máximo de dois anos, a contar da data da resolução do Banco Central.

A Resolução n.º 63 do Banco Central veio disciplinar as operações de repasses de recursos externos.

A finalidade da Resolução foi estender às empresas nacionais as vantagens concedidas às filiais de empresas estrangeiras, estabelecidas pela Instrução n.º 289 da antiga SUMOC. Assim, as empresas nacionais aumentaram suas disponibilidades a uma taxa de juros inferior à que estava sendo cobrada no País. Em consequência, houve um excesso de liquidez e as autoridades, anteendo problemas cambiais futuros, trataram de escalonar os vencimentos dos empréstimos, fixando tetos para os créditos, concedendo ou repassando outros à medida que fôssem liquidando os primeiros.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****RESOLUÇÃO N.º 63,****DE 21 DE AGOSTO DE 1967 (12)**

O Banco Central do Brasil, na forma da deliberação do Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 17-8-67, de acordo com o disposto nos artigos 4.º, inciso V, e 9.º, da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 29 da Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, resolve:

- I** — facultar aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos destinados a ser repassados a empresas no País, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de movimento, observado o disposto nesta Resolução e nas demais normas legais e regulamentares em vigor;
- II** — as responsabilidades globais da espécie não poderão exceder, relativamente ao respectivo capital realizado e reservas livres, os seguintes coeficientes:
- a) Bancos de Investimento ou de Desenvolvimento Privados:
- 1) empréstimos externos com prazo de um a dois anos: duas (2) vezes
  - 2) empréstimos externos com prazo superior a dois anos: duas (2) vezes;
- b) Bancos comerciais:  
Empréstimos externos com prazo máximo de até um ano: duas (2) vezes.
- III** — as instituições financeiras de que trata esta Resolução poderão repassar os recursos provenientes da conversão, em moeda nacional, dos empréstimos externos negociados, obrigando-se o mutuário à respectiva liquidação mediante cláusula de paridade cambial;
- IV** — os bancos deverão preencher formulário próprio, apresentando-o ao Banco Central, para fins de verificação da compatibilidade da taxa de juros declarada com a vigente no mercado financeiro de onde procede o empréstimo;
- V** — aprovada a operação, a venda da moeda estrangeira poderá ser efe-

tuada em qualquer banco autorizado a operar em câmbio;

- VI** — o certificado de registro do empréstimo será fornecido pelo Banco Central mediante pedido instruído com cópia autenticada do contrato de câmbio respectivo, devidamente liquidado;
- VII** — as instituições financeiras referidas no item I deverão encaminhar ao Banco Central, anexo aos seus balancetes mensais, relação pormenorizada das operações de empréstimo contratadas durante o mês anterior, indicando os repasses efetuados com o contravalor em cruzeiros novos.

O Decreto n.º 62.252, de 3-2-1968 — “Delega ao Ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral as atribuições previstas nos artigos 38 e 39 da Lei n.º 4.131, de 3-9-1962.” (D.O. de 12-2-1968, pág. 1.369.)

**II — CONCEITUAÇÕES**

A Organização das Nações Unidas classificou os capitais estrangeiros de acordo com a origem, finalidade, condições etc. No tempo, estaria o capital classificado a curto e longo prazo. Quanto à origem geográfica dos fundos, seriam movimentos de capital de origem nacional ou estrangeira. Segundo sua natureza jurídica ou econômica, teríamos o movimento de capital público ou privado. Finalmente as transferências abarcariam os empréstimos, créditos ou investimentos diretos.

O jornal *O Estado de S. Paulo* comenta: (13)

“Particularmente para nós, estamos mais interessados nessa última classificação, isto é, quanto à modalidade de transferência, ou o tipo de capital estrangeiro. Vários técnicos e entidades internacionais já apresentaram suas definições e classificações quanto ao tipo. Não valeria a pena citar todas as modalidades, pois somente algumas são investidas no Brasil. Os tipos que aqui entram efetivamente apresentam as seguintes características (ver Documento EPEA N.º 1):

- a) capital sob a forma de investimento direto;
- b) capital recebido sob a forma de empréstimos de empresas e instituições financeiras estrangeiras a entidades e em-

(12) D.O. de 23-8-67, pág. 1.971

(13) *O Estado de São Paulo* — 27-8-67

préas funcionando no País, nacionais e estrangeiras; e

c) capitais levantados no Exterior pelo Governo brasileiro e instituições financeiras governamentais, para serem utilizados diretamente em empreendimentos oficiais ou indiretamente, para concessão de empréstimos, por aquelas instituições, a empresas pequenas, médias ou grandes.

O tipo a — investimentos diretos — são transferências de capitais do Exterior em favor de empresas privadas estabelecidas no País, como parte do capital social.

Os tipos b e c já explicados nas próprias formulações, oferecem financiamentos, créditos ou empréstimos, públicos ou privados, para órgãos nacionais ou empresas, com prazos certos de resgate, estipulando termos de pagamentos, juros etc.

Para se ter uma idéia mais objetiva, os créditos, financiamentos e empréstimos podem ser agrupados em três modalidades:

- a) crédito do fornecedor (é o que utiliza o importador de equipamentos);
- b) financiamento de projetos específicos;
- c) financiamento oficial compensatório."

Segundo GUNNAR MYRDAL, os empréstimos dos Países desenvolvidos aos subdesenvolvidos estão sendo vinculados à aquisição de suas mercadorias. Por vezes são negociadas 40% mais caro do que seu preço vigente no mercado internacional. Aponta como motivação para os referidos empréstimos duas características principais. A primeira, levada a efeito pelos Estados Unidos que emprestam, tendo em vista motivos políticos e que não tem encontrado apoio democrático em sua base, por isso essa ajuda tem decrescido ano a ano. A segunda, ao contrário, empréstimos por motivos morais e de solidariedade, não estando sob condições políticas ou militares.

A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as transações efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras classificou os capitais estrangeiros entre os autônomos e compensatórios.

"Os primeiros entram no país com a finalidade específica de colaborar para o seu desenvolvimento e são, portanto, os que nos interessam. Dividem-se eles em investimentos e financiamentos, conforme se incorporem em empresas existentes no Brasil ou tomem a forma de

empréstimos a serem reembolsados após determinado período de tempo. Os reinvestimentos nada mais são do que os lucros de empresas estrangeiras utilizados para sua expansão, em vez de serem remetidos para o exterior. Os capitais compensatórios destinam-se a assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos, apresentando, portanto, do nosso ponto de vista, menor interesse."

CELSO FURTADO escreve: (14)

"Tradicionalmente, capital estrangeiro significa a propriedade estrangeira de ativos existentes no país, em grande parte títulos de renda fixa. Hoje em dia, capital estrangeiro significa principalmente o controle por grupos estrangeiros de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica."

Considerando as economias dependentes como o caso brasileiro, a "ordenação dos fatores primários de impulso" do desenvolvimento estaria voltada para a composição da demanda global, gerando a acumulação de capital e, finalmente, o progresso tecnológico. "Nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento".

A grande empresa é tratada por CELSO FURTADO como uma das principais causas deformadoras do perfil da demanda. Ela trabalha com preços administrados e planeja suas atividades a médio e longo prazo, enquanto a pequena empresa acompanha o seu preço. É capaz de (15) "comandar decisões econômicas em setores quase sempre importantes, exerce funções de direito público sob a cobertura de entidade privada. Coloca-se, portanto, o problema de identificar a natureza desse tipo de poder, se se pretende controlá-lo e legitimá-lo. O autofinanciamento, que permite às empresas, após haver remunerado o capital, acumular os recursos de que necessitam para financiar a expansão que planejam, constitui uma das manifestações desse poder. Com efeito, essa forma de apropriação de poupança coletiva muitas vezes não se diferencia claramente de uma arrecadação de impostos. Esse problema também se entronca com o da inadequação do perfil da demanda global e o da apropriação dos frutos do progresso técnico. Contudo, tem ele uma dimensão ainda mais importante, no que se refere aos investimentos estrangeiros. Estes são considerados aqui não sob o ângulo da propriedade de ativos existentes no país por parte de pessoas físicas

(14) "Um Projeto para o Brasil" — pág. 70 — Celso Furtado.

(15) Celso Furtado, obra citada, pág. 16.

ou jurídicas estrangeiras, e sim como inserção, no sistema nacional de decisões, de grupos que são parte integrante de outras economias nacionais. O problema é tanto mais importante quanto as empresas estrangeiras são, em geral, de grandes dimensões, exercem controle nos setores em que operam, e ocupam grande parte da faixa de atividades em que é mais rápido o progresso tecnológico.

Pelo mecanismo do autofinanciamento, tais empresas estão em condições de apropriar-se de uma parcela crescente da riqueza que se cria no país. Coloca-se, portanto, o duplo problema de desnacionalização do capital que se acumula e de desarticulação do sistema de decisões. São feitas algumas sugestões visando a modificar as tendências estruturais indicadas. Temos plena consciência de seu caráter preliminar e exploratório".

CELSO FURTADO, em seu livro — "Um projeto para o Brasil" — refere-se à segunda fase de industrialização brasileira de 1930 a 1950 que se caracterizou como substitutiva das importações. Essa industrialização foi engendrada por um declínio da capacidade para importar. Como o mercado interno encontrava-se reprimido, de vez que as importações foram restringidas, houve um contexto propício para o desenvolvimento industrial. Porém o que ocorreu foi o internamento das grandes empresas que antes exportavam para o Brasil e que passaram a representar grande parte dos investimentos. Agora, (16) "a industrialização assumira a dupla forma de diferenciação do sistema produtivo e de descentralização de empresas, cujo centro de decisões estava no exterior. O grande poder financeiro dessas filiais, assim como o fato de que as mesmas estão integradas em complexos sistemas multinacionais, criam riquezas à economia do País, a ponto de que o seu comportamento nem sempre possa assimilar-se ao de um sistema, ou seja, um conjunto articulado e coerente".

O conceito de poder tornou-se, nos países industrializados, cada vez mais complexo, tendo em vista as noções tradicionais de direito público, onde se colocam as instituições, e o privado, onde se portam as pessoas jurídicas de direito privado, como as empresas.

No sistema capitalista, superando as recessões periódicas, o empresário tradicional agia racionalmente no sentido da maximização dos lucros. Consumia fatores de produção no mercado, participava do processo de transformação e colocava sua produção no mercado. O sucesso do empreendimento

dependia da eficácia do processo produtivo e perspicácia na previsão do comportamento do mercado específico, no presente e no futuro. Planejavam a curto prazo.

Atualmente as grandes empresas, só ou articuladas com outras, procuram controlar as fontes dos fatores de produção e realizar contratos que garantam, a médio ou longo prazo, um mercado de grandes consumidores. São indústrias que apresentam elevado grau tecnológico.

Isso permite às grandes empresas controlar um mercado diversificado. As indústrias, suas fornecedoras, têm seus preços fixados pela grande empresa, ao passo que suas concorrentes menores fixam seus preços em função daquela.

Portanto se verifica a estabilidade e o poder desses grupos econômicos, onde fica implícito o lucro através do preço por esses fixados, sem as incertezas inerentes do mercado e da conjuntura, como ocorre com o empresário tradicional.

Constituem as grandes empresas centros de decisões, relegando a segundo plano a idéia inicial de direito público e privado. As decisões tomadas por aqueles grupos repercutem sobremaneira no sistema econômico como um todo. Logo o sistema de poder tomou novo significado, (17) "em cuja estrutura se foram integrando múltiplas instituições que continuam a ser capituladas como de direito privado".

"Referindo-se aos Estados Unidos, onde esse problema se apresenta com toda nitidez, o Prof. Galbraith nos lembra que as decisões tomadas por empresas como a General Motors, a General Electric e muitas outras, têm muito maior influência sobre a população do seu país do que as decisões tomadas pela maioria dos centros de decisão que formam a estrutura tradicional do Poder Público." (18) *Mutatis mutandis*, essas mesmas empresas não teriam igual influência sobre as decisões econômicas nacionais, onde representam capital estrangeiro aqui investido? Essas empresas não tenderiam a participar da apropriação dos benefícios do desenvolvimento?

O Sr. KWAME N'KRUMAH, ex-Presidente de Gana, Nação africana, onde existem muitos problemas semelhantes aos nossos: (19)

"afirma que o pior aspecto do atual estágio de neocolonialismo é que o capital

(16) Celso Furtado, obra citada, pág. 30.

(17) Celso Furtado, obra citada, pág. 73.

(18) Celso Furtado — obra citada, pág. 73

(19) Correio da Manhã de 10-3-68.

estrangeiro investido nos países pobres é utilizado com o único objetivo de exploração e não visando ao desenvolvimento das partes menos desenvolvidas do mundo.

N'Krumah não é contudo favorável à exclusão do capital dos países ricos das operações em nações pobres. Seu objetivo é impedir que a força financeira das nações desenvolvidas seja utilizada de tal maneira a empobrecer ainda mais os menos desenvolvidos.

A mensagem do ex-Presidente de Gana é otimista ao esclarecer o seu conceito de neocolonialismo, que entende como o imperialismo no seu estágio final e talvez o mais perigoso. "A essência do neocolonialismo é de que o Estado que a ele está sujeito é teoricamente independente e tem todos os adornos exteriores da soberania internacional. Na realidade, seu sistema econômico e político é dirigido do exterior."

Embora o investimento privado estrangeiro deva ser encorajado, diz N'Krumah, precisa ser cuidadosamente regulamentado de modo a que seja orientado para importantes setores de crescimento sem deixar o controle desses setores em mãos estrangeiras. Sugere um planejamento unificado, com o apoio de um governo central e um código continental para orientar o investimento estrangeiro — no caso o Banco Africano de Desenvolvimento.

São ainda de N'Krumah estas observações sobre os problemas enfrentados pelos países africanos, que em muitos pontos se assemelham aos problemas latino-americanos: "o neocolonialismo é a pior forma de imperialismo. Para aqueles que o exercem significa o poder sem a responsabilidade e para aqueles que o sofrem, significa a exploração sem alívio. Nos dias do antigo colonialismo, a potência imperial tinha pelo menos que explicar e justificar, internamente as ações que realizavam no exterior. Com o neocolonialismo isto não acontece".

"É uma tentativa de exportar os conflitos sociais das nações imperialistas. O êxito temporário desta política pode ser visto na brecha cada vez mais larga entre as nações mais ricas e mais pobres do mundo. Mas as contradições e conflitos internos do neocolonialismo trazem a certeza de que ele não pode perdurar como uma política mundial permanente. Como deve ser eliminado é um

problema que deveria ser estudado, acima de tudo, pelas nações desenvolvidas do mundo, porque são elas que vão sentir o impacto total do seu fracasso final..."

Os benefícios do desenvolvimento captados pela grande empresa verificam-se quando está capacitada a influir no processo da distribuição da renda social. Isto se conduz na medida do avanço tecnológico e da previsão do comportamento futuro do mercado de consumo. Por outro lado, as grandes sociedades anônimas estabelecem seus planos de expansão industrial através de lucros retidos e fundos de depreciação. Os primeiros financiam aproximadamente 4/5 do plano de expansão da grande empresa americana, enquanto "a anuidade de amortização tem apenas uma significação fiscal, assumindo a forma de um acordo entre a Administração arrecadadora e a empresa, mediante o qual se fixa a "vida teórica" do equipamento. Na maioria dos países, com vistas a acelerar o progresso tecnológico, esse acordo se faz em bases extremamente generosas para a empresa". Depreende-se então que o sistema de poder dessas empresas se processa através da acumulação dos lucros retidos e dos fundos que reinvestem na expansão industrial, induzindo a poupança da população de que elas se beneficiam. Esse comportamento é equilibrado pela difusão da evolução tecnológica nas economias desenvolvidas, enquanto no caso brasileiro tenderá à concentração da renda de vez que "não se formam espontaneamente canais de difusão".

"As observações que vimos de fazer em torno do papel da grande empresa numa economia industrial, escreve Celso Furtado (20) — nos ajudam a compreender a significação real dos investimentos estrangeiros em torno da propriedade de ativos, pois a propriedade das ações de qualquer grande empresa estrangeira cabe a milhares de acionistas que estão ao corrente da cotação de suas ações na bolsa, mas pouca idéia têm de onde estão localizadas as "suas" fábricas. O que realmente interessa é o comportamento dessas empresas como elementos de um sistema de poder, porquanto as filiais são controladas pela Administração da Matriz e não pelos acionistas. Em primeiro lugar, está a questão de captação da poupança. Em uma economia com as características da nossa, em que as taxas de salários pouca relação têm com as elevações de produtividade, as empresas

(20) Celso Furtado, obra citada, pág. 77.

estão em situação privilegiada, para reter em sua totalidade os benefícios do progresso tecnológico. Em outras palavras: em nossa economia, o problema criado pela captação e apropriação de poupança coletiva pela empresa, tem uma significação ainda muito maior, pois os setores em que é mais rápido o progresso tecnológico estão controlados por grandes empresas estrangeiras. Tidos em conta os dois fatores — retenção pela empresa dos frutos do progresso tecnológico e controle por grupos estrangeiros das empresas que operam nos setores de vanguarda tecnológica — impõe-se a conclusão de que tanto a industrialização como a assimilação do progresso tecnológico favorecem o controle de nossa economia por grupos não nacionais. Seria essa uma conclusão extremamente grave, pois o desenvolvimento deste País depende essencialmente da intensidade com que se industrialize e da rapidez com que assimile a técnica moderna."

Furtado atenta para o problema da autonomia dos centros de decisão em que estaria situada a empresa estrangeira. Por um lado ela faz parte integrante dos centros de decisão de nossa economia e por outro, estaria vinculada aos da matriz estrangeira, concluindo que o sistema de poder teria raízes externas à nossa economia. Ora, se as grandes empresas influem decisivamente na economia de seu país, seria admissível pensar que estes países exerceriam, através do setor público, pressões de ordem decisória nas economias onde houvessem filiais suas. Em consequência nossa estrutura de poder perderia sua eficácia. A solução encontrada por Furtado para o problema seria a criação de um órgão que disciplinasse sistematicamente "a ação das empresas estrangeiras, particularmente no que respeita às limitações que elas se auto-impõem nas exportações".

A apropriação dos frutos da poupança coletiva de que se beneficiam as empresas facilitará seu projeto expansionista, por meio dos lucros retidos e fundos de depreciação de que já falamos. Lembramos que apenas pequena parte dos lucros são distribuídos aos acionistas, elementos passivos num contexto de desenvolvimento. Furtado lança a idéia de que os lucros retidos e também os fundos de depreciação, ao invés de serem objeto da referida expansão em proveito próprio, deveriam contribuir, através de certificados de participação emitidos em favor de instituições ou centros de pesquisas básica e techno-

lógica e investimentos infra-estruturais. A difusão dos frutos do progresso tecnológico viria a desenvolver a economia como um todo, poupando-nos divisas despendidas com patentes, assistência técnica etc.

Grande corrente invocaria o argumento que essa política desestimularia os investimentos estrangeiros no País. Isso levou Furtado a se interrogar o que de real existe pertinente aos investimentos estrangeiros.

"A média anual dos investimentos diretos líquidos norte-americanos no Brasil, no período 1962-65, não foi muito superior a 10 milhões de dólares, ao passo que os investimentos financiados com lucros retidos (não contadas as reservas de depreciação) se aproximaram de 90 milhões de dólares, anualmente. O grosso dos verdadeiros investimentos estrangeiros que se realizam em nosso País assume a forma de empréstimos a longo prazo ou de financiamentos a médio prazo de equipamentos adquiridos no estrangeiro. Se a legislação, visando a evitar que a totalidade dos frutos do progresso técnico seja apropriada pelas empresas, se aplica indistintamente às grandes empresas nacionais e estrangeiras, muito provavelmente estas últimas aceitarão as novas regras do jogo, pois estas se destinam apenas a difundir os frutos do progresso técnico, o que vem realizando em outras partes por outros meios. Não devemos esquecer que a assimilação da tecnologia moderna pode igualmente ser feita, na grande maioria dos casos, mediante o licenciamento de patentes e contratos de assistência técnica. Em realidade, tem sido essa a forma principal de propagação da técnica nos países de industrialização mais rápida. O Japão tem-se apoiado essencialmente no licenciamento de patentes, conservando em mãos de grupos nacionais o poder efetivo de decisão. Nesse país, no qual a assimilação da tecnologia se fez com uma rapidez sem paralelo, o sistema nacional de decisão preservou o máximo de autonomia."

Como parte daquela corrente o Sr. Eugênio Gudín defende a concessão de grandes estímulos para o ingresso dos capitais estrangeiros nos países em desenvolvimento. Mas o que se tem evidenciado é um decréscimo desses capitais que tendem cada vez mais a diminuir, por motivos já mencionados anteriormente, apesar das facilidades encontradas. Myrdal adianta que os capitais europeus não são atraídos pelas vantagens que concedemos mas por causa da instabilidade política

dos governos latino-americanos, representando o risco dos capitais que nessa área fôsem investidos.

Eugênio Gudín, Presidente do Instituto Brasileiro de Economia, é de opinião que o investimento estrangeiro é essencial, tendo em vista que nas economias em desenvolvimento o capital constitui elemento escasso do fator de produção. Esses investimentos têm-se realizado diretamente ou entre os governos. Acrescenta ainda que o investimento estrangeiro incrementará a "renda nacional pelas atividades derivadas do capital adicional". Cita como exemplo desse incremento os salários, aluguéis, juros, matéria-prima e lucro, sendo uma parcela deste último enviada ao exterior. Dos lucros dos investimentos americanos de 1954 a 1960 foram reinvestidos 52%.

Escreve Eugênio Gudín: (21)

"Outra vantagem especial do capital estrangeiro é a da contribuição técnica que é frequentemente traz sob a forma de maquinaria aperfeiçoada e de técnicos capazes. Outra ainda é a do aumento da capacidade de importar, que é importante em nosso tipo de economia.

Conquanto geralmente pequena a percentagem do capital estrangeiro sobre o total do capital nacional, sua influência é importante nas taxas da melhoria marginal da renda per capita.

Retornando aos algarismos supra do P.N.B. no período 1954-1960, vê-se que o capital nacional entra por 15,8% e o estrangeiro por 1,3%. Abatidos os 11% relativos à depreciação e ao crescimento demográfico, os 15,8% (excluído o capital estrangeiro) baixariam a 4,8% e, na base de capital-produto igual a 2, a 2,4% de incremento da renda per capita, em vez dos 3,1%. A diferença é significativa.

Na base de 3,1% o país duplica sua renda per capita em 22 anos e na de 2,4% em 29 anos.

\* \* \*

A obrigação que o país importador de capitais assume, ao receber capital estrangeiro, de remeter os lucros (ou uma parte deles) ou os juros e amortizações, cria nos países subdesenvolvidos uma atmosfera de hostilidade a esse capital. Esquecem-se os que assim receíam que o caso há de ser apreciado na base da Renda Nacional e seu incremento e não na do Balanço de Pagamentos, sendo a

contribuição do investimento para a Renda do país muitas vezes maior do que as remessas para o exterior.

Todo o indivíduo ou país que toma emprestado há de restituir ao fim do período uma soma maior do que a que recebeu, já que além do principal tem de pagar os juros. Sua vantagem (do indivíduo ou do país) está no produto do investimento realizado com o empréstimo (casas, indústrias, usinas etc.). Mas de qualquer modo a entrada de capital em um país em desenvolvimento não dá, normalmente, lugar a dificuldades do balanço de pagamento. (Essas dificuldades vêm, não raro, da inflação.)

Supondo constantes a Renda Nacional e os empréstimos externos e sendo as restituições feitas ao fim de 20 anos, digamos então, ao fim desses 20 anos, as remessas seriam iguais às entradas, devendo o país tomador pagar os juros correspondentes aos empréstimos dos últimos 20 anos. Mostrou o Professor Dornar (22) que supondo crescente a Renda Nacional e supondo constante a relação entre o fluxo de empréstimos e a dita Renda, então, ao fim de 20 anos, se a taxa de juros coincidir com a taxa de crescimento da Renda do país devedor, haverá equilíbrio, sendo as remessas iguais às entradas, sem qualquer desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Via de regra, sendo a taxa de juros mais elevada do que a taxa de incremento da Renda, isso poderia motivar remessas superiores às entradas. Mas em se tratando de capital ou investimento direto e não de empréstimos, uma grande parte de sua remuneração é forçosamente reinvestida e não remetida.

O fluxo de investimentos internacionais tem decrescido desde a primeira guerra até os dias que correm. De cerca de 1.600 milhões de dólares antes da primeira guerra ou 2.000 milhões (seu equivalente) em fins dos anos 1920, éle se mantém atualmente em torno dos mesmos 2.000 milhões apesar da alta de preços de 50%.

O equivalente seria hoje de 3.000 milhões e se os investimentos crescessem paralelamente à produção mundial de 4.500 milhões.

(21) "Princípios de Economia Monetária" — Eugênio Gudín — págs. 97 e 98.

(22) "American Economic Review" — Dezembro de 1950 (citação do autor transcrita.)

Isso se deve a vários motivos. De um lado, à substituição da Inglaterra (país economicamente muito mais extrovertido) na liderança financeira mundial pelos Estados Unidos; de outro, à redução supra-referida das disponibilidades individuais; de outro ainda, à falência generalizada dos empréstimos governamentais durante a Grande Depressão, causada pela queda dos preços dos produtos primários e correspondente destruição da confiança."

### III — O CAPITAL ESTRANGEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

#### TÍTULO I

#### CAPÍTULO VI

#### Do Poder Legislativo

#### SEÇÃO III

#### Do Senado Federal

Art. 45 — Compete, ainda, privativamente, ao Senado Federal:

- I — .....
- II — autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, aos Estados, Distrito Federal e Municípios;"

Comenta Pontes de Miranda: (23)

"O lançamento de empréstimo externo sem a autorização do art. 45, II, não é pressuposto suficiente para a intervenção federal no Estado-Membro ou no Distrito Federal. Tratando-se de Município, cabe ao Estado-Membro a fiscalização, se há culpa sua; nem por isso vale o empréstimo. Tal culpa se estabelece desde que seja notificado o Estado-Membro, pelo Governo Federal, do que ocorreu. Todos os empréstimos com infração do art. 45, II, são inconstitucionais, e não devem ser atendidos pelos juizes. Há inexistência; não nulidade. A autorização posterior permite novo empréstimo: não sana nulidade do anterior, porque nulidade não há, há inexistência, o que é insanável.

Empréstimo, no art. 45, II, da Constituição de 1967, está no sentido mútuo.

Não se inclui no conceito a compra-e-venda a prestações como não se incluíra a locação, inclusive o fretamento.

Mas a Constituição de 1967 foi além: proibiu a entidades estatais, paraestatais ou autárquicas contratar compra-e-venda no estrangeiro, a prazo ou com pagamentos sucessivos, ou contratar fornecimentos, a prazo, ou com pagamentos sucessivos ou quaisquer outras operações ou acordos externos.

.....

A atitude do legislador constituinte, a propósito do art. 45, II, foi radical: não só se referiu a empréstimos externos, mas sim a negócios jurídicos externos, a atos jurídicos *stricto sensu* externos, ou a atos-fatos jurídicos externos, de jeito que precisam de autorização quaisquer operações externas. Mais: quaisquer acordos externos. Os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios precisam, em todos os casos, de autorização do Senado Federal."

### IV — DEPOIMENTOS NA CPI SOBRE TRANSAÇÕES ENTRE EMPRESAS NACIONAIS E ESTRANGEIRAS

Com o objetivo de "apurar as transações efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras" (Resolução n.º 39/1967 — D.C.N. — S.I. — 11-10-1967 — pág. 6.470), a Comissão Parlamentar de Inquérito, presidida pelo Deputado Leo de Almeida Neves, sendo Relator o Deputado Rubem Medina, colheu alguns depoimentos de autoridades sobre a matéria. Prestaram declarações o Deputado Flores Soares, Economistas Mário Henrique Simonsen, Carlos Marengo Perela, Gilberto Paim, Antônio Dias Leite, Geraldo Banas e Rômulo de Almeida, General Pery Constant Bevilacqua, Industriais Fernando Gasparian, Eurico Amado, Fernando Jorge Fagunde, Brasil Neto, Ministros Edmundo de Macedo Soares e Silva, Jarbas Gonçalves Passarinho e José de Magalhães Pinto, Otávio Augusto Dias Carneiro, Roberto de Oliveira Campos, Walthier Moreira Salles, Dr. Olympio José de Abreu e Senador José Ermírio de Moraes.

Sobre o problema da desnacionalização de empresas, o Sr. Roberto Campos acha que o empresariado nacional, ao invés de ter uma ótica global, histórica e qualitativa, a tem de um prisma setorial, instantâneo e quantitativo. Referindo-se aos estudos dos professores Mário Simonsen e Gilberto Paim, que demonstraram que a nacionalização da

(23) "Comentários à Constituição de 1967" — Pontes de Miranda — Tomo III, págs. 81, 82 e 83.

Bond & Share e Companhia Telefônica Brasileira foram da ordem de 231 milhões de dólares, enquanto a desnacionalização atingiu a cifra de 172 milhões de dólares, concluiu que o problema brasileiro era de estatização. Com respeito ao valor real do acervo dessas companhias, o Sr. Roberto Campos achou que as transações foram realizadas a preço inferior àquele valor. Não é da mesma opinião, no entanto, o Sr. Gilberto Paim que afirmou ter aquele acervo valor real, ao preço pago na transação.

O economista Carlos Marenga Pereira suscitou dúvidas sobre o justo preço de compra dessas empresas, achando que na época seria inoportuna a referida compra, antes de concluídos os registros do levantamento contábil e jurídico. Adiantou que "houve uma desaceleração no total dos investimentos, da ordem de 24,4%; o capital estrangeiro de risco entrado no País aumentou em escala apreciável de cerca de 18,5%. Daí a conclusão do documento: "Essa análise revela que houve no período 1965/66 desnacionalização da economia brasileira".

Considerar justo ou não o pagamento pela AMFORP, colocou o Sr. Gilberto Paim em termos de opção, condicionada que era a um "esquema de relações internacionais do Brasil".

O Sr. Geraldo Banas mostrou o interesse que tinham esses grupos alienígenas em negociarem suas empresas pouco rentáveis, pois 75% do valor da transação teriam que ser investidos no País, o que faziam em negócios mais rentáveis.

Nesse sentido os empresários orientaram sua política para venda, como acontecera num período de seis anos, com a AMFORP que liquidou suas concessões na Colômbia, Venezuela, México e Brasil.

Estudos realizados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) concluíram que "o investimento privado nacional tornou-se marginal no período de 1965/66". Comparando a taxa média anual bruta de investimento privado, durante esse período e o de 1957/64, constatou-se um decréscimo de 61,2%. A média anual em relação ao PNB foi de 3,3% de 1965/66 e 8,5% no período de 1957/64. O parecer final dessa Federação, tendo em vista o problema de capital estrangeiro, afirma "que a forte desaceleração da taxa de investimento privado ocorreu muito mais intensamente no setor nacional. O período 1965/66 foi, pois, de

desnacionalização do setor privado da economia brasileira".

O Ministro da Indústria e do Comércio, General Edmundo de Macedo Soares e Silva, apresentou à CPI depoimento, afirmando que o capital social estrangeiro registrado efetivamente é da ordem de 1 bilhão e 230 milhões de cruzeiros novos, até dezembro de 1967. Nesse período a renda nacional estimada foi de aproximadamente 46 bilhões e 587 milhões de cruzeiros novos. Considerando-se que nossa relação capital-produto está próxima de 2,8x1, o estoque de capital seria de 130 bilhões e 450 milhões de cruzeiros novos; logo, o capital social estrangeiro corresponderia a 0,94% do estoque nacional de capital.

Adianta o Ministro que as empresas estrangeiras estão concentradas nos setores avançados da indústria como a automobilística e mecânica (comprovando o que CELSO FURTADO dissera), por isso estariam acompanhando o desenvolvimento nacional. Lembrando o que o Prof. CELSO FURTADO argumentara, poderão advir conseqüências como poder de decisão no exterior, vinculando a acumulação de lucros através de fundos, lucros retidos.)

Concluindo, o Ministro da Indústria e do Comércio declara que "é exagerado falar-se em predomínio do capital estrangeiro em relação à indústria", o que levou o Senador José Ermírio a criticá-lo, em discurso que transcreveremos mais adiante.

O Ministro Macedo Soares apresentou ainda um quadro da participação do capital nacional e do capital estrangeiro por setor de atividade.

**"Matérias-Primas — Carvão, energia elétrica, petróleo, mineração: predominância brasileira.**

**Produtos industrializados de base — Cimento, aço, metais não-ferrosos, barilha: predominância brasileira. Vidro, soda cáustica, petroquímica: predominância estrangeira.**

**Transportes — Estradas de ferro, companhias de navegação, transporte aéreo, transporte rodoviário: predominância brasileira.**

**Indústrias pesadas — Mecânica (incluindo fundição e forjamento), construção naval: predominância estrangeira.**

**Indústria mecânica leve, elétrica e química (incluindo farmacêutica) — fabri-**

cação de máquinas, autopeças, produção de ácidos e produtos químicos, eletromecânicos e comunicações: **predominância estrangeira**, mas com grande participação brasileira.

**Fiação, malharia e tecelagem — predominância brasileira.**

**Bancos e financiadores — predominância brasileira."**

A Comissão procedeu, no decorrer dos trabalhos a um levantamento, ainda que incompleto, de firmas brasileiras que passaram ao domínio alienígena. Essa lista abaixo foi fornecida pelo Sr. Fernando Gasparian.

Firma	Grupo que assumiu o contrôle acionário
<b>"1 — SETOR AUTOMOBILÍSTICO</b>	
Vemag S.A. ....	Volkswagen
Metalúrgica Foreheds (atual Forjaria S. Bernardo S.A.)	Volkswagen
Varan Motor S.A. ....	Sinca-Chrysler
Willys Overland (53% nacional) ....	Ford
Bongottl S.A. ....	Willys-Ford
Máquinas S. Francisco S.A. ....	Willys-Ford
Demisa (Minas) ....	Deutz
Albarus S.A. ....	Spicer
Equiel — Cia. Nac. de Equipamentos Elétricos	Bosch
Wapsa S.A. ....	Grupo Suíço
Terral S.A. ....	Massey-Ferguson
Minuano S.A. (R.G. do Sul) ....	Massey-Ferguson
Saturnia S.A. ....	Ray-O-Vac
Mazzam S.A. ....	Eutectic
D.L.R. Plásticos do Brasil	Heluma
Fábrica Nacional de Motores	Alfa-Romeo
<b>2 — SETOR ELÉTRICO E ELETRÔNICO</b>	
Tamura S.A., Ind. Bras. de Mat. Elétricas	Sony
Irmãos Negrini S.A. (IRNE)	Toshiba Tokyo
Líne Material do Brasil	Hitashi
<b>3 — SETOR DE PLÁSTICO</b>	
Adesite	Union Carbide
Plastar S.A.	Grace
Vulcan S.A. (parte nacional)	Union Carbide
Plavinil S.A.	Grupo Americano
<b>4 — SETOR BANCÁRIO</b>	
Banco Lar Brasileiro	Chase Manhattan Bank
<b>5 — SETOR MECÂNICO E METALÚRGICO</b>	
Cia. Brasileira de Caldeiras (Minas)	Grupo Japonês
Mapri — Indústria de Parafusos S.A.	Grupo Americano
Nova Fundação de Máquinas Piratininga	Willys-Ford

<b>Firma</b>	<b>Grupo que assumiu o controle acionário</b>
Metalúrgica Canco .....	American Can
Fábrica de Jundiá da Cia. Mecânica Importadora (atual SIFCO do Brasil) .....	American Machine & Foundry
<b>6 — SETOR DE TINTAS</b>	
Tintas Ipiranga .....	Esso Brasileira de Petróleo
<b>7 — SETOR DE METAIS NAO-FERROSOS</b>	
Fios Cabos Plásticos do Brasil .....	Anaconda
S.A. Marvin .....	Anaconda
<b>8 — SETOR DE CIGARROS</b>	
Cia. de Cigarros Flórida .....	Ligget & Myers (L & M)
<b>9 — SETOR DE ALIMENTAÇÃO</b>	
Leite Pulvolac .....	Nestlé
Chocolate Gardano .....	Nestlé
Moinhos de trigo do Ceará, R. G. do Norte e Recife ....	Bunge & Born (M. Santista)
Fábrica de Feixe (Inds. Alimentícias Carlos de Brito) ....	Grupo Light
Cia. Cervejaria Caracu .....	Sholl
Grapete .....	Anderson Clayton
<b>10 — SETORES TÊXTIL E DE VESTUÁRIO</b>	
Cotonifício Gávea S.A. ....	American Merchants (Sudantex)
Empresa Industrial Garcia (S. Catarina) .....	Grupo Light
Ind. Têxtil Fiação Maluf Suzano .....	Suzuki
<b>11 — SETOR DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO</b>	
Cerâmica Colônia de Jundiá .....	Ideal Standard
Cia. de Cimento Barroso .....	Grupo Suíço
<b>12 — SETORES DE PERFUMARIA E FARMACEUTICO</b>	
Schering (S. Paulo) .....	Schering (americana)
Fontoura .....	Wyeth
Laborterápica .....	Bristol
Silva Araujo-Roussel .....	Grupo Francês
Endoquímica .....	Mead Johnson
Gessy .....	Lever
<b>13 — SETOR QUÍMICO</b>	
White Martins .....	Union Carbide
Hamers .....	Badische Anilin
Naegli .....	American Marietta
<b>14 — SETOR DE GAS LIQUEFEITO</b>	
Super-gás .....	Gasbrás
<b>15 — SETOR DE VIDRO</b>	
Fábricas do grupo Paes de Almeida .....	Grupo Francês"

O Sr. Mário Henrique Simonsen declarou à CPI que "entre 1947 e 1965, em média, as entidades públicas faziam apenas 28% do investimento total. Entre 1957 e 1964, essa média passou para 45% e nos últimos anos a estimativa é de cerca de 65%. Por diferença, podemos ver a porcentagem do setor privado, que, entre 1947 e 1956, era responsável por 72% dos investimentos. Isso, entre 1947 e 1964, caiu para 55% e nos últimos anos para uns 35%, aproximadamente". Considera ainda que se deve fortalecer e ampliar o setor privado, embora as limitações do Estado sejam entraves àquele apoio, realizando o setor público investimentos infra-estruturais.

O Sr. Gilberto Palm é de opinião que o desenvolvimento econômico do País se deve à intervenção econômica estatal. Os orçamentos das empresas estatais recebem dotações na proporção de seus programas de investimento. O Sr. Palm vê o fortalecimento do setor privado como consequência do público, onde o capital é "perenemente nacional".

Contrariando esse raciocínio, trabalho elaborado pela FIESP, atentou que "persistindo em nosso País o "gigantismo" do setor público, o setor privado nacional não terá capacidade financeira de investir. Nessa hipótese, só os investimentos estrangeiros, através do ingresso de poupanças externas, poderão praticamente usufruir das condições favoráveis de infra-estrutura que está sendo criada pelo setor governamental".

O Sr. Rômulo de Almeida enfoca problema da estatização de maneira inversa aos depoentes que o antecederam. Acha que o Estado não interveio na economia, mas sim, cobriu aqueles setores onde a iniciativa privada se mostrou incapaz. "No caso, por exemplo, dos transportes, houve uma estatização simplesmente porque a iniciativa privada não foi capaz de manter o sistema de transportes. Isso foi acontecendo gradativamente. Ficaram com a empresa privada as unidades de transporte mais lucrativas, até que a última sucumbiu, que era a Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Entretanto, invertia-se o argumento. O folclore político nacional, de origem estrangeira, ideologicamente originário do *american way of life*, quer dizer, de uma ideologia, como diz Galbraith, da empresa privada, abstratamente, conduzia a uma interpretação diferente e invertida. É de que houve estatização e,

em consequência disso, o empobrecimento da iniciativa privada brasileira. Quando a verdade histórica foi o contrário. A iniciativa privada não era capaz, não podia manter-se nesses campos e então foi cedendo ao Estado."

O Sr. Rômulo de Almeida pensa que o problema central da questão está em saber qual a taxa de eficiência dos gastos nacionais efetuados pelo Estado e não o da estatização. Concluindo, no que concerne à magnitude dos investimentos públicos, pensa que "o Estado se magnificou na utilização dos recursos nacionais exatamente porque o produto nacional estagnou".

O Embaixador Otávio Dias Carneiro e os industriais Fernando Gasparian e Eurico Amade são de opinião que no caso brasileiro, onde a mão-de-obra é abundante, a importação de tecnologia avançada poderia causar o desemprego. Acha que uma tecnologia adequada às condições do País seria necessária, para que nossa força de trabalho não devesse às demais Nações.

Numa análise dos trabalhos da Comissão concluiu-se que o fortalecimento do capital estrangeiro se deve a duas condições básicas: "a estagnação ou o crescimento muito lento da economia nacional e, simultaneamente, a concessão de novas e grandes facilidades à penetração do capital estrangeiro."

Foi aventado ainda o problema dos monopólios estrangeiros que criam fornecedores tradicionais e lhes impõem preços (como anteriormente Celso Furtado atentara, para o problema dos preços administrados). Esses monopólios dominam o empresariado nacional, condicionando situações desvantajosas e terminam por lhes vender suas fábricas por preços aquém do valor real, na época. Finalmente, conclui aquela Comissão que "embora seja desejável e, em certos setores, necessária a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico do Brasil, a entrada desses capitais não deve ser indiscriminada nem incondicional".

## V — DISCURSOS

O Senador José Ermírio fez uso da palavra por duas vezes no Plenário do Senado, quando denunciou a ocupação estrangeira no País, criticando também o editorial de O Globo, de 19 de agosto de 1968, que se intitulava "Desnacionalização ou Estatiza-

ção?" (24) Fêz veementes críticas a alguns depoentes da CPI sobre as transações entre empresas nacionais e estrangeiras, conforme veremos em seguida:

**O SR. JOSE ERMIRIO (Lê o seguinte discurso.)** (25) — Senhor Presidente, e Senhores Senadores: antigamente, somente a Bancada da situação, devidamente alertada pela própria sensibilidade, denunciava à Nação todos os processos subterrâneos em curso, que se articulavam com o objetivo de intranquilizar o País. Hoje, a Oposição se alinha, por minha voz isolada e atendendo aos apelos de minha consciência, para expor ao Senado da República as conclusões melancólicas que nos açoitam, ante as terríveis ilações que se tiram do quadro contemporâneo.

O inimigo do Governo não está instalado, infelizmente, no seio da Oposição. Está — eis a verdade — em parte dentro dele, auxiliando numa empresa de degradação nacional, de empobrecimento coletivo, de assalto frio e indiscriminado às nossas reservas ou atividades lucrativas. E para que isso ocorra, na suavidade implacável dos fatos consumados, o que se engendra? O que é preciso montar como pano de fundo? Atiçar a mocidade insatisfeita, manipular misteriosos cordéis, de que não se descobre a ponta, fabricar um clima de agitação e, no meio das desordens, abrir as comportas do País para a criminoso e impatriótica tarefa alienadora.

Não há outro raciocínio plausível, outra ilação a tirar do quadro brasileiro. Aqui e ali inocentes úteis se agrupam em cândidas campanhas reivindicatórias, sem sentirem que estão impelidos por grupos empenhados em convulsionar o País, apagar as luzes da platéia, desligar o palco, para a montagem custosa do cenário antinacional. A verdade é que os extremistas se encontram no vértice dos seus interesses. Anarquistas internacio-

Há ou não desnacionalização? Observa o Professor Simonsen que, entre 1964 e 1966, o ingresso de capitais estrangeiros no Brasil ascendeu a 172 milhões de dólares, ao passo que só o total da nacionalização da Bond & Share e da Companhia Telefônica foi de 231 milhões de dólares, com um acervo estimado em US\$ 288 milhões. Portanto, essas duas transações suplantaram a "desnacionalização" potencial no período considerado.

O Ministro da Indústria e do Comércio forneceu à Câmara um dado indispensável à compreensão do problema. Elaborou uma relação por setores da economia. E chegou às seguintes conclusões: (1) Matérias-primas (carvão, energia elétrica, petróleo, mineração), controle brasileiro; (2) produtos industrializados de base (cimento, aço, metais não-ferrosos, barrilha), predominância brasileira; vidro, soda cáustica, petroquímica, predominância estrangeira; (3) transportes (rodoviário, marítimo e aéreo), controle brasileiro; (4) indústrias pesadas (mecânica e construção naval), predominância estrangeira; (5) indústria mecânica leve, elétrica e química (inclusive farmacêutica), predominância estrangeira, mas com grande participação brasileira; (6) fiação, malharia e tecelagem, predominância brasileira; (7) indústria do couro, predominância brasileira; (8) bancos e financiadoras, predominância brasileira.

Comentando esses e outros dados, o Ministro Macedo Soares afirmou: "Não existe nenhuma estatística que comprove índices de desnacionalização da indústria brasileira como um todo."

Mas, na verdade, as empresas nacionais têm-se enfraquecido — não tanto como afirmam alguns demagogos; e é preciso localizar as causas dessa tendência. Segundo o economista Mário Simonsen, isso deve-se a dois fatores básicos: inflação (criando lucros ilusórios) e estatização, provocando a sucção de recursos privados para o setor público.

O Embaixador Walther Moreira Salles deu ênfase, além desses dois, a um terceiro fator: a disciplina monetária, indispensável ao controle da inflação, acarreta, disse ele, ora o desvio de recursos privados para financiar déficits públicos, ora um "movimento pendular entre contenção e expansão de crédito", ora medidas cambiais que favorecem empresas estrangeiras (obviamente, em detrimento de concorrentes nacionais).

Propõe o Sr. Moreira Salles que se reduza a carga tributária que incide sobre o setor privado, que se restrinja a área do setor público, que se criem estímulos à formação de poupança nas empresas e, finalmente, que se dê continuidade à política de crédito.

Em síntese, não existe propriamente desnacionalização, mas, sim, estatização. Há ainda tendência ao enfraquecimento da empresa nacional. É preciso enrijecer a iniciativa privada brasileira. Para isso, deve haver uma certa limitação ao acesso da empresa estrangeira ao mercado nacional de crédito. O economista Simonsen aconselha que se faça "uma reserva de crédito para as empresas privadas nacionais". Igualmente, é indispensável que se tenha coragem de desestatizar, pois é sobretudo o Estado que tem crescido à custa da diminuição relativa da área privada nacional."

#### (24) "DESNACIONALIZAÇÃO OU ESTATIZAÇÃO?"

De um modo geral, as CPIs não oferecem nada de útil ao País. Mas a Comissão Parlamentar que estuda a "desnacionalização das empresas" trouxe alguns elementos importantes à análise dessa e de outras questões correlatas. É verdade que a mencionada CPI não examina "caso determinado", como ordena a lei que criou esse instituto, mas, sim, tornou-se um fórum de debates. Por conseguinte, apesar de não se enquadrar bem no corpo legal, pelo menos, repetimos, tem sido útil.

Vários depoimentos elucidativos já se inscreveram nos anais da Comissão Parlamentar, como o do Ministro Macedo Soares e o do Professor Mário Henrique Simonsen. O Embaixador Walther Moreira Salles lá compareceu na semana passada e acrescentou à discussão tópicos vivos e instigadores (a íntegra do seu depoimento vai publicada na segunda página desta edição).

(25) D. C. N. — II — de 22-8-68, pág. 2.120

nais da direita e da esquerda se unem na indústria do pânico, o que faz homens do Governo subverterem o compromisso democrático, transformando-o em generosa cessão de nossas riquezas. E depois tudo volta à calma, sob a tutela estrangeira com os testas-de-ouro pousando de comandante em barco alheio que, ostentando bandeira nossa, pescam em nossos mares e recolhem o produto nos armazéns dos grupos alienígenas.

O Conselho de Segurança Nacional deve enfocar as investigações contra esses redutos antibrasileiros, pois, nêles está instalado o quartel-general do antigo entreguismo, hoje transformado em cartório de doação do que é nosso.

É essa, senhores Senadores, a segunda arrancada dos doadores e privilegiados. A primeira se deu após a Revolução, quando o Presidente da República e os quartéis foram misteriosamente impregnados de um sentimento de autodefesa exagerado, nascido das elucubrações fantásticas dos *corporations*, êsse regimento bisonho de patricios subvencionados em dólares. Das falsas informações dos apátridas decorreu o endurecimento, durante o qual deslanchou a desnacionalização industrial e a extração de nossa petroquímica, arrancada em parto sem dor, do ventre da Petrobrás.

Agora, a técnica não pode ser a mesma. Tentou-se criar atmosfera de ódio instigando-se o Governo contra os cassados. A estratégia falhou. Volta-se à carga com a descoberta do filão de ouro: instigar a inteligência mőca contra o estado de coisas.

Ora, desde que no mundo as gerações se defrontaram, os mais velhos vivem a reflexão da experiência e os moços a indocilidade do sangue novo. A massa era, pois, presa fácil. E no paiol de uma juventude relegada aticou-se o fogo da discórdia. E enquanto as labaredas do inconformismo, da violência, crepitam nas universidades e nas ruas, o grupo de avanço transfere moradia para as antecâmaras do Governo para arrancar mais e mais das entranhas da Nação espoliada.

Em meio à cortina de fumaça das agitações repontam fragmentariamente depoimentos, comentários, opiniões, recolhidos pela imprensa tolerante, em defesa da alienação escandalosa que se faz na face do povo.

E não falta quem empreste a inteligência para causa tão infeliz. Ainda agora, no dia 19 de agosto, o vespertino O Globo coleciona várias opiniões encomendadas em tópico a que se deu o título de "Desnacionalização ou estatização". Figura, ali, por exemplo, cita-

ção de trabalho do Professor Mario Simonsen, em que tenta demonstrar que entre 1964 a 1966 o ingresso de capitais estrangeiros no Brasil ascendeu a 172 milhões de dólares, enquanto a nacionalização da *Bond and Share* e da Cia. Telefônica foi de 231 milhões de dólares. A observação é supinamente graciosa, pois o ilustre professor manipula as estimativas a seu talento, sem acentuar que a nacionalização de empresas deficitárias foi outra trama contra o País, consideradas as avaliações generosas e os altos preços pagos.

Não esclareceu, também, que os 172 milhões de dólares entrados tiveram aplicação em indústria de alta rentabilidade, enquanto nós investimos as nossas divisas em um "monte de ferro velho" conhecido como AMFORP.

Diz, ainda, o ilustre professor Simonsen deva existir limitação no acesso de firmas alienígenas no mercado nacional de crédito. A observação é correta e por ela se visualiza o clima de privilégio que se garante ao estrangeiro e o sufocamento reservado às potencialidades brasileiras. Enquanto nos estrangulamos em complacência, o México, pela sua associação nacional de bancos, corta 95% do crédito a firmas estrangeiras ou a ela associadas. Aqui, ao contrário, editamos instruções, como as 276 e 289 da antiga SUMOC, além de o Governo autorizar empréstimos bancários até 50% a empresas não nacionais, para prestigiar a dominação estrangeira. Ressalte-se, ainda, que o Professor Simonsen, em suas observações, sempre se refere a firmas nacionais e não a firmas brasileiras. Isto porque a atual Constituição, modelada sob os auspícios da doação, cria favorecimentos enormes ao interesse estrangeiro, inclusive lhe favorece o rótulo nacional para que se enriqueça à nossa custa.

No mesmo artigo, o Senhor Ministro Macedo Soares é citado colaborando com uma estatística que pretende demonstrar não termos motivos para queixas, pois no sistema industrial nosso a predominância é brasileira. E não era para ser, Senhor Ministro? Talvez, por isto, em hora que o mercado de veículos pede produção, como de caminhões, a Fábrica Nacional de Motores é entregue a grupos estrangeiros sem a menor cerimônia. Para que se tenha uma idéia do quanto foi desastrosa e inoportuna a venda da FNM, basta citar que na conformidade das estatísticas publicadas pela Conjuntura Econômica, de julho deste ano, a produção de caminhões pesados, considerando-se os períodos de janeiro a abril dos anos de 1967 e 1968, aumentou de 68,6% e caminhões médios de 68,9%. E é nessa ocasião, Srs. Senadores, que se vende a Fábrica Nacional de Motores!

O Governo não sofreu o impacto, porque estava distraído a dissolver passetas empresadas por negociastas dos extremos, infiltradas na alma do País. Mas, repete O Globo, o Senhor Ministro tranqüiliza a Nação, dizendo: "Não existe nenhuma estatística que comprove índices de desnacionalização da indústria brasileira como um todo". É lógico, Senhor Ministro — respondemos nós. A desnacionalização se faz em parte, e gradativamente, como fez Vossa Excelência. Quando tivermos estatísticas, elas serão publicadas em língua estrangeira e nós teremos que traduzi-las.

Informo a V. Ex.<sup>a</sup> que 90% das estatísticas que recebo vêm dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França. Enquanto a agitação refere nas ruas, a Petrobrás é tirada da mira petroquímica. Funda-se outra grande empresa, com capital misto, atribuindo-se ao monopólio estatal percentagem mínima na participação geral.

Sabem os Senhores Senadores qual a opinião do verdadeiro, do sadio nacionalismo nesse campo: a petroquímica é filha privilegiada, a galinha dos ovos de ouro do petróleo. Enchemos o peito para rejubilarmos com a Petrobrás, e entregamos a petroquímica à fruição e gozo de grupos, embora prestigiosos e atuantes, mas de vigorosa conotação estrangeira. Ao invés de defender-se a liderança do investimento para a Petrobrás, a esta — como se estivesse a mendigar favores — só se atribui 25% de participação.

E nem se diga que os financiamentos estrangeiros não seriam facilmente conseguidos, sem a participação de grupos mesclados, que os advogam no Exterior. O argumento é inaceitável, pois financiam a empresa a Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID), o Banco Mundial e, em nossa área, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a ajuda mínima de bancos particulares, também nossos. São, pois, empresas oficiais de crédito, de controle governamental ou officioso, que terão condições de contratar com a Petrobrás, não carecendo da intermediação de qualquer outro grupo.

A Petrobrás sofre, assim, outro golpe. Perde outra oportunidade de tornar mais vigorosos os seus esteios, e se enfraquece plantando em terra alheia.

Lembremos, mais uma vez, do exemplo do México, a que já me referi nesta Casa. A indústria petroquímica daquele país se expandirá, em 1968, em 29%, contando a PEMEX com 28 fábricas petroquímicas em funcionamento e mais 9 a serem instaladas ainda este ano, sendo os investimentos nos

últimos três anos da ordem de 320 milhões de dólares. Esta informação está contida nas notícias do dia 10 de julho deste ano, do Conselho Interamericano de Comércio e Produção.

Há ainda outro assunto. Sem afastar-me da linha de protesto e de defesa, desejo tecer comentários em torno do recente decreto presidencial que dilargou a Zona Franca, beneficiando todas as Unidades da Amazônia Ocidental, evitando, dessa forma, o despovoamento do Interior, diante do crescente êxodo para Manaus. Não se pode sublinhar a providência com uma crítica negativa, pois a intenção de abrir-se as fronteiras de além mar traz em si aentos civilizadores ao lado de estímulos de toda a sorte.

Há, todavia, ângulos de fragilidade que devem ser apagados pela ação previdente do Governo. A ocupação estrangeira, que aos poucos se acomoda por mercê de um mar aberto, deverá se submeter ao rigorismo de uma fiscalização nacional indormida. Configura-se evidente a ameaça de propagar-se, multiplicar-se, fortalecer-se, transformando em um quisto antinacional, com o conseqüente surgimento de poderoso empresariado tangido por interesses conversíveis em moeda alienígena. Por outro lado, evidente se desenha o perigo de que a liberdade de fronteira crie facilidades ainda maiores para o contrabando de nossas reservas minerais, pois do tráfego aberto em zonas ricas decorrerá a impossibilidade material de uma vigilância severa. O decreto presidencial não define claramente o setor beneficiado, limitando-se a estender as facilidades "às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental". A intenção é, portanto, correta e concreta, mas a conceituação é vaga e a definição é generosamente ampla. Daí a ameaça, daí o perigo. A abertura não é feita senão para a infiltração consentida de uma contribuição civilizadora, que não pode se degenerar em expedição usurpadora. Cabe, pois, ao Governo, acrescentar ao benefício o controle de um sistema sério de vigilância, manipulado pelos dispositivos da segurança nacional.

E, por último, outra notícia, outro brado de alerta contra as investidas que se processam contra o País. A informação é estampada pela revista especializada americana *Metals Week*, de 12 de agosto último: A Hanna Mining acaba de ter caminho aberto para iniciar uma exportação de minério de ferro através de sua subsidiária Companhia de Mineração Novalmense, das minas de ferro de Aguas Claras, numa combinação com outra companhia, a Minerações Brasileiras Reunidas, para se preparar para uma exportação

tação de 10 milhões de toneladas anuais. Ora, nós sabemos que o exportador de ferro no Brasil, embora se considere o preço miserável que se dá, é a Vale do Rio Doce, cuja exportação, no ano passado, foi de 11 milhões e 600 mil toneladas, o que quer dizer que dentro em pouco até a Vale do Rio Doce terá um concorrente sério.

Da concorrência séria os grupos passarão ao combate em campo aberto para absorvê-la. E, no passo em que estamos, o País perderá mais uma batalha.

Enquanto ganhamos um melancólico tópico pela liderança na exportação de matéria-prima, a mesma revista americana dedica uma advertência aos Estados Unidos, alertando os fabricantes de aço dos Estados Unidos, porque em 1975 o México — peço desculpas ao Senador Eurico Rezende por voltar ao realejo — o México produzirá em Las Truchas 2 milhões de toneladas de aço, figurando como prestigioso exportador do produto.

Deixo, aqui, essas observações, costuradas com os romãs da preocupação pelo interesse brasileiro. Peço desculpas por fazer funcionar mais uma vez o velho realejo verde-amarelo. Ele executa, no entanto, músicas nossas, somente nossas. Prefiro-o às monumentais sinfônicas internacionais, cuja melodia se desenha em partitura estrangeira. Carrego-o com a felicidade de quem cumpre o dever para com o seu País. Para que ele cresça e possa distrair os exigentes com uma sinfonia da libertação, da independência, da emancipação.

E para que, no futuro, quando celebrar o seu desenvolvimento, não se envergonhe ele de um brasileiro e o seu realejo que passou pelo Senado da República.

Era o que tinha a dizer."

Em sessão posterior, discursa o Senador José Ermírio (26):

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — (Lê o seguinte discurso.) Sr. Presidente, Senhores Senadores, no instante em que continua a se operar a gradual desnacionalização das nossas principais empresas, das nossas riquezas e possibilidades, sinto o dever de volver à tribuna do Senado da República e clamar pelos legítimos sentimentos de patriotismo, de justiça e amor dos brasileiros pela sua terra.

Não trago a Vossas Excelências conceitos acadêmicos em torno de temas gerais. Trago números, informações, estatísticas, que se rezeirão nesta exposição, valendo como advertência em letras de fogo para acordar os que dormem, ou afugentar as inteligências aludadas que fingem dormir.

Hoje inscrevemos a legenda do aviso do perigo à vista, quando todos os sons de alarma ressumbram da verdade dos números. Se optarmos pela indiferença — apanágio dos fracos — as letras da advertência e os números da verdade vão se transformar melancolicamente em nosso epitáfio. Epitáfio sobre a lousa de um País que deixou de caminhar pelos próprios pés, optou pela inércia e a paralisia minou-lhe as resistências. Ai, então, teremos todos falhado com a Nação de nossos filhos.

Atualmente, é intensa a atividade das inteligências cedidas ao capital estrangeiro em todos os escalões da linha econômica e não menos ativo se configura o trabalho na parte política, com acentuados reflexos na administrativa, onde também se aninham brasileiros que, de boa-fé ou má-fé, estes em muito maior número, se anuíram ou se entregaram às facilidades da projeção pessoal pela prática da defesa do estrangeirismo.

Ainda no plano internacional, por seu turno, em decorrência da situação anômala no organismo interno, o País não tem condições de reivindicar os direitos que legitimamente lhe pertencem na venda dos seus produtos. Basta verificar que cerca de 80% do total das nossas exportações, atualmente, recaem sobre produtos primários. Há um vazio, uma terrível omissão, uma injustificável falta de homens que, pelo protesto energético, veementemente, contundente, façam calar a orgia dos preços baixos dos artigos exportados e o descabro dos elevados preços na importação. Assim é que enquanto caem diariamente os valores das nossas mercadorias exportadas, aumentam os preços dos produtos adquiridos, que, muitas vezes, são fabricados com a própria matéria-prima que remetemos.

Em virtude da fraqueza do Governo na condução do processo de industrialização em bases nitidamente brasileiras, opera-se a proliferação de empresas alienígenas, muitas rotuladas e escondidas sob a capa de nacionais, que são beneficiadas pelas leis do País que considera empresa nacional a que for constituída no território nacional, sem atentar-se para a nacionalidade dos acionistas e que controlam a maioria das ações. O Código de Minas, manchado pelo espírito estrangeirista, está elivado de normas de autêntica doação e injustificável benemerência com os interesses estrangeiros e conseqüente prejuízo às atividades genuinamente nacionais.

#### I — LEGISLAÇÃO DOADORA

O Código de Minas, como dizíamos, abre as comportas da riqueza nacional à sanha

alienígena em muitos dos seus artigos. É o caso do de número 80, que diz:

"Art. 80 — Entende-se por Empresa de Mineração, para os efeitos deste Código, a firma ou sociedade constituída e domiciliada no País, qualquer que seja a sua forma jurídica, e entre cujos objetivos esteja o de realizar aproveitamento de jazidas minerais no território nacional.

§ 1.º — Os componentes da firma ou sociedade a que se refere o presente artigo, podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, mas nominalmente representadas no instrumento de constituição da Empresa."

Esta parte, por si só, caracteriza o sentido geral em que está redigido essa escritura de doação, esse mal inspirado Código. Quem, a não ser as empresas estrangeiras, tem condições de minerar no País, com a corrida competitiva pendendo inteiramente para o lado dos estrangeiros? Quem poderá nessas condições explorar as jazidas minerais no Brasil?

A resposta está no florescimento das empresas minerando em nosso território e que são alienígenas e o grande número de outras que surgem a cada passo. As concessões e doações que a elas fazem é alarmante.

E mais. Veja-se o artigo 91:

"Art. 91 — Quando se verificar em jazida em lavra a concorrência de minerais radioativos ou apropriados ao aproveitamento dos misteres da produção de energia nuclear, a concessão só será mantida caso o valor econômico da substância mineral, objeto do decreto de lavra, seja superior ao dos minerais nucleares que contiver."

Em poucas palavras, isto significa que se alguém é descobridor de jazida de minerais, contendo urânio ou tório, por exemplo, poderá ficar com esses minérios nucleares para si, uma vez que o valor da outra parte seja superior a dos nucleares. Como é notório, há grande inconveniência ao País no aproveitamento de minerais nucleares em mãos particulares, notadamente de estrangeiros que são os únicos com condições de explorar nesta Nação. Ademais, não é este o caminho seguido por outras nações desenvolvidas ou em fase de desenvolver-se grandemente. Posso citar-vos a respeito o México. A Constituição daquele país, no seu artigo 27, diz o seguinte:

"Somente os mexicanos por nascimento ou por naturalização e as sociedades me-

xicanas têm direito para adquirir o domínio das terras, águas e suas posses ou para obter concessões de exploração de minas ou água."

Els, senhores, a grande diferença com que se estrutura o direito dos nacionais sobre os recursos do solo, em flagrante oposição com o nosso artigo 80, citado. E mais ainda, o artigo 32 da Constituição daquela Nação, assim diz:

"Os mexicanos serão preferidos aos estrangeiros em igualdade de circunstâncias para toda classe de concessões e para todos os empregos, cargos ou comissões do Governo em que não seja indispensável a qualidade do cidadão."

E o que se passa no Brasil? É o inverso. Aqui as concessões aos estrangeiros são de forma aberta. Existem restrições aos nacionais em todos os setores econômicos e a brecha generosa no patrimônio pátrio em favor dos alienígenas. A Lei Mineira do México, por sua vez, obedece a mesma orientação da sua Constituição. No seu artigo 78, por exemplo, consta o seguinte:

"As concessões especiais para a exploração de reservas minerais nacionais se outorgarão de acordo com as disposições desta lei relativas às concessões minerais no aplicável, e as contidas no Regulamento, a mexicanos ou sociedades organizadas de acordo com as leis mexicanas, nas quais se prevê que uma série de ações representativas de 66% do capital social, quando menos, só possa ser transmitida a estrangeiros". "Não poderão outorgar-se concessões especiais para a exploração de reservas minerais nacionais relativas a materiais atômicos e outros de utilidade específica para a construção de reatores nucleares."

— Aqui, temos muitas, dessas que já estão sendo exploradas por estrangeiro!

Aqui está uma norma realmente nacionalista: 66% para os nacionais e sem direito a concessões para exploração de minérios nucleares. No Brasil, vimos o que facultou o artigo 91 do Código de Minas. Tudo facilitado, tudo escancarado, sem a menor cerimônia.

Temos dito inúmeras vezes que esta situação é insustentável, pois o País não terá condições de manter este estado de doação lastimável em que se encontra. Atualmente, até países da África com notável índice de subdesenvolvimento já começam a tomar providências para resguardar as suas reservas

minerais. O mais recente foi o Presidente Kenneth Kaunda, de Zâmbia, que, com uma nação liberta há apenas 4 anos, já quer 51% de participação nas empresas em mãos de seus patricios, conforme nos mostra o *The Economist*, de 3 de maio último.

## II — OPINIÕES

Como consequência da marcha desnacionalizante, haveria naturalmente de surgir os brasileiros que são os seus defensores. As opiniões colhidas dos noticiários escritos, falados e televisionados carecem, naturalmente, da análise fria e desapassionada, sem pessimismo exagerado nem otimismo panglossiano, fazendo-se a triagem do bom e do mau, porque, a mais das vezes, escondem-se nas sutilezas grandes males à Nação. Sob o título "Desnacionalização ou estatização", o vespertino *O Globo*, edição do dia 19 de agosto último, trouxe em sua primeira página opiniões dos senhores: Professor Mário Henrique Simonsen, Ministro Macedo Soares e Embaixador Walter Moreira Salles, que compareceram à Comissão de Inquérito da Câmara.

Foi das mais infelizes a intervenção do senhor Mário Simonsen quando afirma que de 1964 a 1966 ascendeu a 172 milhões de dólares o ingresso de capitais estrangeiros no País, sendo que somente o total da nacionalização da Bond and Share e da Companhia Telefônica representaram 231 milhões de dólares, com acervo estimado em US\$ 288 milhões. Af repetimos o que dissemos aqui no Senado no último dia 21: "A observação é supinamente graciosa, pois o ilustre professor manipula as estatísticas a seu talento, sem acentuar que a nacionalização de empresas deficitárias foi outra trama contra o País, consideradas as avaliações generosas e os altos preços pagos. Não esclareceu, também, que os 172 milhões de dólares entrados tiveram aplicação em indústria de alta rentabilidade, enquanto nós investimos as nossas divisas em um "monte de ferro velho" conhecido como AMFORP". Sobre o caso AMFORP, aliás, vale lembrar o meu rompimento com o Presidente Castello Branco, porquanto pediu-me o Marechal a minha opinião sobre o valor da avaliação do acervo em objeto de compra, num encontro que mantivemos na chácara do senhor Desembargador Colombo de Souza. Nessa oportunidade, apresentei-lhe uma avaliação baseada nas maiores autoridades americanas de avaliação de empresas — Creager e Justin —, aceitos pelo Instituto de Engenheiros Eletricistas dos Estados Unidos que, pelos dados que lhe forneci, não poderia ser pago mais do que 42 a 45 milhões de dóla-

res, porquanto só a Usina Peixotos era um fator positivo da AMFORP e o resto empresas pequenas de pouco valor e a grande maioria ferro velho, muitas delas paradas há mais de 9 anos.

O Sr. Argemiro de Figueirêdo — Senador José Ermírio, V. Ex.<sup>a</sup>, como de costume, está pronunciando um discurso da mais alta significação para o Governo, para a Nação e para todos nós que temos uma parcela de responsabilidade. V. Ex.<sup>a</sup> focaliza o problema industrial ou da desnacionalização da indústria nacional. Realmente, temos observado, através de vários governos, que as portas do Brasil se abrem cada vez mais largamente às concessões e à introdução dos empresários estrangeiros em nossa Pátria. Incontestavelmente, V. Ex.<sup>a</sup> tem toda a razão de alarmar o País. Quem sabe, como é evidente, que a indústria nacional ou a indústria existente no Brasil já tem mais de 95% de capitais ou de ações estrangeiras, de empresários estrangeiros, não pode deixar de sentir a necessidade de uma parada nessa política, vamos dizer, quase criminosas que se vem adotando. Devo dizer que sou nacionalista como V. Ex.<sup>a</sup> Entendo que nenhum país pode emancipar-se economicamente sem que sua indústria incipiente receba, por parte do Governo, os favores indispensáveis para que ela possa progredir, sobretudo na fase inicial, em que não tem possibilidade de competir com a indústria estrangeira especializada, perfeita, atualizada sob o ponto de vista tecnológico. Nesta fase de aperfeiçoamento, nesta fase de introdução, de expansão da economia industrial de um país em desenvolvimento, é incontestável que o Governo precisa atentar para o fato de que a estruturação da economia industrial do País se faça sempre em bases técnicas aperfeiçoadas, para que nós não possamos dar ao Estado uma ação paternalista à indústria nacional, em prejuízo da economia popular. Mas, como V. Ex.<sup>a</sup> salienta, permitir que indústria estrangeira venha concorrer com a nacional, recebendo favores maiores, é uma política suicida, criminosas, que precisa, na verdade, parar. É preciso protestar constantemente, diariamente, contra essa política nociva aos interesses reais do País. E V. Ex.<sup>a</sup> sabe que, nesse setor sobre o qual está agora argumentando, o de minérios atômicos, que afeta diretamente à segurança nacional, não é possível fazer concessões a estrangeiros, quaisquer que sejam, russos ou americanos, chineses ou japoneses, porque, na verdade, toda nação deve ter essa preocupação substancial de defender os seus minérios atômicos; numa fase em que a indústria moderna está pre-

cisando se expandir para prosseguir em todos os sentidos e se defender, não é possível se permita ao estrangeiro penetrar nesse setor, sobretudo, com concessões maiores do que as que são feitas aos nacionais. V. Ex.<sup>a</sup> tem toda razão e lamento o que sempre tenho lamentado, toda vez que escuto um discurso dessa significação econômica, política e social: lamento que o Governo não tenha assessôres aqui, para levar à alta administração federal pronunciamentos como o que V. Ex.<sup>a</sup> está fazendo. Porque, de um lado, se é possível admitir haja, na verdade, dentre os brasileiros, aqueles que estão traíndo a Nação, entregando suas riquezas a estrangeiros, devemos admitir que muitos erram de boa fé, na intenção de ver a expansão industrial, parta de que braços partir. Mas a esses é que devemos dirigir a nossa palavra, porque não é possível, que numa nação como a nossa, politizada, que fatos dessa natureza estejam ocorrendo sem protesto. V. Ex.<sup>a</sup> merecia, com sua palavra, ter acesso à alta administração federal, para que a Nação sentisse bem qual o pensamento do Governo, qual o sentimento do Governo, para a segurança nacional e para a prosperidade do Brasil. Minhas congratulações, nobre Senador José Ermírio, pelo brilhante discurso que está pronunciando nesta tarde, sobretudo depois desses dias melancólicos, em que nos sentimos emocionados diante de fatos tão dolorosos como aqueles que Brasília testemunhou inequivocamente, em que uma área destinada à inteligência, à preparação da mocidade, principalmente no setor tecnológico, é invadida brutalmente, estupidamente, pelas forças governamentais que deveriam assegurar a liberdade de pensamento, a dinamização da inteligência dos jovens, para que possamos, mais tarde, ser grandes, felizes e poderosos. Perdoe a extensão do aparte.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Os meus sinceros agradecimentos, nobre Senador Argemiro de Figueirêdo.

V. Ex.<sup>a</sup>, que é conhecedor dos grandes problemas nacionais, sente, como eu, o que se passa no País, não só no setor econômico, no setor financeiro, no setor social como no setor de educação.

Muito agradecido a V. Ex.<sup>a</sup>

(Lendo)

Prestando suas declarações, o Ministro Macedo Soares, por sua vez, declarou que matérias-primas (carvão, energia elétrica, petróleo, mineração), têm controle de brasileiros. S. Ex.<sup>a</sup> se esqueceu que o manganês, ouro, tântalo, colômbio, berilo, bário e muitos outros estão controlados por estrangeiros. Não

se lembrou ademais o ilustre Ministro de mencionar a distribuição de energia elétrica e de petróleo, de imenso valor para a economia nacional, e que se encontram em mãos de estrangeiros. Quanto à petroquímica disse que estava em mãos estrangeiras. Faço questão de lembrar esta parte porque a petroquímica constitui a galinha dos ovos de ouro do petróleo, a sua filha privilegiada. Basta dizer que a rentabilidade da petroquímica é de 7 a 10 vezes maior do que a do petróleo, vendido como combustível.

Outra informação de Sua Excelência foi a de que em fiação e tecelagem a predominância é brasileira. Porém não especificou que era somente de algodão, juta e lã, porquanto os fios sintéticos — que constituem a parte mais rentável — estão quase todos em poder dos alienígenas. O ilustre Ministro, não sei porque, se esqueceu de falar sobre a indústria automobilística que está em poder dos estrangeiros e cujo faturamento — de NCr\$ 364.200.000,00 em julho último — representa o de várias centenas de empresas juntas no Brasil. Disse ainda Sua Excelência que os metais não-ferrosos estão em mãos brasileiras. Porém, seria o caso de perguntar: quem é que fabrica chumbo no Brasil e quantas fábricas de alumínio existem no País?

Certamente, se não fôsse o nosso propósito de não dar dividendos há mais de 10 anos, a esta hora já estaria a indústria de alumínio em mãos de companhias estrangeiras, porquanto agora mesmo, em Poços de Caldas, gozando favores enormes, está se montando a terceira fábrica de alumínio do Brasil. Cria-se, assim, predominância de capital estrangeiro na parte desse produto. Enquanto isto, estamos montando uma fábrica de zinco em Três Marias e não pedimos favor algum ao Governo de Minas Gerais. A nossa palavra ao então Governador Bias Fortes, foi a seguinte (Peço a atenção do Senado para o que eu disse há sete anos ao Governador Bias Fortes):

(Continua a leitura.)

“O Estado de Minas Gerais tem condições industriais bem importantes e Vossa Excelência não deve dar favores a ninguém, porque uma indústria que se estabelece e precisa de favores, não podendo pagar os seus impostos, não serve nem para o Estado, nem para quem monta. Chamo a atenção do seu testemunho pois é sensato e valioso.”

Foi assim que fizemos a Companhia Brasileira de Alumínio. Na sua inauguração, disse na presença do Presidente da Repúbl-

ca, do Governador do Estado de São Paulo e do Prefeito de São Roque, o seguinte:

"Esta fábrica foi feita suando sangue. Foram dez anos de luta, porém, sem pedir favores, nem federais, nem estaduais, nem municipais."

O nosso grupo, por outro lado, jamais retirou o dinheiro do local onde se estabelece. Todos os lucros obtidos no Estado aí estão para o desenvolvimento daquela região e, por esta razão, de ano para ano, se amplia o número de indústrias lideradas daquele local.

### III — INVESTIDAS ALIENÍGENAS

Outra investida se prepara contra a Companhia Vale do Rio Doce, na exportação do ferro. A respeito vou transcrever trecho do meu recente discurso:

"A informação é estampada pela revista especializada americana "Metals Week", de 12 de agosto último: A Hanna Mining acaba de ter caminho aberto para iniciar uma exportação de minério de ferro através de sua subsidiária Companhia de Mineração Novalmense, das minas de ferro de Águas Claras, numa combinação com outra companhia, a Minerações Brasileiras Reunidas, para se preparar para uma exportação de 10 milhões de toneladas anuais. Ora, nós sabemos que o exportador de ferro no Brasil, embora se considere o preço miserável que se dá, é a Vale do Rio Doce, cuja exportação, no ano passado, foi de 11 milhões e 600 mil toneladas, o que quer dizer que dentro em pouco até a Vale do Rio Doce terá um concorrente sério. Da concorrência séria os grupos passarão ao combate em campo aberto para absorvê-la. E, no passo em que estamos, o País perderá mais uma batalha. Enquanto ganhamos um melancólico tópico pela liderança na exportação de matéria-prima, a mesma revista americana dedica uma advertência aos Estados Unidos, alertando os fabricantes de aço daquele país, porque em 1975 o México produzirá em Las Truchas 2 milhões de toneladas de aço figurando como prestigioso exportador do produto."

O índice de participação alienígena nas principais empresas que operam no Brasil é impressionante. Para exame dos senhores Senadores tenho em mãos informações do Senhor Ministro da Fazenda que encaminha resposta do Banco Central a uma interpelação que fizemos. É uma extensa lista, sendo grande o número de empresas de vulto com quota de 99,99% das ações em

poder de estrangeiros e só um centésimo de um por cento não lhes pertence, porém, cuja existência em mãos de brasileiro ainda é duvidosa.

Aqui está a Companhia de Mineração Novalmense com 99,99% estrangeiros e mais centenas de outras, e até a USIMINAS com 81,46% etc. Se não tivermos cuidado nem a Volta Redonda e a COSIPA vão escapar da sanha infiltradora.

O Sr. Pedro Ludovico — V. Ex.<sup>a</sup>, que no Senado sempre tem falado com muita proficiência, com muito patriotismo, sobre problemas da maior importância, vai-me permitir um aparte ao seu discurso de hoje. Focaliza o nobre colega a exploração de minérios por estrangeiros. Nos governos infelizes do Coronel Meira Matos e do Marechal Ribas Júnior, que meu Estado teve, esses governadores deram a concessão da exploração de minérios à Companhia Sama — V. Ex.<sup>a</sup> deve conhecê-la —, companhia brasileira com maioria de capital estrangeiro. Hoje, em Goiás, ninguém pode mais explorar minérios, mesmo que estejam em sua propriedade. Só a SAMA pode fazê-lo. Ora, vê-se quão profundamente pecaram aqueles dois governos, alienando o patrimônio nacional. Faz muito bem V. Ex.<sup>a</sup> em bater na tecla, e deve pronunciar-se tantas vezes quantas possíveis. Defende o nobre colega o maior interesse do Brasil.

O SR. JOSE ERMÍRIO — Sou muito grato a V. Ex.<sup>a</sup>, Senador Pedro Ludovico. O ilustre colega, perpétuo defensor de Goiás, homem que fundou Goiânia, podia ter-se enriquecido, e não o fez. E homem sério, capaz, honesto, brilhante, homem que todos respeitamos nesta Casa, pela sua integridade, capacidade administrativa e pelo salutar efeito de seu Governo.

(Lendo)

A FNM já foi. Para que se tenha uma idéia do quanto foi desastrosa e inoportuna a venda dessa fábrica, basta citar que na conformidade das estatísticas publicadas pela "Conjuntura Econômica", de julho deste ano, a produção de caminhões pesados, considerando-se os períodos de janeiro a abril dos anos de 1967 e 1968, aumentou de 68,6% e caminhões médios de 68,9%. E aqui nos lembramos novamente do nosso Ministro, que durante muitos anos presidiu a Mercedes Benz e que, no caso, não agiu em consonância com os anseios de crescimento do parque automobilístico brasileiro. Aliás, Sua Excelência declarou ainda naquela Comissão que "não existe nenhuma estatística que comprove índices de desnacionalização da indústria brasileira como um todo". Estou

de acôrdo. A desnacionalização se faz em partes, como aconteceu agora com a FNM. Há de resto outra afirmativa com que concordamos com o Sr. Ministro: a de que existe predominância brasileira nos bancos e financiadoras. Lembramos, no entanto, que deveríamos fazer como o Japão, que não permite se estabeleça banco algum no país com mais de 15% de capital estrangeiro. Aqui, como no caso de muitas empresas que chegaram com capital infimo, os bancos também começam com somas irrisórias de capital e o pior é que crescem com os depósitos conseguidos e que servem para financiar as próprias firmas estrangeiras no País. Podemos dizer que isto é estória velha, começando na fundação das estradas de ferro do Brasil, pois, naquele tempo, os brasileiros não tinham confiança nos nossos bancos, preferindo depositar os seus recursos nos de estrangeiros. Vale aqui lembrar ainda o exemplo do México que só conservou dois bancos alienígenas que já existiam no país, mas, do acôrdo com o boletim *Business Latin American*, de 4 de abril último, a Associação dos Banqueiros Mexicanos, principal instituição do país no ramo, em um encontro na cidade de Guadalajara, Capital do Estado de Jalisco, determinou a todos os seus membros para reduzir empréstimos a empresas filiadas a firmas estrangeiras, até o final deste ano, em 95% do nível de 31 de dezembro de 1967, ficando os 5% restantes para serem eliminados até o fim de 1969.

Faz muito bem um país ao controlar a expansão das empresas estrangeiras em seu território. Aqui, basta ver o caso da Ford do Brasil que trouxe apenas 25 mil dólares em 1920, com equipamento usado, conforme vi em São Paulo grupo enorme de prensas, se não me engano contei mais de 20, sendo apenas uma ou duas novas.

#### IV — CAMPOS TOMADOS

Isso é muito importante. Gostaria que o Ministro Macedo Soares conferisse e, se estivesse errado, fizesse uma declaração em contrário.

Para que se tenha uma idéia mais acertada da infiltração estrangeira em nosso mercado de trabalho, basta que citeamos as áreas apropriadas pelas *corporations*. Grande parte delas estão inteiramente em poder dos estrangeiros e outras com grande participação alienígena. Entre elas, podemos enumerar as seguintes indústrias:

- a de produtos farmacêuticos;
- a de produtos químicos;
- a petroquímica;
- a de refratários;
- a de pneumáticos e câmaras de ar;

- a de materiais elétricos e eletrônicos;
- a automobilística;
- a de tratores e máquinas pesadas;
- a de fios sintéticos;
- a de vidro;
- a de linha;
- a de fertilizantes;
- a de azeite e óleos alimentícios;
- a de distribuição de energia elétrica;
- a de metalurgia dos metais não ferrosos;
- a de mineração e extração de manganês;
- a de ouro, tântalo, colômbio, berílio, diamantes, chumbo e outros;
- a de formicidas e inseticidas;
- a do forno;
- a de frios;
- a de oxigênio e carbureto de cálcio;
- a de lâmpadas, aparelhos elétricos e de iluminação;
- a do milho;
- a do fibro-cimento;
- a de perfumaria e artigos de tocador;
- a de resinas sintéticas;
- a de tintas e vernizes;
- a do trigo;
- a nacional de álcalis;
- a de distribuição de combustíveis;
- a de exportação de produtos agrícolas;
- e muitas outras.

Por outro lado, é grande a infiltração na imprensa e com conseqüente poderosa influência na opinião pública do País, exercida pelas numerosas empresas de publicidade. Restam, todavia, algumas empresas brasileiras que resistem com denodo ao avanço permanente e indiscriminado dos estrangeiros para adquirirem empresas rentáveis, utilizando recursos a juros baixos e trazendo equipamentos usados provenientes das facilidades das instruções 276 e 289, ambas altamente prejudiciais ao País por concorrerem amplamente com as indústrias brasileiras.

Para isto, basta ler e indagar o que aconteceu com a entrada, este ano, de 300 milhões de dólares, através da Instrução 289. Onde foram eles aplicados. Essa entrada tem juros garantidos de 8% ao ano. Certamente, não foi para a indústria, pelo menos, a maior parte; foi para empréstimo a juros elevados que o País oferece atualmente.

Além disso, a inensidade de "royalties" dos quais eles são monopolistas, constitui outro tremendo ônus à Nação.

Os americanos, quando da sua vinda, em 1900, em lugar de pagar "royalties", compravam os "royalties" para não pagar nada, por isso enriqueceram.

Muitas das patentes, por outro lado, estão extintas nos países de origem. Para evitar tal coisa, todavia, apresentamos há anos pro-

jeto que, aprovado no Senado, enalhou na Câmara dos Deputados.

Nenhum país pode vencer sem tomar tôdas as providências adequadas contra o abuso do capital estrangeiro. Dois exemplos disso existem no nosso Continente: Os Estados Unidos e o México. De outra parte, os países que não controlaram essa difícil situação nela permanecem e com perspectiva de agravamento no futuro, com os seus "testas-de-ouro" infiltrados em tôdas as partes do País, inclusive no próprio Governo. O pensamento desses homens é o de vender a nação em prestações, auferirem salários elevadíssimos à custa da desnacionalização do seu País.

No México, hoje somente seis empresas estrangeiras continuam intactas em mãos estrangeiras. São elas a Monsanto, a General Electric, a Ford, a General Motors, a I.G. Farben e a General Foods, mas que já antevêm se aproximar a hora de se mexicanizarem. Naquele país o índice de nacionalização nos principais ramos de sua economia já atinge a 90%.

E no Brasil o que se passa?

É o país das facilidades: produz energia e dá a firmas estrangeiras para distribuir, produz petróleo e, igualmente deixa a distribuição aos alienígenas e entrega a sua petroquímica.

E agora algo muito importante. Sob o título "Brasil vende empresas estatais, provavelmente estabelecendo precedente", a publicação americana "Business Latin America", do dia 18 de julho último, analisa a venda da FNM para a Alfa Romeo e diz adiante: "Entre as entidades mais freqüentemente mencionadas como maduras para o leilão, está o bloco de várias companhias siderúrgicas, a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa), Cia. Siderúrgica da Guanabara (Cosigua) e Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), bem como a Cia. Nacional de Alcalis, Cia. de Seguro Agrícola e Cia. de Usinas Nacional (açúcar) e outras nos campos da mineração, transporte e telecomunicações".

Vejam a repercussão lá fora do nosso propósito de vender tudo quanto temos. E mais adiante: "Irônicamente, o estabelecimento da FNM está localizado em uma das "zonas de segurança" recentemente designada pelo Governo, na qual é proibida a maioria de propriedades por parte de estrangeiros".

Senhores Senadores, estas notícias que nos chegam são o prelúdio, a preparação de um grande golpe contra as nossas principais companhias. A estas horas, certamente estão em marcha tôdas as medidas para aquisição

do grande acervo. E já se fala até em fusão de empresas nacionais. Qual será a finalidade? Será para entregar mais rapidamente, de uma só vez, esse imenso patrimônio também para os estrangeiros?

Essa idéia nos parece a preparação do que anuncia a revista americana.

Precisamos defender com tôdas as nossas forças as nossas riquezas naturais, contra a avalanche da desnacionalização. E vamos ver o que se passa com a plataforma continental, citando os Estados Unidos. Sobre ela é de maior importância os estudos feitos pelo Doutor V. McKelvey, principal geólogo econômico do U.S. Geological Survey. No simpósio sobre os "Recursos Minerais do Fundo do Oceano", realizado sob os auspícios do próprio U. S. Geological Survey, da Universidade de Rhode Island e da Marinha Americana, na cidade de Newport, declarou o Dr. McKelvey que nos últimos dezesseis anos mais do que 3 bilhões de dólares de receita já rendeu para o Governo Federal e acrescenta que isso nem chegou a arranhar ainda a superfície. Calcula este geólogo que existe uma reserva de 2 bilhões de barris de petróleo nas 800 mil milhas quadradas submersas ao longo da costa americana. Existem ainda quantidades incalculáveis de sal cerca de 40 milhões de toneladas de enxofre, milhões de onças de ouro, 100 milhões de onças de platina e milhares de toneladas de estanho. Além disso possui enormes quantidades de manganês, cobre, níquel, cobalto e outros minerais de grande valor, inclusive radioativos.

O Sr. Argemiro de Figueirêdo — Permite V. Ex.<sup>a</sup> um aparte?

O SR. JOSÉ ERMIRIO — Com muito prazer.

O Sr. Argemiro de Figueirêdo — Esta investida alarmante que V. Ex.<sup>a</sup> está descrevendo, com tanto brilho, está-se estendendo, também, ao setor agrícola, à industrialização do nosso produto agrícola. Vejamos o que está ocorrendo com as usinas de trigo do País. Tôdas elas ou quase tôdas elas, estão em mãos de estrangeiros. Ainda agora, uma boa quantidade foi comprada por estrangeiros porque ninguém no Brasil tem capital para enfrentá-los.

O SR. JOSÉ ERMIRIO — E os estrangeiros não plantam um só pé de trigo. Preferem importar milhões de toneladas de trigo para acabar com a nossa produção.

O Sr. Argemiro de Figueirêdo — O que demonstra a alta importância que merecem os comentários de V. Ex.<sup>a</sup>

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Muito obrigado, Senador.

(Lê)

Por outra parte, pela entrevista do senhor W. R. Hibbard, Jr. Diretor do U. S. Bureau of Mines, publicada na revista *Mining Engineering*, de maio último, é importante observar o que se passa com relação à situação das reservas minerais atuais dos Estados Unidos. Diz ele que aquêle país, hoje, é o maior produtor e o maior consumidor de minerais e combustíveis no mundo. Entretanto, apesar da política agressiva de exploração, nota-se que, em razão da situação de diminuição das reservas minerais do país, a tendência é hoje para atuar minerando em outros países. E acrescenta que mais de 75% em 20 produtos são atualmente importados. Isso inclui: bauxita 85%, cobre 40%, minério de ferro 35%, 20% de zinco e chumbo, além de manganês e cromo necessários à fabricação de aço, e 25% do consumo de ouro e prata. Diz o geólogo que, em 1985, a necessidade de combustíveis e minerais aumentará em 50%, em alguns casos talvez 100%, e os lugares onde aquêle país tem para receber essas mercadorias, são o Canadá, Austrália, América Latina e África Central. Afirma ainda que os Estados Unidos podem perder a liderança na produção mineral e pagar ao mundo preços que serão controlados pelos países produtores, muitos dos quais estão procurando produzir os seus próprios metais, como a Venezuela, que pretende fazer o seu próprio aço, a Jamaica, o seu alumínio, o Peru quer exportar cobre em placas, tubos e arames não concentrados.

Por outro lado, Senhores Senadores, se examinarmos o caso do Chile verificaremos que o Presidente Eduardo Frei já organizou nas minas de El Teniente, da qual o Governo participa com 51%, a produção de 200 mil toneladas para este ano de produtos acabados de cobre eletrolítico, o que dará àquêle país uma grande economia e uma grande renda, pois representa cerca de um terço do cobre do Chile. Isso evidencia que não é tão difícil para um país, como o Brasil, valorizar os seus produtos primários, industrializando-os.

No Brasil, por sua parte, precisamos também industrializar em moldes brasileiros e acresce considerar que existe mesmo uma tolerância exagerada por parte de membros da máquina administrativa com relação ao capital alienígena, uns porque já trabalharam para ele e outros porque estão convencidos de sua incapacidade de reagir e dirigir empresas que são a salvação nacional e acham que o remédio está em doar a própria

Nação. Além das facilidades legais que falamos, facilitam as importações não controladas nos preços e a importação que fazem com vantagens enormes, valorizam as empresas ao serem constituídas, de forma que a Lei de Remessa de Lucros perde a razão de ser. Quando se fala em capital estrangeiro, quase ninguém se preocupa em conhecer-lhe a origem no país e este é o caso da Ford, que já citamos, do City Bank e de muitas outras empresas.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — V. Ex.<sup>a</sup> permite um aparte?

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Pois não.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — Como sempre V. Ex.<sup>a</sup> está na vanguarda desses temas que tanto interessam ao País. Entendo, assim, que, ao invés de um aparte, lhe poderia fazer duas perguntas. V. Ex.<sup>a</sup> citou o Chile e eu me lembro de que, com estardalhaço, se anunciou a descoberta, na Bahia, de cobre. Ficou, apenas, num serviço de relações públicas, mas há interesses outros que, talvez, estejam impedindo que esse cobre, tão necessário ao nosso desenvolvimento, seja por nós explorado.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — E já representa uma importação de quarenta e dois milhões.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — Segundo soube, as jazidas da Bahia dariam para atender, pelo menos, a 90% do consumo.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — As jazidas da Bahia estendem-se até Pernambuco e estão em mãos de empresas nacionais e estrangeiras, numa briga que ninguém sabe onde vai parar. E é isso que eles desejam.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — A segunda pergunta que vai interessar ao Senado — V. Ex.<sup>a</sup> não está fazendo um monólogo, grande apreciador do diálogo que é — diz respeito ao problema do níquel. Eu fico chocado porque vejo que temos condições para exploração do níquel e, no entanto, parece que o assunto também está completamente paralisado.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Há três depósitos de níquel no Brasil, não muito grandes, mas, dá para minerar: dois em Minas Gerais e um em Niquelândia, programado para 1970, quando a energia elétrica de Cachoeira Dourada lá chegar. Estou informado da determinação do Governo de Goiás de que em 1970, a energia chegará a Niquelândia. Não será uma empresa grande, porque os depósitos são pequenos, mas será a primeira fábrica de níquel da América Latina.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — Eu ia fazer uma terceira pergunta, mas V. Ex.<sup>a</sup> vai me

permitir que mencione o problema dos minerais atômicos, não tanto por mim, que mais ou menos acompanho o assunto. V. Ex.<sup>a</sup> sabe que hoje há um grupo de interesses contrários, há uma verdadeira pressão, uma autêntica muralha sobre a qual nós temos condições de dar o salto inicial, para aqui mesmo tratarmos de nossa política nuclear; no entanto, uma conjuração impede que esses minerais atômicos sejam devidamente explorados pelo País. Agora, sou presidente de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a única que está funcionando no Senado — aliás, V. Ex.<sup>a</sup> sabe que nossa Casa empresta muita seriedade a essa investigação — e já começo a me impressionar, ao tomar conhecimento de que há qualquer coisa, que não consigo identificar e, pior do que isto, há um silêncio cruel, terrível, inenarrável. Nós debatemos os assuntos aqui, na parte de energia atômica, e eles ficam tumularmente esquecidos nas quatro paredes das Comissões. Começo a ficar estarecido, não com o poder de corrupção, mas o poder do silêncio, que é uma forma nova de corrupção. Deixam o Senador falar, o Deputado falar, mas não dão importância alguma. Não quero criticar quem quer que seja, mas acho que temos de encarar o problema. Infelizmente, quando aqui esteve o professor Sérgio Porto, brasileiro catedrático de Física da Universidade da Califórnia, para debater esses assuntos — aliás, o Senador Arnon de Mello estava presente, V. Ex.<sup>a</sup>, Senador José Ermírio, apenas se ausentou no último momento — parece que o azar foi tão grande que até a gravação não funcionou devidamente, não houve as anotações devidas, mas apenas, vamos dizer, um resumo de ata. Como disse a V. Ex.<sup>a</sup>, temos de encarar o problema; o desenvolvimento do País não pode ficar apenas na apaixonante dissertação verbal dos Congressistas. E, mais uma vez — não é a primeira, não é a segunda nem será a última — quero exaltar V. Ex.<sup>a</sup>. V. Ex.<sup>a</sup> está bancando aquele João Teimoso. Tenho a impressão de que V. Ex.<sup>a</sup> hoje, com o seu patriotismo, é o Ermírio-Teimoso, que fala, que grita, que pede, e eu, olhando para Nosso Senhor Jesus Cristo, que preside aos nossos trabalhos, desejo seja V. Ex.<sup>a</sup> ouvido, porque essas palavras não são suas; pertencem única e exclusivamente ao interesse do Brasil.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Meus agradecimentos, Senador Vasconcelos Tórres.

Para ilustrar o aparte de V. Ex.<sup>a</sup>, vou apenas dizer algumas palavras; a energia nuclear, hoje, já concorre com a energia hidráulica. Veja, portanto, o valor dessa energia em todo o mundo.

**O Sr. Vasconcelos Tórres** — Mas o Brasil está fora do mundo, infelizmente!

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Infelizmente! Mas um dia tem que sair desta situação miserável em que se encontra.

**O Sr. Vasconcelos Tórres** — E V. Ex.<sup>a</sup>, nesse dia, estará na História pelo que tem sido aqui. A posição partidária de V. Ex.<sup>a</sup> não deve entrar em conta; o que deve valer é a coragem, respeitabilidade de V. Ex.<sup>a</sup>, a sua impressionante coerência. V. Ex.<sup>a</sup> tem um físico atlético, mas o brasileiro médio é bem menor. V. Ex.<sup>a</sup>, por assim dizer, é o pequenino David lutando com esse Gólias do interesse internacional. E V. Ex.<sup>a</sup> terá sua funda de ouro reconhecida por todos nós, derrubando o gigante dos interesses internacionais.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Muito grato a V. Ex.<sup>a</sup>

Atualmente, se mostra de tal forma a participação do capital alienígena que, se compulsarmos a revista "Direção", de setembro de 1966, já naquele ano dos cem maiores grupos industriais do Brasil 62 pertenciam ao capital de fora e somente 38 eram brasileiros. A grande maioria dos bons negócios do País está em mãos de grupos estrangeiros e todos os negócios deficitários que possuíam venderam-nos a preços astronômicos durante o governo passado.

**O Sr. Mário Martins** — Permite V. Ex.<sup>a</sup> um aparte?

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Pediria ao Sr. Senador Mário Martins que tivesse um pouco de paciência. Há outros oradores inscritos e ainda tenho muitas folhas para ler.

**O Sr. Mário Martins** — Acho que devemos dar absoluta prioridade ao discurso que V. Ex.<sup>a</sup> está fazendo neste momento. É dos que marcam uma legislatura. Estava, neste momento, refletindo na possibilidade de fazer um requerimento à Casa, para que fosse impresso o discurso de V. Ex.<sup>a</sup> e distribuído entre os oficiais da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, para que compreendam, como poder político, deste momento, que a verdadeira segurança nacional, a verdadeira luta pela soberania nacional não está em espancar estudantes e sim em zelar pelo patrimônio e pelas riquezas do Brasil. (Muito bem! Palmas.)

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — (Continua a leitura)

#### V — PROVIDÊNCIAS

Como alterar esse esquema que está destruindo o Brasil pelo facilitário? Corajosa-

mente — eis a resposta. Enfrentando a tarefa basilar que é a reformulação legislativa pois as nossas riquezas estão sendo eliminadas pelos poros da lei. Precisamos de alterar a Constituição, impregnar vigor ao art. 161 ultraliberal, que permite a exploração e exportação de nosso patrimônio mineral por firmas estrangeiras "organizadas no País". Alterar o art. 162 para definir que o monopólio estatal do petróleo se estende, por igual, à petroquímica, hoje muito mais importante como rentabilidade que o ouro negro, e dele deriva.

Alterar o Código de Minas, que, pelos seus artigos 80 e 91, abre as comportas à infiltração de interesses internacionais à vasta superfície de nosso patrimônio nuclear.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — Na conjuntura, quero lembrar, com tristeza, o que ocorreu com a Fábrica Nacional de Motores. V. Ex.<sup>a</sup> sabe que a Fábrica estava começando a produzir veículos para o Exército.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — V. Ex.<sup>a</sup> talvez não tenha ouvido o início do meu discurso onde cito que este ano, de janeiro a abril, os caminhões pesados e leves aumentaram em cerca de 69% de vendas, justamente na ocasião em que foi vendida a Fábrica.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — V. Ex.<sup>a</sup> sabe que consegui isto oficialmente, porque fiquei na vanguarda, defendendo a Fábrica Nacional de Motores, escoimada esta dos vícios que inegavelmente possuía, e porque ela era a única fábrica verdadeiramente nacional de automóveis. Porque V. Ex.<sup>a</sup> sabe que as outras têm o nome de Brasil, mas não pertencem ao Brasil; têm diretores "testas de ferro" que mandam royalties, que mandam lucros para o exterior; diretor brasileiro que fica apenas para o coquetel, para a recepção mas não manda nada. Então, fazem a conjura do aumento de preços e, nessas condições, V. Ex.<sup>a</sup> sabe que o brasileiro não tem direito a possuir o seu veículo. E o que está ocorrendo também com a Fábrica Nacional de Vagões, através da importação indiscriminada de tratores, sem que haja reposição de peças V. Ex.<sup>a</sup> é do MDB, eu pertencço à ARENA, somos de partidos diferentes mas na defesa do Brasil temos idéias comuns. Não sou — e V. Ex.<sup>a</sup> sabe, porque também não é xenófobo — não sou contra o capital estrangeiro que vem para aqui, não sou contra o know how, contra a pesquisa que algumas empresas possam ou consigam realizar.

Sou contra a importação de máquinas e de matrizes velhas, obsoletas, porque, como dizia há pouco o Presidente da Federação Nacional da Agricultura, o nobre Senador Flávio Brito, o trator Ford que está sendo fabricado em

São Paulo é objeto de museu nos Estados Unidos. Há quinze anos que não se fabrica lá aquele tipo de veículo. De modo que, contra-aparteando o nobre colega Senador Mário Martins, queria dizer que tenho certeza de que a oficialidade brasileira, da Aeronáutica, da Marinha ou do Exército, acompanha de perto todos esses fatos, pois as nossas Forças Armadas não podem ficar indiferentes a determinados problemas que ocorrem e que já vêm ocorrendo de longa data. Tem que haver um "basta", um "para", a fim de que elas se beneficiem e tenham seus veículos de acordo com as especificações desenhadas pelos seus técnicos. Sabe V. Ex.<sup>a</sup> que, no ramo das três Forças Armadas, existem, inclusive, engenheiros automobilísticos e técnicos. Há interesses que não querem que a América Latina se arme. Mas ela não precisa armar-se. O que ela necessita é ter seu Exército, sua Marinha ou sua Aeronáutica próprios para não ficar na dependência de fornecedores que fazem a comercialização de seus produtos, transformando este País num verdadeiro quintal.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Meus agradecimentos a V. Ex.<sup>a</sup> que tem toda razão. Ou nos dispomos a acreditar em nós mesmos, na nossa capacidade, ou não teremos um destino bom, como o deveríamos ter.

(Continua lendo.)

Em todos os bons negócios deste País o capital estrangeiro está presente, sem exceção, conforme já relacionamos no capítulo dos campos tomados. Daí decorre, que uma providência urgente e altamente necessária será estancar a onda de favores a firmas que possuam maioria de capital estrangeiro. Proibir, em todas as formas, o uso dos nomes "Brasileira", "do Brasil" ou de regiões e Estados brasileiros, por parte de empresas alienígenas que assim fazem para imiscuir ainda mais no campo de atividades do País.

**O Sr. Vasconcelos Tôrres** — Outro dia, na Guanabara, comprei uma camisa onde estava escrito "Drugstore". A camisa evidentemente era americana e eu, que ainda leio sem óculos, tive que pôr uma lente para ver lá em baixo, pequenininho, "Indústria Brasileira". V. Ex.<sup>a</sup> tem de admitir a correlação entre isto e esses conjuntos musicais brasileiros, todos eles caboclos, de filhos de brasileiros, de todas as raças com os nomes mais rebuscados, "The Fivers", "The Boys", nomes estrangeiros, porque eles sentem que é melhor usar um nome estrangeiro do que o nacional. Era o caso de se dar o direito de usar o nome, mas taxá-lo violentamente. Querem um nome estrangeiro? Fiquem com ele, mas paguem àqueles poucos

brasileiros que põem nomes autenticamente da sua terra nos seus produtos e sofrem uma concorrência desleal com os outros.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Novamente agradeço o aparte de V. Ex.<sup>a</sup>, Senador Vasconcelos Tôrres.

Atacar, enfim, todos os setores da ação empresarial para protegê-la contra os transportadores do esforço nacional através da liberal remessa de lucros. Controlar a área da concorrência para que o País dê prioridade de crédito às empresas nacionais, ao invés de sustentar a vigência de resoluções e portarias de privilégios aos investidores alienígenas.

**O Sr. Bezerra Neto** — Permite V. Ex.<sup>a</sup> um aparte?

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Com muito prazer.

**O Sr. Bezerra Neto** — Não é surpresa para mim, para nós nesta Casa, ouvir as revelações do seu discurso, porquanto V. Ex.<sup>a</sup> já tem uma constante na sua vida pública: a de se bater pela defesa da economia nacional. O mais importante de tudo, o que comove e dá orgulho a mim, como humilde brasileiro, é ver que V. Ex.<sup>a</sup>, figura altamente representativa das classes produtoras do País, homem que tem o que perder materialmente quando enfrenta essas forças alienígenas, vem de público, há mais de ano, nesta campanha verdadeiramente patriótica e corajosa. Na classe dos responsáveis pela produção nacional, pela indústria nacional, muitos pensam como V. Ex.<sup>a</sup>, mas pensam aos cochichos, não têm coragem de vir a público, por interesses materiais que ficam abaixo do seu patriotismo. V. Ex.<sup>a</sup> rompe com essas conveniências — isto é muito importante — como uma reserva da classe política brasileira. De maneira que o discurso de V. Ex.<sup>a</sup>, os seus atos aqui praticados, têm essa significação excepcional, porque no Congresso Nacional temos dado, felizmente, com os nossos votos de minoria, instrumentos ao Governo para suspender as taxações e facilitar a importação. As duas instruções do Banco Central da República, que tão justamente V. Ex.<sup>a</sup> fustigou e são fatores de esvaziamento e de alargamento das vias de empobrecimento nacional, essas duas instruções foram resultantes de lei recente, aprovada no Congresso pelo voto da maioria do Governo, do Partido do Governo, que deu ao Ministro da Fazenda, através do Executivo, poder de regular as isenções de importação e de exportação. Passou na Comissão Mista, e apenas contra o voto de nossa bancada. Ao nobre Senador, que tem acompanhado essa política, essa realidade nacional, o char-

latanismo da política brasileira, que ataca o Governo mas aprova o que ele quer, quero felicitá-lo, dizendo que me orgulho de ser brasileiro, quando vejo homens, como V. Ex.<sup>a</sup>, sustentar esta tese.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Sabe V. Ex.<sup>a</sup>, Senador Bezerra Neto, que minha atuação no Senado tem-me custado muito. Já fechei duas fábricas, porque os compradores eram estrangeiros. Pouco importa. Fechei-as. Estão fechadas. Transferi os operários para outras fábricas. Mas isso não me demove de dizer a verdade no Plenário do Senado. Nunca pararei de dizer a verdade enquanto existir. E não é de hoje. Antes de ser político, fazia-o.

Agradeço o notável aparte de V. Ex.<sup>a</sup>, Senador Bezerra Neto, porque nós, brasileiros, ou nos valorizamos ou não seremos dignos de possuir esta imensa área, a Nação brasileira.

(Lendo)

Precisamos, pois, de lei e coragem, dois requisitos que existem no Congresso, mas que precisam ser estimulados pelos resultados deste inquérito.

#### IV — CONCLUSÕES

Tenho absoluta confiança ainda nos brasileiros e procuro valorizá-los nas empresas do nosso grupo. Cerca de 450 moços nele trabalham em posição de destaque e apenas 3 estrangeiros — bons brasileiros — fazem parte da grande comunidade, para orgulho nosso. E honro-me, ademais, de salientar a V. Ex.<sup>a</sup>s que já estamos estabelecidos em 14 Estados da Federação e sempre seguindo a mesma orientação de 1924, quando nem pensava em chegar a ser político, cujas bases, publicadas no Relatório Votorantim, de 1960, são as seguintes:

- a) não pedir favores a governos,
- b) pagar todos os impostos,
- c) respeitar as leis do País, e
- d) auxiliar o governo nas boas causas.

Senhores Senadores, para impedir a marcha da desnacionalização só valorizando os brasileiros e sua capacidade de trabalho. Os estrangeiros nunca farão o progresso desta Nação. Ele terá que ser feito por nós mesmos. Daí, a nossa admiração pelo México, que sintetiza esse espírito de defesa, de auto-suficiência em todos os seus ramos produtivos.

**O Sr. Bezerra Neto** — V. Ex.<sup>a</sup> me permite uma outra observação?

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Faça o obséquio, Senador.

**O Sr. Bezerra Neto** — Já que V. Ex.<sup>a</sup> fala no México, V. Ex.<sup>a</sup> sabe que, no México, é ab-

solutamente proibido, por lei, um Ministro, ao deixar o Ministério, ser funcionário, de empresas estrangeiras?

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Perfeitamente. Essa é a realidade mexicana e que devia existir também no Brasil. Ministros do Governo passado são, hoje, Diretores de muitas empresas que estão aí.

**O Sr. Mário Martins** — Aliás, nos próprios Estados Unidos, país invocado sempre como exemplo, ainda recentemente houve uma legislação no sentido de impedir que os Oficiais das Classes Armadas que tiverem convívio com os fornecedores do Exército, Marinha e Aeronáutica, possam, antes de determinado prazo, ocupar qualquer cargo na direção dessas empresas.

**O SR. JOSÉ ERMÍRIO** — Medida saneadora de alto valor para o País! Agradeço o aparte de V. Ex.º

(Concluindo a leitura)

Senhores Senadores, aí estão, pois, as informações. São oficiais ou oficiosas, com dados técnicos da melhor procedência, retiradas de documentos governamentais ou publicações especializadas brasileiras, americanas e inglesas, e são irrefutáveis. Estão a desafiar as últimas reservas do nosso patrimônio que precisa sopitar das estrofes dos hinos para o destemor da ação.

E nem se fale em xenofobia, palavra de aplicação capciosa, usada para servir de salvo-conduto de nossas riquezas. Fale-se, isto sim — e sempre — em **brasilidade**, pois se nós não a exaltarmos, estaremos condenados à sorte amarga dos que não souberam aceitar a luta.

Devo, todavia, uma palavra de louvor ao Senhor Presidente da República. Sensível ao clamor da opinião nacional contra o seu primeiro edito, que estava sendo interpretado como a franquia absoluta da plataforma submarina a quem dela quisesse usufruir, arranhando as garantias constitucionais que cercavam o monopólio estatal do petróleo, Sua Excelência houve por bem decretar nova medida em que se aclararam os objetivos e se ressalvaram expressamente as disposições vigentes, "admitindo exploração e pesquisas não proibidas pela Constituição". Juridicamente pode parecer que a ressalva tenha sido um pleonasma na tecnicidade dos editos, mas, no caso, configurava-se altamente necessária, pois sabido é que o poder constitucional com que se armou o Governo para legislar sobre matéria pertinente à segurança nacional, assim como é ampla a faixa interpretativa dessa competência. Após o decreto, ora alterado, grupos alienígenas já se as-

sanhavam dando o decreto como dimanante do poder do Executivo em disciplinar as questões atinentes à segurança.

O decreto presidencial só não é perfeito porque se acomoda ao espírito da legislação de Minas, repousada sobre um Código ultra-benevolente, que está a exigir correções basilares, para o seu encartamento ao interesse do País.

Ao concluir, afirmamos que a invasão de um país, a sua tutela, não se fazem somente pela opressão cínica do mais forte contra o mais fraco, sob ameaça de tropas e canhões. Faz-se, também, entre músicas e flôres, reuniões elegantes e coquetéis, quando os apátridas comandantes das *corporations* instalam no país verdadeiros cavalos-de-tróia, de cujo ventre desembarcam regimentos de dominação alugando inteligências, fruindo concessões e transformando os ricos mananciais em desertos perenes, exaustos.

Organizemos, portanto, com os escudos da lei, a defesa intransigente de um país que se desgasta, se consome mercê da má-fé de uns e da generosidade de todos."

Logo em seguida, o Senador Mário Martins fez uso da palavra, encaminhando à Mesa Requerimento de n.º 1.096/68, publicado no D.C.N. — II — 4-9-1968, pág. 2.712. Teve por objetivo confeccionar separatas do discurso do Senador José Ermírio e distribuí-las entre os oficiais das Forças Armadas, justificando sua responsabilidade pela segurança nacional, ante a denúncia de ocupação do Brasil por capitais estrangeiros, proferida por aquele Senador.

O seguinte Requerimento de Informações foi apresentado pelo Senador José Ermírio: (27)

**"REQUERIMENTO  
N.º 1.131, DE 1968**

Requeiro à Mesa, nos termos regimentais, sejam solicitadas ao Poder Executivo, através do Ministério da Fazenda, as seguintes informações:

- 1.º) Durante o ano de 1967 e até agosto deste, qual a importância remetida ao Brasil pela Instrução n.º 289 da antiga SUMOC e pela Circular n.º 63 do Banco Central, e quais os fins de sua aplicação?
- 2.º) Quais os juros pagos ao Exterior nessas transações?
- 3.º) Quais as empresas que foram beneficiadas com esses empréstimos?

- 4.ª) Qual a proporção desse dinheiro empregada no desenvolvimento industrial e agrícola nacional?
- 5.ª) Quais as restrições adotadas pelo Governo a fim de evitar abusos na utilização do dinheiro entrado através da Instrução n.º 289 e Circular n.º 63?
- 6.ª) Pensa o Governo continuar mantendo essas duas determinações?
- 7.ª) Já está o Governo fazendo restrições ao crédito de firmas estrangeiras dentro do País?
- 8.ª) Os empréstimos da Instrução n.º 289 e Circular n.º 63 têm facilitado o crescimento do capital estrangeiro no Brasil e qual o montante dos investimentos, tomando em consideração o capital e reservas das empréstimas estrangeiras no País?

#### Justificação

Neste requerimento fazemos especial destaque à Instrução n.º 289 e à Circular n.º 63. A primeira facilitou às empresas no Brasil obter empréstimos diretos do Exterior. Porém, como é sabido, somente as empresas estrangeiras que operam no nosso País têm crédito e condições de obter esses empréstimos que vêm ao nosso País sob responsabilidade da instituição oficial — no caso o Banco Central — numa operação conhecida, denominada swap.

Ocorre que somente uma nação de moeda forte, certamente com economia estabilizada, poderá suportar os ônus de uma demanda de dinheiro entrado sob o peso de altos juros. Daí, a nossa preocupação. Queremos que a Nação saiba qual o montante entrado, as condições, as restrições impostas pelo Governo e se este deseja a manutenção do status.

Chamamos em especial a atenção para a pergunta sétima, na qual perguntamos das necessárias restrições a firmas estrangeiras. Essas restrições de crédito são hoje adotadas nas principais nações do mundo. É o caso do México, onde, conforme o boletim *Business Latin America*, de 4 de abril último, a Associação dos Banqueiros Mexicanos, principal instituição do país no ramo, em um encontro na cidade de Guadalajara, Capital do Estado de Jalisco, determinou a todos os seus membros para reduzir empréstimos a empresas filadas a firmas estrangeiras, até o final deste ano, em 85% do nível de 31 de dezembro de 1967, ficando os 5% restantes para serem eliminados até fim de 1969. Esse

o exemplo que, a nosso ver, deveria o nosso País seguir.

É o requerimento.

Sala das Sessões, em 6 de setembro de 1969. — José Ermírio.

O Requerimento de Informações mereceu a seguinte resposta:

#### "BANCO CENTRAL DO BRASIL

OFÍCIO-72/69 — PRESI

Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1969

A

Sua Excelência o Senhor Professor ANTONIO DELFIM NETTO DD. Ministro de Estado da Fazenda

Senhor Ministro,

Tenho a honra de referir-me ao incluso Processo n.º 416.123/68, desse Ministério, originado pelo Requerimento de Informações n.º 1.131/68, em que o Sr. Senador José Ermírio de Moraes indaga sobre o montante, encargos financeiros e destinação de operações realizadas ao amparo da Instrução n.º 289, da extinta SUMOC, e da Resolução n.º 63, deste Banco.

2. A propósito, permito-me sugerir a V. Ex.ª sejam os quesitos, a seguir transcritos, respondidos como segue:

- "1) Durante o ano de 1967 e até agosto deste, qual a importância remetida ao Brasil pela Instrução 289 da antiga SUMOC e pela Circular 63 do Banco Central, e quais os fins de sua aplicação?
- 2) Quais os juros pagos ao Exterior nessas transações?
- 3) Quais as empresas que foram beneficiadas com esses empréstimos?"

Resposta — Em atendimento ao solicitado nos itens acima, junto demonstrativo dos empréstimos registrados, no período de janeiro de 67 a setembro de 68, ao amparo das normas referidas.

- "4) Qual a proporção desse dinheiro empregada no desenvolvimento industrial e agrícola nacional?"

Resposta — No tocante à destinação desses empréstimos, devo esclarecer que a programação estatística deste Banco não contempla o tipo de investigação pedida. Entretanto, já estão sendo introduzidas modificações naqueles serviços, a fim de possibilitar o fornecimento dos dados da espécie.

- "5) Quais as restrições adotadas pelo Governo a fim de evitar abusos na utili-

zação do dinheiro entrado através da Instrução 289 e Circular 63?"

**Resposta** — As operações previstas na Instrução n.º 289 destinam-se ao atendimento das necessidades legítimas de capital de giro, principalmente das empresas industriais. A observância desse princípio é controlada pelo Banco Central, através de exame prévio e autorização das operações, em cada caso. Já a Resolução n.º 63, de 21-8-67, que veio facilitar às firmas nacionais o acesso aos mercados externos, para as suas necessidades de capital de movimento, não tem as suas operações sujeitas senão aos expressos termos da aludida Resolução.

"6) Pensa o Governo continuar mantendo essas duas determinações?"

**Resposta** — Abolida a faculdade de contratar câmbio para liquidação futura que tinham os tomadores de empréstimos externos, nos termos da Instrução n.º 289, conforme a Resolução n.º 83, de 3-1-68, o único ponto em que a referida Instrução ainda subsiste é, na verdade, no que respeita ao registro automático da operação no Banco Central. Quanto à Resolução n.º 63, continua ela plenamente válida, uma vez que permanecem atuais os seus fundamentos.

"7) Já está o Governo fazendo restrições ao crédito de firmas estrangeiras dentro do País?"

**Resposta** — A Resolução n.º 53, de 11-5-67, estabelece que pelo menos 50% do global das operações das instituições financeiras deverão destinar-se a firmas nacionais, assim entendidas as que tenham sede no País e disponham de capital social majoritariamente e pertencente a brasileiros natos ou naturalizados e domiciliados no País. No âmbito externo, a restrição de crédito a firmas com capital estrangeiro majoritário está fundamentada nos artigos 37, 38 e 39 da Lei n.º 4.131, de 3-9-62, tendo sido delegadas ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, pelo Decreto n.º 62.252, de 9-2-68, as atribuições nêles previstas.

"8) Os empréstimos da Instrução 289 e Circular 63 têm facilitado o crescimento do capital estrangeiro no Brasil e qual o montante dos investimentos, tomando em consideração o capital e reservas das empresas estrangeiras no País?"

**Resposta** — Os recursos obtidos através de tais operações não se destinam a investimentos e sim a atender necessidades eventuais das empresas, inclusive capital de giro. São empréstimos cujo montante é restituído em prazo certo e, de nenhum modo, ampliam as aplicações de risco no País.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.<sup>a</sup> meus protestos de elevada estima e consideração. — Ernane Galvêas, Presidente."

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros**  
**Divisão de Fiscalização e Contrôlo**

**INSTRUÇÃO N.º 289**

**REGISTROS EFETUADOS**

C L I E N T E S	VALOR 1967	VALOR Até Set/68	VALOR TOTAL
<b>TOTAL</b> .....	230.690	214.169	444.859
A.E.G. Cia Sul Americana de Eletricidade .....	—	50	50
A.M.F. do Brasil S/A Máqs. Automáticas .....	910	560	1.470
A Clínica Bayer S/A .....	120	155	275
A Samaritana Armario Lda .....	—	10	10
A Veloz S/A Com. Ind. e Importadora .....	—	300	300
Abbott Laboratórios do Brasil Ltda. ....	310	217	527
Ação Social Padre Sabóia de Medeiros .....	—	19	19
Aços Boehler do Brasil Ltda. ....	—	225	225
Aços Kanthal Ltda. ....	210	120	330
Agrobrás Com. e Industrial S/A .....	415	—	415

C L I E N T E S	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até Set/68	TOTAL
Alcan Alumínio do Brasil S/A .....	500	500	1.000
Algodoeira Lagense S/A .....	100	—	100
Algodoeira do Sul Ltda. ....	57	1.108	1.165
Alliança Comercial de Anilinas S/A .....	3.900	—	3.900
Alumínio Indústria S/A — AISA .....	893	389	1.282
American Coffee Corporation .....	150	—	150
Ancora Ind. e Comércio Ltda. ....	225	180	405
Andrade Gontijo Eng. e Construções S/A .....	72	—	72
Anderson Clayton S/A Ind. e Comércio .....	15.000	13.000	28.000
Arcobrás — Comercial e Import. Ltda. ....	—	400	400
Asca Elétrica S/A .....	750	—	750
Associadas Eletro-Ind. do Brasil Ltda. ....	3.000	1.800	4.800
Atlas Copco Brasileira S/A Equip. de Ar Comprimido	250	300	550
Aurélio Hansson & Cia. Ltda. ....	—	180	180
Auto Asbestos S/A .....	—	230	230
B.F. Goodrich do Brasil .....	800	714	1.514
Bakol S/A Ind. e Comércio .....	200	—	200
Bausch & Lomb S/A Ind. Ótica .....	250	50	300
Bayer do Brasil Inds. Químicas S/A .....	2.450	—	2.450
Beltomeca Comercial Ltda. ....	140	—	140
Bernora S/A Com. e Importação .....	—	26	26
Bicicletas Monark S/A .....	165	—	165
Blemco Import. e Export. Ltda. ....	200	135	335
Bombas Weise S/A .....	—	23	23
Bopp & Reuther do Brasil .....	—	188	188
Brazaço S/A .....	430	166	596
Bristol-Myers do Brasil S/A .....	—	275	275
Buhler do Brasil S/A — Ind. e Com. ....	—	11	11
Bukh Saboe — Motores Diesel e Refrigeração Ltda. ...	—	100	100
Burndy do Brasil Conectores Ltda. ....	200	—	200
Bussan Mentol Ind. e Com. Ltda. ....	150	100	250
Caixas Registradoras National S/A .....	1.284	—	1.284
Carbocloro S/A Inds. Químicas .....	430	—	430
Carborundum S/A Ind. Brasileira de Abrasivos .....	362	362	724
Carl Leoní Ltda. ....	150	100	250
Casa Lohner S/A Médico Técnica .....	—	170	170
Casa Masson Rio S/A Jóias e Relógios .....	49	—	49
Casa Wild S/A Instrumental Óptico e Técnico-Científico	75	100	175
Caterpillar Brasil S/A Máq. e Peças .....	2.000	3.000	5.000

C L I E N T E S	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Chicago Bridge S/A — Eng. e Construções .....	325	—	325
Cimenco — Com. e Ind. Ltda. ....	—	50	50
Cinara — Cia. Nacional de Refrig. ....	50	55	105
CIR — Com. e Ind. de Relógios Ltda. ....	714	81	795
Citrosuco Paulista S/A — Ind. e Com. ....	—	300	300
Cobrasma S/A Ind. e Com. ....	—	300	300
Coemsa — Const. Eletromecânicas S/A .....	500	1.500	2.000
Comarsa S/A — Máquinas e Veículos Ltda. ....	44	—	44
Comercial e Administradora Poconé .....	50	155	205
Comércio de Componentes Eletrônicos "CCE" Ltda. ..	—	100	100
Com. e Ind. Neva S/A .....	85	2.800	2.885
Comércio Ultramarino Cosa S/A .....	92	—	92
Cia. Aga Paulista de Gás Acumulado .....	1.250	1.377	2.627
Cia. Anglo Bras. de Juta S/A .....	50	—	50
Cia. Austro-Brasileira Aços Alpine-Mountain .....	—	253	253
Cia. Bras. de Caldeiras e Equip. Pesados .....	—	100	100
Cia. Bras. de Fiação .....	41	—	41
Cia. Bras. de Fiação e Tec. de Juta .....	300	—	300
Cia. Bras. de Maquinaria .....	181	62	243
Cia. Cervejaria Skol do Brasil .....	—	550	550
Cia. Eletrolux S/A .....	—	120	120
Cia. Eletro-Química Fluminense .....	2.377	1.322	3.699
Cia. Eletroquímica Rio Cotia .....	—	150	150
Cia. Fábrica de Tecidos D. Isabel .....	1.500	300	1.800
Cia. Franco Brasileira de Anilinas .....	100	100	200
Cia. Imperial de Inds. Quím. do Brasil .....	—	695	695
Cia. Indust. e Com. Brasileira de Prods. Alimentícios	2.400	1.400	3.800
Cia. Industrial São Paulo Rio .....	350	—	350
Cia. Mecânica Brasileira .....	150	—	150
Cia. Mec. Ind. e Comercial Bras. ....	896	—	896
Cia. Meridional de Mineração .....	550	572	1.122
Cia. Mineira de Refrescos .....	—	20	20
Cia. Nacional de Estamparia .....	1.935	50	1.985
Cia. Nacional de Téc. Nova América .....	500	—	500
Cia. Navegação e Com. Pan-Americana .....	—	65	65
Cia. Paulista de Adubos .....	100	100	200
Cia. Paulista de Chenille Téc. e Confecção .....	—	130	130
Cia. Produtora de Vidro "Providro" .....	1.350	735	2.085
Cia. SKF do Brasil Rolamentos .....	—	500	500

C L I E N T E S	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Cia. Siderúrgica Mannesmann .....	—	1.000	1.000
Cia. Swift do Brasil S/A .....	770	730	1.500
Cia. Técnica de Motores .....	50	—	50
Cia. Imp. de Tratores e Equip. CITREQ .....	50	—	50
Cia. Theodor Wille Com. Ind. Rep. ....	100	—	100
Compimex Imp. e Exportação S/A .....	100	—	100
Constanta Eletrotécnica S/A .....	—	100	100
Cook Cia. S/A Com. de Algodão .....	1.000	1.000	2.000
Cooperativa Mista de Pesca Nipo-Brasileira .....	52	68	120
Cory Irmãos do Brasil Carvão Ltda. ....	—	127	127
Cronor S/A Com. e Indústria Ltda. ....	50	—	50
Cuddle Knit do Brasil Malhas .....	—	45	45
Cyanamid Quím. do Brasil Ltda .....	322	220	542
Devilbliss S/A Ind. e Comércio .....	20	—	20
Diesel Motor e Tratores Fiat S/A .....	300	—	300
Distribuidora Bras. de Aços e Metais DIBRAÇO Ltda. ....	15	—	15
Dunlop do Brasil S/A Ind. de Borracha .....	500	500	1.000
Eaton S/A Ind. de Peças e Acess. S/A .....	160	—	160
Eaton Yale & Towne Ltda. ....	550	466	1.016
Editôra Gráfica Rossolillo Ltda. ....	—	26	26
Eletro Flex Ind. de Plásticos Ltda. ....	—	50	50
Eletro-Projetos Cons. Técnicos .....	100	20	120
Emerco Emp. Mercantil e Transp. ....	—	20	20
Empresa Brasileira Eng. e Comércio S/A .....	138	—	138
Ermirio Bozzo — Com. Imp. e Exportação .....	—	75	75
Este Asiático Com. e Naveg. Ltda. ....	1.290	1.740	3.030
Esteve Irmãos S/A Com. e Ind. ....	1.500	2.500	4.000
Eutetic Ind. Metalúrgicas Ltda. ....	—	100	100
Ezibras S/A Ind. e Com. ....	25	—	25
Fábrica de Aço Paulista S/A .....	26	580	606
Fábrica Blackstaff de Linhos e Fios Ltda. ....	100	—	100
Fábrica Nac. de Artefatos de Metais S/A .....	—	34	34
Facit S/A Máquinas de Escritório .....	550	1.410	1.960
Fademac — Fábrica de Mat. de Constr. S/A .....	—	230	230
Fernando Mackradt Adubos e Colas S/A .....	25	45	70
Fertibrás S/A Adubos e Inseticidas .....	25	—	25
Ferticap Fertilizantes Capuava S/A .....	—	100	100
Filibra Produtos Químicos Ltda. ....	530	—	530
Filtros Mann S/A .....	63	50	113
Fischer S/A Com Ind. e Agricultura .....	—	70	70

CLIENTES	VALOR 1967	VALOR Até set/68	VALOR TOTAL
Flux Ind. e Com. de Art. p/Solda S/A .....	120	135	255
Fongra Produtos Químicos S/A .....	1.125	—	1.125
Ford Motor do Brasil S/A .....	9.000	4.500	13.500
Formatex Representações Ltda. ....	—	15	15
Frigorífico Armour do Brasil S/A .....	1.282	434	1.716
Frigorífico Wilson do Brasil S/A .....	1.060	—	1.060
Frota Oceânica Brasileira S/A .....	—	250	250
Full-Fit Ind. e Comércio de Malhas Ltda. ....	—	24	24
Fundações de Metais Bera Ltda. ....	50	278	328
Geigy do Brasil S/A Prods. Químicos .....	2.244	610	2.854
Geigy Química Ltda. ....	231	463	694
Geismar & Cia. Ltda. ....	25	—	25
Geovia — Com. e Engenharia .....	250	100	350
Getoflex Ind. e Comércio Ltda. ....	—	63	63
Goyana Imp. e Exportação S/A .....	30	—	30
Gressit S/A Ind. e Comércio .....	—	594	594
H. Schneiker S/A Imp. e Comércio .....	50	—	50
Heluma S/A Ind. e Comércio .....	—	101	101
Helvetos S/A Com. Imp. e Exportação .....	—	116	116
Herbert Bundler S/A Comal. Imp. e Exp. ....	14	9	23
Hoechst do Brasil Quím. e Farm. ....	3.875	3.250	7.125
Honeywell Controles Ltda. ....	300	300	600
Howa do Brasil S/A Ind. Mecânica .....	—	500	500
Hugo Strauss S/A Imp. e Com. ....	—	51	51
IBESA — Ind. Bras. de Embalagens .....	285	200	485
ICOTRON S/A Ind. de Componentes Elétricos .....	150	—	150
I. F. F. Essências e Fragrâncias Ltda. ....	80	—	80
Importadora Arpal S/A .....	10	—	10
Importadora e Exp. de Frutas .....	—	30	30
Importadora e Exp. IMPEFER S/A .....	—	915	915
Importadora e Exp. Nissho do Brasil Ltda. ....	—	107	107
Ind. e Com. Brasmen S/A .....	1.381	1.100	2.481
Ind. e Com. de Malhas MAT-LA .....	—	100	100
Ind. e Com. Têxtil NICHIBO Ltda. ....	—	200	200
Ind. e Com. Twill S/A .....	150	350	500
Ind. de Couros Atlântica S/A .....	—	80	80
Ind. Elétrica Brown Boveri S/A .....	7.066	12.880	19.946
Inds. Gessy Lever S/A .....	4.250	11.500	15.750
Ind. Heliográfica Leopoldo Machado S/A .....	10	—	10
Indústrias Pereira Lopes S/A .....	—	200	200

CLIENTES	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Ind. Praiasport S/A .....	20	—	20
Inds. Químicas Eletro-Cloro S/A .....	—	575	575
Ind. Química e Farm. Schering S/A .....	352	—	352
Inds. Químicas Mitsui-Ihara S/A .....	590	470	1.060
Inds. Químicas Resende S/A .....	—	161	161
Ind. de Rendas Rendanyl Ltda. ....	—	67	67
Ind. Reunidas Diwanter Ltda. ....	—	200	200
Ind. Romi S/A .....	—	220	220
Ind. de Tabaco Gold Beck S/A .....	—	83	83
Ind. Têxtil Metidieri S/A .....	—	30	30
INSUBRA — Intercomercial Sueco Brasileira .....	20	70	90
Intraco Empreendimentos Com. e Ind. Ltda. ....	43	393	436
Invictus Rádio e Televisão Ltda. ....	—	500	500
Iseki Mitsui Máq. Agrícolas S/A .....	800	1.220	2.020
Ishikawajima do Brasil Est. S/A .....	1.800	—	1.800
Joanes Industrial S/A Prod. Quím. e Vegetais .....	—	250	250
Kibon S/A Indústrias Alimentícias .....	2.000	1.500	3.500
Kibrás S/A Basculantes .....	24	—	24
Kodak Brasileira Comércio e Indústria Ltda. ....	500	2.498	2.998
Krupp Metalúrgica Campo Limpo S/A .....	—	2.500	2.500
Kubotta Tekko do Brasil Indústria e Comércio Ltda. ....	70	270	340
Laboratórios Lepetit S/A .....	—	1.790	1.790
Laboratórios Parke Davis Ltda. ....	795	300	1.095
Laboratórios Searle Sint. Ltda. ....	100	25	125
Laboratório Sintético S/A .....	450	—	450
Laboratórios Wander do Brasil S/A .....	230	207	437
Laminação de Metais S/A .....	—	300	300
Lanificio Kurashiki do Brasil S/A .....	110	—	110
Lanificio Sul Rio-grandense S/A .....	300	200	500
Leite Glória Ltda .....	1.000	2.400	3.400
Lely do Brasil S/A Indústria e Comércio .....	—	15	15
Line Material do Brasil S/A .....	50	—	50
Lion S/A Engenharia e Importação .....	400	—	400
Mac Fadden & Cia. Ltda. ....	1.300	500	1.800
Malharia Agula S/A .....	41	—	41
Manufatura de Brinquedos Estréla S/A .....	300	403	703
Máquinas Indústrias MIT S/A Imp. e Com. ....	15	—	15
Máquinas Piratininga S/A .....	100	—	100
Marcellino Martins Filho Exportadora S/A .....	—	1.000	1.000
Martini Rossi S/A Ind. e Com. de Bebidas .....	—	100	100

CLIENTES	VALOR 1967	VALOR Até set/68	VALOR TOTAL
Marubeni Iida do Brasil Imp. e Exp. Ltda. ....	23	116	139
Mathéis Cia. Têxteis Beneditinos .....	—	123	123
Mentoquímica Zappa S/A .....	60	—	60
Mercantil Brasileira S/A BRASAN .....	—	30	30
Merck do Brasil S/A Produtos Químicos .....	1.135	1.053	2.188
Merck Sharp Dohme Ind. Química e Farmacêutica Ltda	380	380	760
Mesbla S/A .....	2.500	1.000	3.500
Metal Leve S/A Ind. e Com. ....	699	—	699
Metalac S/A Ind. e Comércio .....	70	—	70
Mitsubishi-Shoji do Brasil Importadora e Exportado- ra Ltda. ....	—	620	620
Mitsui Agro-Pecuária Ltda. ....	—	20	20
Mitsui Brasileira Imp. e Exp. Ltda. ....	650	1.592	2.242
Mobil Oil do Brasil Indústria e Comércio Ltda. ....	1.500	1.900	3.400
Modas Etam S/A .....	—	170	170
Moda Juvenil Ernesto Borger S/A .....	—	30	30
Moinho Água Branca S/A .....	—	100	100
Moinho Pacífico S/A .....	—	200	200
Moinho Popular S/A .....	100	—	100
Moinhos Vera Cruz .....	—	125	125
Monsanto Com. e Ind. Ltda. ....	13	—	13
Morgimoth, Leoni & Cia. Ltda. ....	500	300	800
Motores Rolls-Royce S/A .....	21	—	21
Mototrak Máquinas e Motores Ltda. ....	4.150	400	4.550
Multibrás Ind. de Aparelhos Domésticos Ltda. ....	1.000	—	1.000
Munck do Brasil S/A Equipamentos Industriais ....	30	100	130
N.C.R. do Brasil S/A Caixas Registradoras Máquinas de Contabilidade e Equipamentos Eletrônicos Na- tional .....	500	2.537	3.037
Naegeli S/A Indústrias Químicas .....	95	132	227
Nagaoka do Brasil Indústria e Comércio Ltda. ....	300	—	300
Norton do Brasil S/A Ind. e Com. ....	—	160	160
Norton Megaw & Co. Ltda. ....	200	20	200
Nortof Moto Compressores S/A .....	—	20	20
Olivetti Industrial S/A Ind. e Com. de Máquinas para Escritório .....	9.966	5.605	15.571
Omnipol Brasileira S/A .....	100	70	170
Pampa S/A Exp. e Imp. ....	—	600	600
Pamanbra Industrial e Técnica S/A .....	1.600	1.800	3.400
Panamba Sul-Rio-grandense S/A .....	50	—	50
Pfizer Química Ltda. ....	4.330	4.950	9.280
Pomlig Heckel do Brasil S/A Ind. Com. ....	—	200	200
Procafé — Produção e Distribuição de Café do Brasil Ltda. ....	250	670	920

C L I E N T E S	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Produtos Alimentícios Quaker S/A .....	200	—	200
Produtos Perstop Ind. de Plásticos S/A .....	—	193	193
Produtos Químicos CIBA S/A .....	4.215	3.921	8.136
Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S/A .....	7.531	4.793	12.324
Quimbrasil Química Ind. Brasileira S/A .....	—	1.500	1.500
Quimicolor Cia. de Corantes e Produtos Químicos .....	972	225	1.197
Quimitra Comércio e Indústria Química S/A .....	505	104	609
Refrigerantes Rlo de Janeiro Ltda. ....	—	1.936	1.936
Relógios Universal e Bulova Ltda. ....	—	23	23
Remington Rand do Brasil S/A .....	500	—	500
Rendatex S/A Indústria de Rendas e Tecidos S/A ....	—	20	20
Retransmissora Interestadual de Televisão Ltda. ....	25	—	25
Rexroth Hidráulica Ltda. ....	—	38	38
Riedel de Naen Química do Brasil Ltda. ....	25	13	38
Robert Bosch do Brasil Indústria e Comércio Ltda. ...	2.263	—	2.263
Rohm Indústria de Metal Ltda. ....	13	—	13
Rondo Brasileira de Embalagens S/A .....	14	—	14
Sacaria Paulista S/A .....	250	—	250
Sade — Sul-Americana de Eletrificação S/A .....	1.425	1.540	2.965
Sambra Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro S/A	26.000	13.000	39.000
Sandoz do Brasil S/A Anilinas, Produtos Químicos e Farmacêuticos .....	1.110	349	1.459
Sandvik do Brasil S/A .....	200	629	829
São Paulo Alpargatas S/A .....	1.000	—	1.000
Scania-Vabis do Brasil S/A Veículos e Motores .....	387	—	387
Scantec S/A Importação e Comércio .....	—	75	75
Serrotos Tacke do Brasil S/A .....	2	—	2
Serviços Geofísicos GSI Ltda. ....	—	100	100
Siemens do Brasil Cia. de Eletricidade .....	3.757	6.450	10.207
Singer do Brasil S/A—Indústrias Reunidas e Comércio	3.100	2.657	5.757
Singer Sewing Machine Co. ....	13.314	8.806	22.120
Snam Saipem Administração e Montagem Ltda. ....	286	100	386
Sobrinda S/A Brasileira Agro-Industrial .....	60	—	60
S/A Armando Busseti Comércio e Importadora .....	57	—	57
S/A Cortume Carioca .....	—	150	150
S/A Cotonificio Gávea .....	1.000	—	1.000
S/A Frigorífico Anglo .....	—	720	720
S/A Ind. Reunidas F. Matarazzo .....	3.500	8.563	12.063
S/A Mercantil Anglo-Brasileira .....	—	500	500
Squibb Indústria Química S/A .....	765	655	1.420
Standard Elétrica S/A .....	5.974	3.027	9.001
Stromag — Fricções e Acoplamentos S/A .....	—	16	16
Sulzer do Brasil S/A Indústria e Comércio .....	118	439	555
Superfine Óleos Vegetais Ltda. ....	—	1.550	1.550
Tabacalera do Brasil S/A .....	—	225	225
Tabacos Tatsch S/A .....	300	—	300
Tecelagem Parahyba S/A .....	—	94	94

BANCOS	VALOR 1967	VALOR Até set/68	VALOR TOTAL
Telefunken do Brasil S/A .....	125	150	275
Textil Gabriel Calfat S/A .....	—	200	200
The Brazilian Coal Co. Ltd. ....	363	—	363
The Sidney Ross Co. ....	6.765	5.400	12.165
Theo Hess S/A Exportadora e Importadora .....	23	55	78
Toshiba-Irne S/A Indústria e Comércio .....	—	300	300
Transmet S/A Comércio e Indústria .....	—	35	35
Uddeholm do Brasil Comércio e Indústria Ltda. ....	—	58	58
Unex S/A Comércio Importação e Exportação .....	100	100	200
União Industrial e Metais Starlon Ltda. ....	—	9	9
Vidros Corning Brasil S/A .....	1.150	740	1.890
Volkart Irmãos Ltda. ....	800	1.500	2.300
Vulcanus do Brasil Indústria e Comércio S/A .....	50	—	50
Wp. H. Mueller S/A Minérios, Comércio e Navegação .....	300	650	950
Walita S/A Eletro Indústria .....	—	200	200
Willys-Overland do Brasil S/A Indústria e Com. ....	6.500	7.000	13.500
Xerox do Brasil S/A Reproduções Gráficas .....	—	1.000	1.000
Yanmar Diesel Motores do Brasil S/A .....	500	850	1.350
Zapata do Brasil (Serviços Técnicos) Ltda. ....	—	315	315

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros

Divisão de Fiscalização e Controle

**RESOLUÇÃO N.º 63 (\*)**

**REGISTROS EFETUADOS**

BANCOS	VALOR 1967	VALOR Até set/68	VALOR TOTAL
<b>TOTAL (I + II + III)</b> .....	<b>11.117</b>	<b>205.287</b>	<b>216.404</b>
<b>I — Banco do Brasil S/A</b> .....	<b>—</b>	<b>49.750</b>	<b>49.750</b>
<b>II — Bancos Comerciais</b> .....	<b>8.374</b>	<b>124.013</b>	<b>132.387</b>
Alliança S/A .....	—	2.428	2.428
América S/A .....	—	400	400
América do Sul S/A .....	—	850	850
Andrade Arnaud S/A .....	—	400	400
Auxiliar de S. Paulo S/A .....	—	900	900
Bahia S/A .....	—	13.895	13.895
Cidade de S. Paulo S/A .....	130	2.361	2.491
Comercial do Estado de S. Paulo S/A .....	—	1.035	1.035
Comércio e Indústria de M. Gerais S/A .....	—	6.267	6.267
Crédito Nacional S/A .....	—	3.364	3.364
Crédito Real de Minas Gerais S/A .....	—	8.186	8.186
Econômico da Bahia S/A .....	—	4.508	4.508
Estado da Guanabara S/A .....	2.683	9.090	11.773

Fonte: FIRCE/DIFIS

BANCOS	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Estado de Minas Gerais S/A .....	—	5.410	5.410
Estado do Rio Grande do Sul S/A .....	—	1.255	1.255
Estado de São Paulo S/A .....	—	7.732	7.732
Federal Itaú Sul Americano S/A .....	—	1.018	1.018
First National Bank of Boston .....	—	5.625	5.625
First National City Bank .....	2.000	1.650	3.650
Francês e Brasileiro S/A .....	—	5.700	5.700
Francês e Italiano p/América do Sul S/A .....	—	2.215	2.215
Geral do Brasil S/A .....	—	892	892
Holandês Unido S/A .....	—	2.225	2.225
Intercâmbio Nacional S/A .....	—	105	105
Intercontinental do Brasil S/A .....	—	50	50
Italo-Belga S/A .....	—	450	450
Lar Brasileiro S/A .....	—	9.868	9.868
Lavoura de Minas Gerais S/A .....	—	2.275	2.275
Libanês do Comércio S/A .....	—	50	50
Lowndes S/A .....	—	549	549
London & South America Ltd .....	—	3.352	3.352
Mercantil de Minas Gerais S/A .....	—	1.020	1.020
Mercantil de São Paulo S/A .....	—	1.000	1.000
Minas Gerais S/A .....	—	2.047	2.047
Mineiro do Oeste S/A .....	—	6.308	6.308
Monteiro de Castro S/A .....	—	100	100
Nacional Brasileiro S/A .....	—	875	875
Nacional do Comércio S/A .....	—	165	165
Nacional do Comércio de São Paulo S/A .....	—	323	323
Nacional do Norte S/A .....	—	78	78
Nôvo Mundo S/A .....	—	685	685
Português do Brasil S/A .....	—	647	647
Província do Rio Grande do Sul S/A .....	2.511	102	2.613
Real do Canadá S/A .....	50	—	50
Bandeirantes do Comércio S/A .....	—	200	200
São Paulo S/A .....	—	3.188	3.188
Sumitomo Brasileiro S/A .....	—	550	550
Tokyo Ltd .....	—	1.220	1.220
União dos Bancos Brasileiros S/A .....	1.000	1.400	2.400
<b>III — Bancos de Investimentos .....</b>	<b>2.743</b>	<b>31.524</b>	<b>34.267</b>
Aymoré de Investimento S/A .....	—	750	750
Bozano, Simonsen de Investimento S/A .....	1.923	3.936	5.859
Bahia de Investimentos S/A .....	80	100	180
Brasileiro de Desenvolvimento — FINASA .....	—	2.350	2.350
Crefisul de Investimento S/A .....	—	1.819	1.819
Desenvolvimento e Investimento COPEG S/A .....	—	1.166	1.166
Federal Itaú de Investimento S/A .....	90	697	787
Halles de Desenvolvimento e Investimento S/A .....	—	464	464
Investimento do Brasil S/A .....	—	5.863	5.863
Investimento Credisan S/A .....	—	4.120	4.120

BANCOS	VALOR	VALOR	VALOR
	1967	Até set/68	TOTAL
Investimento e Desenvolvimento Fiducial do Comércio e Indústria S/A .....	650	2.599	3.249
Investimento e Desenvolvimento Industrial — INVESTBANCO .....	—	4.953	4.953
Investimento Financeiro S/A .....	—	150	150
Safra de Desenvolvimento S/A .....	—	2.557	2.557

(\*) Fonte: FIRCE/DIFIS

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros**  
**Divisão de Fiscalização e Contrôlo**  
**INSTRUÇÃO N.º 289, DE 14-7-65 (\*)**

PERÍODOS	INGRESSO		RETORNO		JUROS	
	1967	1968	1967	1968	1967	1968
<b>Total</b>	<b>230.696</b>		<b>219.147</b>		<b>11.977</b>	
Janeiro .....	14.213	40.177	7.678	24.377	950	786
Fevereiro .....	21.680	40.064	12.250	32.354	547	865
Março .....	26.786	43.929	21.478	43.324	889	835
Abril .....	21.229	18.641	33.538	11.611	1.244	999
Maio .....	30.003	17.100	46.640	20.563	2.062	841
Junho .....	11.282	22.450	9.841	17.195	1.369	1.633
Julho .....	16.553	11.410	14.736	9.778	453	984
Agosto .....	14.297	8.338	10.922	13.974	1.137	883
Setembro .....	16.404	11.990	10.009		972	911
Outubro .....	20.708		20.170		546	
Novembro .....	16.470		5.186		783	
Dezembro .....	21.073		26.699		1.025	

(\*) Fontes: FIRCE/DIFIS; GECAM/SUOFI (Juros 1968); DIPRO/DIBAP (retorno 1968).

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros**  
**Divisão de Fiscalização e Contrôlo**  
**RESOLUÇÃO N.º 63, DE 21-3-67 (\*)**  
**Equiv. US\$ 1.000**

PERÍODOS	INGRESSO (*)		RETORNO		JUROS	
	1967	1968	1967	1968	1967	1968
<b>Total</b>	<b>11.117</b>				<b>25</b>	
Janeiro .....	—	8.426	—	—	—	23
Fevereiro .....	—	59.758	—	—	—	87
Março .....	—	47.766	—	177	—	88
Abril .....	—	24.598	—	800	—	315
Maio .....	—	18.746	—	1.260	—	249
Junho .....	—	6.708	—	3.027	—	383
Julho .....	—	12.034	—	4.110	—	505
Agosto .....	—	11.922	—	6.225	—	578
Setembro .....	—	15.063	—	6.272	—	668
Outubro .....	740		—		—	
Novembro .....	5.190		—		20	
Dezembro .....	5.187		—		5	

(\*) Fontes: FIRCE/DIFIS; GECAM/SUOFI (Juros 1968); DIPRO/DIBAP (retorno 1968).

(\*) Taxa de conversão utilizada à época do registro.

## VI — CONCLUSÃO

Para obtenção de uma política em defesa do empresariado nacional, a Comissão Parlamentar de Inquérito sugeriu duas medidas: "pela reserva de determinados setores a empresas brasileiras e por medidas destinadas a fortalecê-las".

No primeiro caso deveriam ser consideradas a regulamentação da entrada de capitais e a autorização oficial prévia da compra de empresas nacionais por grupos estrangeiros. Quanto à regulamentação, esses capitais ficariam condicionados a setores classificados de acordo com a maior ou menor importância em relação aos interesses nacionais. "Num primeiro grupo de setores, a entrada de empresas estrangeiras seria pura e simplesmente proibida. Noutro dependeria de autorização prévia, condicionada por uma participação mínima, predeterminada, de capitais nacionais. Num terceiro grupo, a participação alienígena seria inteiramente livre". Esse sistema não é novo e é adotado em alguns países com sucesso.

Quanto à compra de empresas nacionais pelas estrangeiras, quando em fases críticas, dependeria de autorização de órgão oficial, considerada a viabilidade de ajuda financeira oficial para soerguê-la, ou mesmo vendê-la a grupos nacionais incentivando-os da mesma forma.

Esses resultados poderiam ser obtidos por meios administrativos, proibindo ou concedendo autorizações, com melhor eficácia do que o mecanismo de mercado. Essa maneira consistiria na tributação e limitação das remessas de dividendo para o exterior e outras de caráter geral ou específico.

Outro meio de política defensiva sugerida pela Comissão foi o de fortalecer o empresariado nacional. Considerando-o inexperiente, com escassos recursos, prejudicado pela política adversa aos seus interesses que veio a colocá-lo em condições inferiores às empresas estrangeiras, é de opinião que "as medidas adotadas não sejam contra os capitais oriundos do exterior mas em favor de empresas gravadas por desvantagens objetivamente determináveis, nenhuma reação negativa ocorrerá".

Uma segunda fase da política seria a agressiva, onde se procuraria garantir os setores básicos de nossa economia a grupos representativos do empresariado nacional. Esses objetivos seriam alcançados de duas maneiras: "a criação de empresas nacionais capazes de competir com as estrangeiras, ou a integração e reorganização das existentes, de forma a elevar-lhes a eficiência. Conforme

a situação existente em cada setor, se preparará um ou outro desses métodos ou mesmo os dois juntos".

Quanto à criação de empresas nacionais, estas deveriam ser incentivadas por financiamentos, isenções etc. Caso não conseguissem suportar o ônus do empreendimento, o Estado implantar-se-ia como empresário até encontrar-se um meio de transferi-lo ao setor privado.

A segunda opção seria integração de empresas já existentes, aumentando-lhe a eficiência, criando condições de competição com as empresas estrangeiras. O governo francês concedeu estímulos ao seu empresariado desta forma e foi bem sucedido, adotando medida defensiva contra a penetração das grandes empresas americanas na Europa com um know-how adiantado. Segundo Bertin "já em 1963 demonstrava que as firmas americanas controlavam na França: 40% da distribuição de combustíveis de petróleo; 65% da produção de superfícies sensíveis; 65% do material agrícola; 65% do material de telecomunicações; 45% da borracha sintética etc.". Jean-Jacques Servan-Schreiber em seu livro "O Desafio Americano" nos diz que as empresas americanas controlam na Europa:

"15% da produção de bens de consumo (receptores de rádio e televisão, aparelhos de registro);

50% da produção de semicondutores (que substituem os antigos tubos eletrônicos); 80% da produção de computadores ordenadores (os computadores eletrônicos de grande potência que transformam, entre outras coisas, a gestão das empresas);

95% do novo mercado dos circuitos integrados (conjuntos miniaturais de que dependem os engenhos balísticos e a nova geração dos computadores)."

Contudo Celso Furtado em seu livro "Um Projeto para o Brasil" critica esse autor, dizendo ser aquelas estatísticas exageradas, para enaltecer a organização e o poderio das empresas americanas na Europa.

A Comissão Parlamentar de Inquérito procurou responder a quatro itens propostos pela Resolução n.º 39, de 1967.

No primeiro verificou-se que o controle acionário das empresas nacionais passaram às estrangeiras nos três últimos anos, conforme vimos na lista apresentada pelo industrial Fernando Gasparian. Propõe-se que no futuro essas transações sejam previamente autorizadas por autoridade competente.

Quanto à procedência dos investimentos, ou seja, de capitais alienígenas que entraram no País ou se empréstimos por empresas estrangeiras foram feitos no Exterior, conclui a Comissão que essas operações se fizeram das duas formas. Constatou-se ainda que os investimentos diretos decresceram nos últimos anos, devido aos reflexos da recessão econômica desde 1961, como também em termos de investimentos globais.

Se existe um processo acelerado de desnacionalização das empresas brasileiras e quais os setores mais atingidos, a Comissão, baseada em depoimentos e documentos oficiais,

concluiu afirmativamente. A parcela do capital nacional sob controle do capital estrangeiro varia entre 7,5% e 8,5%. Segundo Banas, no setor manufatureiro, 34% do capital total está em mãos estrangeiras, nos setores de participação alienígenas; entre as 1.000 maiores empresas, 31% está sob controle estrangeiro e 29% restam aos grupos nacionais.

Dos 27 (vinte e sete) setores, o poder público controla 4, o capital nacional 13 e o estrangeiro 10. Na indústria constituída por 13 setores, os capitais estrangeiros controlam 7, as nacionais 4 e o Estado 2.

**ESTADO, EMPRESAS PRIVADAS NACIONAIS E ESTRANGEIRAS (28)**

(EM % DO TOTAL)

	Estado	Cap. Nacional	Cap. Estrang.
Agricultura .....	—	98,0	2,0
Bancos .....	57,5	39,0	4,8
Investimentos .....			
Financeiras .....	2,0	94,0	4,0
Mercado de Capitais .....	12,0	48,0	40,0
Comércio Interno .....	3,0	90,0	7,0
Comércio Externo .....	—	38,0	62,0
Hotéis, Cinemas, Imob. ....	—	98,0	2,0
Serviços Públicos .....	64,0	8,0	28,0
Transportes Ferroviários .....	100,0	—	—
Transportes Marítimos .....	18,0	—	82,0
Transportes Aéreos .....	2,0	93,0	5,0
Transportes Rodoviários:			
Internos .....	26,0	74,0	—
Externos .....	—	23,0	77,0
Seguros .....	—	75,0	25,0
Serviços — Agenciamento de Construtores	—	60,0	40,0

(28) Fonte: Editora Banas.

## INDÚSTRIAS

	Estado	Cap. Nacional	Cap. Estrang.
Alimentos e Bebidas .....	—	85,0	35,0
Papel Celulose .....	—	70,0	30,0
Farmacêutica .....	—	14,0	86,0
Química .....	14,0	38,0	48,0
Siderúrgica .....	65,0	18,0	17,0
Máquinas .....	—	41,0	59,0
Auto-Peças .....	—	38,0	62,0
Veículos e Motor .....	—	—	100,0
Mineração .....	62,0	18,0	20,0
Alumínio .....	—	52,0	48,0
Vidro .....	—	10,0	90,0
Cimento .....	—	85,0	15,0
Artefatos de Borracha (pneus) .....	—	—	100,0
<b>ESTIMATIVA</b>			
No conjunto da economia brasileira .....	18,0	73,5	8,5
Na indústria .....	36,0	33,0	34,0

Finalmente, após laboriosos estudos, adquirido um cabedal de conhecimento sobre a matéria, pôde a Comissão responder o quarto item da Resolução n.º 39: "quais as causas da aceleração destes processos de desnacionalização".

Verificou-se que a desnacionalização não é um problema inerente aos países subdesenvolvidos, mas envolve alguns países integrantes do Mercado Comum Europeu, como a França, e também o Japão. A desnacionalização é uma característica das transferências internacionais de capitais após a II Guerra Mundial. Os investimentos diretos de capitais estrangeiros, com uma tecnologia avançada, experiência empresarial e disponibilidades de recursos maiores faziam cerrada concorrência às indústrias nacionais nascentes ou primitivas. Medidas defensivas foram utilizadas pelos governos de alguns

Países, mas o Brasil, além de não se preparar para enfrentar a questão, concedeu estímulos àquelas indústrias estrangeiras, por meio das Instruções n.º 113 e 289 da SUMOC. Essa política errada, num momento econômico de contenção inflacionária e retração do crédito, com a conseqüente escassez do capital de giro de nossas empresas, fez com que o processo de desnacionalização fosse acelerado.

"No que se refere ao futuro, a preocupação fundamental está em que as emprêsas estrangeiras se localizaram nos ramos mais dinâmicos da economia e, como conseqüência disso, mesmo a manutenção da sua posição relativa em cada um desses setores implicará no aumento da parcela total da economia brasileira por elas controladas."

Terminados os trabalhos da Comissão, o Relator, Deputado Rubem Medina, submeteu à consideração de seus membros, projeto de lei criando o Conselho Nacional de Investimentos:

**"PROJETO DE LEI N.º . . . . .**

**Cria o Conselho Nacional de Investimentos, define suas atribuições, e dá outras providências.**

**Art. 1.º** — Fica criado o Conselho Nacional de Investimentos integrado pelos Ministros de Estado dos Negócios da Fazenda, da Indústria e Comércio, do Planejamento e Coordenação Geral, das Relações Exteriores e pelos presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

§ 1.º — A Presidência do Conselho é exercida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e, na sua ausência, pelo Ministro Conselheiro mais antigo.

§ 2.º — Os Ministros-Conselheiros, em seus impedimentos eventuais, poderão ser representados pelos secretários gerais das respectivas pastas.

§ 3.º — As reuniões do Conselho Nacional de Investimentos serão convocadas por iniciativa de seu Presidente ou mediante solicitação de qualquer de seus membros.

**Art. 2.º** — Compete ao Conselho Nacional de Investimentos, considerando as possibilidades do balanço de pagamento do país; a conveniência de se estabelecer um fluxo ordenado para os investimentos estrangeiros; a necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico, e, o imperativo de salvaguardar os interesses da segurança nacional:

- a) fixar os setores da economia reservados aos investimentos de empresa de capital nacional, mantidas as reservas atuais;
- b) determinar os setores da economia em que os investimentos estrangeiros estejam sujeitos a controle de proporcionalidade em relação às sociedades de capitais nacionais marcando os respectivos níveis de participação;

- c) autorizar a aglutinação de sociedades de capital nacional para realização de empreendimentos que visem elevar a eficiência do setor, determinando a modalidade de incentivo especial a ser conferida pelas agências do poder público;
- d) autorizar a constituição de sociedades de economia mista, sob controle administrativo de capital privado inicialmente minoritário, prevendo-se inversão na escala de participação societária segundo os lucros que tais sociedades vierem a apresentar;
- e) organizar e publicar lista de investimentos, abertos ao capital estrangeiro, julgados prioritários para o desenvolvimento e propor isenções fiscais e outras vantagens para tais investimentos;
- f) dispor, em ato próprio, sobre a assistência técnica prestada por empresas estrangeiras fazendo editar, periodicamente, lista das categorias de assistência para as quais, tendo em vista as exigências do mercado interno, criar-se-ão facilidades adicionais;
- g) fixar os quantitativos máximos de endividamento das empresas estrangeiras, sejam os créditos a curto, médio e longo prazo, de modo a que seja mantida equilibrada relação entre os financiamentos obtidos para cada setor onde atuem com o capital nele efetivamente investido;
- h) autorizar o lançamento de ações ordinárias de empresas estrangeiras no mercado nacional segundo critérios que estabeleça, vedando-se àquelas companhias o oferecimento de ações preferenciais;
- i) conhecer dos estudos procedidos pelos órgãos técnicos e decidir sobre a regulamentação dos investimentos estrangeiros no âmbito dos acordos internacionais de integração regional;

j) autorizar qualquer operação em virtude da qual se opere a transferência de controle acionário de uma empresa nacional, quando seu capital se elevar acima de 10.000 vezes o maior salário-mínimo do País;

k) autorizar a compra por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, de propriedades de área superior a 500 ha.

**Art. 3.º** — As decisões do Conselho Nacional de Investimentos serão publicadas no *Diário Oficial da União*, em forma de Resoluções.

**Art. 4.º** — Fica instituído o Grupo de Empresários Privados (GEPRI), que, em nível de assessoria, será ouvido pelo Conselho Nacional de Investimentos nas decisões de que tratam as alíneas a, b, c, d, e, f, do art. 2.º

**Art. 5.º** — O GEPRI será composto de 13 membros representantes das empresas de capital privado nacional que, nos setores industrial, bancário, comercial e agrícola mais contribuíram para o imposto de renda no biênio anterior.

§ 1.º — Será o seguinte o critério de representação por atividade: cinco representantes da indústria; três da rede bancária; três do comércio; e dois da agricultura.

§ 2.º — As empresas de que trata o artigo serão convidadas a indicar os seus representantes ao Senhor Ministro do Planejamento e Coordenação Geral que os submeterá, para efeitos de nomeação, ao Senhor Presidente da República.

§ 3.º — Os integrantes do GEPRI elegerão o seu Presidente e Vice-Presidente na sessão de instalação de seus trabalhos, constituindo o desempenho das suas funções relevante serviço público.

**Art. 6.º** — Compete ao Ministério da Agricultura, por intermédio do Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário, a instrução dos processos de que trata a alínea k do art. 2.º

**Art. 7.º** — Entende-se como de capital nacional, além das empresas públicas ou de economia mista, a empresa privada que esteja sob controle acionário de brasileiros natos ou naturalizados, residentes no País e que tenha sido organizada segundo a lei brasileira, mantendo a sua sede em território nacional.

**Art. 8.º** — As Juntas Comerciais, para o registro de alterações sociais das empresas de capital nacional cujo capital se eleve a mais de 10.000 vezes o maior salário-mínimo vigente no País, examinarão, previamente, se as modificações propostas referem-se à composição de capital, caso em que exigirá, obrigatoriamente, o certificado de autorização do Conselho Nacional de Investimento.

**Art. 9.º** — Só será permitida a transferência de qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal a outra entidade de igual natureza ou a sociedades de capital nacional.

**Parágrafo único** — Será declarado nulo o ato infringente do presente preceito e responsabilizada a autoridade que o praticar.

**Art. 10** — Salvo autorização do Conselho Nacional de Investimentos, que ditará as exceções sob fundamento do disposto nas alíneas e e f do art. 2.º, as agências oficiais de crédito, sejam elas federais, estaduais ou municipais, reservarão os seus recursos para emprégo exclusivo em favor das sociedades de capital nacional.

**Parágrafo único** — Responderá pelos danos o agente que autorizar operação infringente do presente artigo.

**Art. 11** — Os incentivos fiscais previstos em lei para o desenvolvimento regional serão assegurados indistintamente a todas as empresas mas deverão ser aplicados, exclusivamente, em empresas de capital nacional.

**Art. 12** — Aos investimentos estrangeiros, obedecida a disciplina prevista nesta Lei, serão assegurados os mesmos direitos conferidos às empresas de capital nacional.

**Art. 13** — Consideram-se investimentos estrangeiros, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no País, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliados ou com sede no exterior.

**Art. 14** — As remessas de lucros para o exterior não poderão exceder 10% sobre o valor do capital estrangeiro entrado no País, mais os reinvestimentos devidamente registrados.

**Parágrafo único** — As remessas de lucro que ultrapassarem o limite estabelecido neste artigo serão consideradas retorno de capital e deduzidas do registro competente, para efeito dos futuros envios de lucros para o exterior.

**Art. 15** — A parcela anual de retorno do capital estrangeiro não poderá exceder de 20% (vinte por cento) do capital registrado.

**Art. 16** — Salvo decisão do Conselho Nacional de Investimentos, não será permitida a remessa ao exterior de quantias a título de pagamento de *Royalties* e assistência técnica, administrativa ou semelhante que excedam o limite máximo cumulativo, anual, de 5% (cinco por cento) da receita da empresa.

**Art. 17** — A remessa de *Royalties* referente a utilização de patentes só será autorizada mediante a comprovação de que elas se encontram em validade no país de origem.

**Art. 18** — A remessa de juros de empréstimos, créditos e financiamento obtidos no exterior não poderá exceder, em qualquer caso, ao percentual fixado no contrato de origem.

**Art. 19** — O Banco Central organizará, no prazo de 180 dias, segundo o critério de prioridade e a importância do investimento para a economia nacional, respeitado o limite do art. 14, tabela progressiva para as remessas de lucros das empresas estrangeiras, a qual será submetida a consideração do Conselho Nacional de Investimentos.

**Art. 20** — Caberá ao Conselho Nacional de Investimentos, após manifestação do Banco Central fixar o conceito de "atividades produtoras de bens e serviços de consumo suntuário", para os efeitos do disposto no art. 2.º da Lei n.º 4.390, de 24 de agosto de 1964.

**Art. 21** — No exercício da atribuição conferida pela alínea a do art. 2.º desta Lei, o Conselho Nacional de Investimentos reservará às empresas de capital nacional o mercado monetário e financeiro, autorizando, excepcionalmente e atendido o critério da reciprocidade de tratamento, o funcionamento de empresas estrangeiras nos setores mencionados.

**Parágrafo único** — A reciprocidade de tratamento será aferido tendo em vista a equivalência de interesse do capital nacional em atuar no país de origem das organizações que pretendem operar no mercado brasileiro.

**Art. 22** — A representação das classes produtoras em órgãos colegiados prevista em lei só poderá recair em integrante, diretor ou técnico, de empresa de capital nacional.

**Parágrafo único** — É condição de elegibilidade para o cargo de presidente da representação das categorias econômicas em entidades sindicais de qualquer grau, ser membro acionista de diretoria de empresa de capital nacional.

**Art. 23** — Não poderão ocupar cargos de direção em sociedades de economia mista aqueles que tenham integrado no biênio anterior cargo na Diretoria, no Conselho Consultivo ou no Conselho Fiscal de sociedades estrangeiras ou de empresas nacionais com predominância de capital estrangeiro, que desenvolva o mesmo ramo de atividade.

**Art. 24** — Compete ao presidente do Conselho Nacional de Investimentos estruturar os serviços administrativos, inclusive a Secretaria Executiva, com a finalidade de estudar as matérias a serem submetidas ao Conselho, emitindo parecer sobre as mesmas, e assessorar, no que for necessário, o Grupo de Empresários Privados (GEPRI).

**Art. 25** — O Presidente do Conselho poderá requisitar, diretamente, aos Ministérios, Autarquias Federais e sociedades de economia mista sob a jurisdição do Governo Federal, o pessoal técnico e administrativo para compor os quadros da Secretaria Executiva, sem prejuízo dos respectivos direitos e vantagens nas repartições de origem.

**Parágrafo único** — As requisições de que trata o artigo serão prontas e obrigatoriamente atendidas e perdurarão pelo tempo que se fizer necessário.

**Art. 26** — O disposto na Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962, com as alterações estabelecidas na Lei n.º 4.390, de 29 de agosto de 1964, permanece em vigor, ressalvado o disposto, em contrário, na presente Lei.

**Art. 27** — O Conselho Nacional de Investimentos será instalado trinta dias após a publicação da presente Lei.

**Art. 28** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Reuniões, em 6 de setembro de 1968. — Léo Neves, Presidente — Rubem Medina, Relator.

### Justificação

Este Projeto de Lei é o resultado final dos trabalhos da CPI "destinada a apurar as transações efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras" valendo assinalar a circunstância de ter sido aprovado pela unanimidade de seus membros.

Tôdas as medidas de ordem econômica, que visem a criação de um mecanismo próprio para o desenvolvimento brasileiro no molde capitalista só poderão lograr êxito se houver sólido e unificado comando político no País, imbuído da certeza de tais postulados.

Os meios, pois, são de ordem econômica. Mas a solução repousa fundamentalmente na ação política.

De tal compreensão resultou o entendimento de que, para formalizar, em texto legislativo, os princípios doutrinários que, de maneira mais nítida ou menos clara, repontam dos depoimentos prestados na referida CPI, seria necessário conceber um órgão executivo de cuja composição participassem os principais agentes dos setores da economia e das finanças do País.

Pois, a um órgão que deverá centralizar a condução do próprio desenvolvimento do País, não seria razoável emprestar menos hierarquia.

Outrossim, vislumbra-se no estabelecimento do colegiado de que trata o presente Projeto de Lei, rara e feliz oportunidade para conferir sentido de uniformidade racional e consequente eficácia ao trato dos aspectos nucleares da economia brasileira, antes isoladamente considerados e apenas espasmódicamente tratados, sob visão de conjunto.

Os setores econômico e financeiro do Governo, pelos seus expoentes, em decorrência da competência coletiva que se lhes vai conferir, adquirirão aquêlê almejado sentido de harmonia decorrente do trabalho em equipe do qual, aliás, vem carecendo, de há muito e desafortunadamente, a organização administrativa do País.

Sugere-se assim, como ingrediente indispensável ao êxito das medidas precatoras da economia nacional, a instituição do Conselho Nacional de Investimentos, a ser integrado pelos Ministros de Estado dos Negócios da Fazenda, da Indústria e do Comércio, do Planejamento e Coordenação-Geral, das Relações Exteriores e pelos presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Para marcar, com nitidez, o sentido democrático das modificações preconizadas que, antes de tudo, visam proteger, orientar e suprir as iniciativas desenvolvidas pela iniciativa privada sob comando de capitais nacionais, procurou-se também criar, em caráter permanente, um colegiado integrado por representantes das maiores empresas nacionais nos vários ramos de atividades com o fim específico de funcionar como órgão consultivo obrigatório do Conselho Nacional de Investimentos.

Traz, no particular, o Grupo de Empresários Privados, inovação que deve ser acentuada, pois o processo que presidirá sua composição deverá refletir, com indiscutível autenticidade, os verdadeiros reclamos do empresariado. E assim, por residir o critério seletivo na contribuição da empresa para o imposto de renda no biênio imediatamente anterior. Tal critério, que servirá de estímulo adicional ao cumprimento das obrigações fiscais, distinguirá os participantes do GEP nos setores industrial, bancário, comercial e agrícola, atividades cujo grau de participação está delimitado no § 1.º do artigo 5.º do projeto.

Nas alíneas do artigo 2.º, que definem a competência do Conselho Nacional de Investimentos, estão localizadas as medidas recomendadas para assegurar homogêneo desenvolvimento do capitalismo nacional, consideradas as possibilidades do balanço de pagamento do País; a conveniência de se estabelecer um fluxo ordenado para os investimentos estrangeiros; a necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico e o imperativo de salvaguardar os interesses da segurança nacional.

Prevê-se, outrossim, ampla publicidade para decisões do CNI tendo em vista os altos interesses postos em jogo sobre os quais toda a nação deve ser inteirada.

Entre os dispositivos do Projeto, circunstância que merece ser salientada, encontra-se a definição de "empresa de capital nacional" que vem constituir a pedra de toque de todo o sistema que se pretende edificar.

Como se sabe, a grande dificuldade em mensurar os investimentos estrangeiros no Brasil reside no fato de que o artigo 60 da Lei de Sociedades Anônimas considera, "como nacionais, as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que tem no País a sede de sua administração".

Ainda recentemente procurou o Departamento Nacional do Registro do Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio, promover o levantamento das Sociedades Estrangeiras que exercem atividades comerciais e industriais no Brasil. O trabalho resultou plenamente vazio porque d'êlê não se pôde inferir a quantificação do capital estrangeiro na economia do País, uma vez que dentre as principais organizações internacionais que atuam em nosso contexto, grande parte já se "nacionalizou", vale dizer, implementou as condições do artigo 60 da Lei das Sociedades Anônimas.

O legislador brasileiro quando, tópicamente, pretendeu reservar áreas para "empresas de capital nacional" embora não tenha enfrentado a definição que ora se pretende, determinou que as ações da companhia revestissem a forma nominativa e seus titulares ou a maioria d'êles fôsse brasileiros natos ou nacionalizados.

Funcionava, porém, a tendência como exceção à regra geral, sem que deixassem de ser consideradas empresas nacionais, sociedades constituídas integralmente por capitalistas alienígenas.

Assim, tôdas as regalias que foram, ao correr do tempo, conferidas às empresas nacionais contemplavam indiscriminadamente companhias de capital estrangeiro ou nacional. De outro lado, medidas restritivas ou meramente de registro, como vimos, visavam às "sociedades estrangeiras" entre as quais não se incluíam aquelas que, sob hegemonia do capital estrangeiro, tinham sua sede no Brasil, constituídas segundo a legislação comercial apontada.

As sociedades estrangeiras, vale considerar, nos primórdios de nosso desenvolvimento, antes do sucesso revelado da política de substituição de importações, timbravam em manter tal característica, como prestígio do nome ou, ainda, garantia contra práticas expropriatórias, mercê da aparente ligação que faziam estabelecer entre a empresa e a força internacional do país de origem.

Todavia, com o crescimento de nossa economia e a relativa maturação do capitalismo entre nós, tais aspectos puramente subjetivos passaram a secundários, vindo a constituir, ao contrário, fator apreciável, a aparência "nacionalista" do investimento.

E de se notar que, nos últimos quinze anos, muitas das grandes companhias estrangei-

ras, inclusive cartéis petrolíferos, adotaram nomenclatura brasileira e, sob tais nomes, organizaram-se em acôrdo com a lei brasileira declarando manter aqui a sua sede, sendo, assim, consideradas nacionais e nada impedindo que a integralidade de seu capital permanecesse em mãos de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

O artigo 7.º do Projeto intenta modificar tal estado de coisas que impossibilita, inclusive, como já declarado, medir a extensão e o vulto dos investimentos estrangeiros no Brasil. Para tanto define o que seja **empresa de capital nacional** a esta assegurando o elenco de medidas protecionistas já referido.

Procura, ainda, o Projeto, impedir a transferência de qualquer empresa pública ou sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal a sociedades de capital estrangeiro.

A hipótese configura, com nitidez, transferência de poupança nacional para o exterior incompatível com as nossas carências manifestas de capital. Mais grave o fenômeno, como salientado, pelo fato de que aquela poupança foi recrutada pelo poder tributário do Estado, concorrendo, pois, tôda a nação para o empreendimento.

Com as exceções que prevê e a serem ditas pelo Conselho Nacional de Investimentos reserva o Projeto a área oficial de crédito para as empresas de capital nacional.

Tal providência não reveste animosidade ou discriminação contra os investimentos estrangeiros, mas, tão-somente, cria condições adicionais de concorrência indispensáveis ao êxito do capital nacional.

Quanto aos incentivos fiscais, assim entendidos os recursos oriundos de abatimentos tributários destinados a estimular o desenvolvimento regional, assegura o Projeto a sua fruição por tôdas as empresas, sejam de capital estrangeiro ou nacional, mas determina que sua aplicação só se possa operar em sociedades de capital nacional que atuem na região favorecida, valendo dizer, que as empresas de capital estrangeiro, embora possam se beneficiar das deduções fiscais em causa, só empregarão o valor delas derivado em empresas de capital nacional, não excedendo o vulto do investimento, por unidade, o nível necessário a que permaneça na empresa beneficiada o comando acionário nacional.

Tal providência visa sobretudo a evitar o perigo de intensa desnacionalização das economias regionais, áreas hoje subdesenvolvidas, mas de considerável importância estratégica no todo nacional.

Tendo em vista o caráter global de uma política econômica de resguardo da hegemonia nacional no processo de desenvolvimento brasileiro e ainda tendo em conta as diminutas ou praticamente inexistentes vantagens observadas com o advento da Lei número 4.390, de 29 de agosto de 1964, que, à sua vez, abriu perigoso flanco na economia nacional, propõe o Projeto o retorno de algumas normas abrogadas pelo diploma legal referido e, entre elas, o índice percentual limitativo das remessas de lucros.

A taxa de 10%, prevista no artigo 14 do Projeto, se comparada às vigentes em países que lograram obter excelentes marcas de progresso apoiados em forças propulsoras de caráter endógeno, tal como o Japão, mostra-se bastante generosa, mesmo porque admitiu o Projeto, expressamente, a adição ao valor registrado inicialmente, dos reinvestimentos efetivamente efetuados.

Como matéria nova, consigna, também, o Projeto, a obrigatoriedade da prova de validade das patentes no país de origem, quando sobre elas se pretenda enviar royalties ao exterior.

Prevê-se, ademais, a elaboração de tabela progressiva para as remessas de lucros (sendo o ponto máximo o percentual de 10%) escalonamento que deve obedecer ao critério de prioridade e à importância do investimento para a economia nacional.

Note-se que tal gradação já havia sido entrevista pelo artigo 2.º da Lei n.º 4.390, de 1964, sem que, no entanto, houvesse o texto em causa cuidado da generalidade dos investimentos, mas apenas das atividades produtoras de bens e serviços de consumo suntuário. Determinou-se, complementarmente, no artigo 20 do Projeto, que o Conselho Nacional de Investimentos defina a expressão mais acima grifada de modo a que se ponha em execução o mecanismo legal ainda hoje, sem atuação.

O Presidente do Conselho poderá requisitar, diretamente, aos Ministérios, Autarquias Federais e sociedades de economia mista sob a jurisdição do Governo Federal o pessoal necessário a compor os quadros da Secretaria Executiva.

As requisições não poderão ser negadas e os requisitos não poderão ser fruídos sem quaisquer prejuízos, os direitos e vantagens dos cargos ou funções de origem.

Finalmente, não é preciso acentuar a importância de que se reveste a matéria substanciada no presente Projeto de Lei, produto de um percuente e infatigável esforço da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou as causas da desnacionalização da economia brasileira, a qual, além do levantamento de amplos e minuciosos dados estatísticos, ouviu as maiores autoridades do País, no campo financeiro, econômico, empresarial e administrativo.

Sala das Reuniões, 6 de setembro de 1968.  
Deputado Léo Neves, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — Deputado Rubem Medina, Relator."

#### BIBLIOGRAFIA :

- 1 — UM PROJETO PARA O BRASIL  
Furtado, Celso
- 2 — PRINCÍPIOS DE ECONOMIA MONETÁRIA  
Gudín, Eugénio
- 3 — 25 ANOS DE ECONOMIA BRASILEIRA
- 4 — O DESAFIO AMERICANO  
Jean-Jacques Servan — Schreiber
- 5 — REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA  
FGV — ano 18 — n.º 1 — março de 1964
- 6 — RELATÓRIO DA CPI DESTINADA A APURAR AS TRANSAÇÕES EFETUADAS ENTRE  
EMPRESAS NACIONAIS E ESTRANGEIRAS
- 7 — COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967  
Pontes de Miranda — Tomo III

# *Obras publicadas pela Diretoria de Informação Legislativa*

JORNALISMO – LEGISLAÇÃO (1963) ..... esgotada

## DIREITO ELEITORAL

– Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963).. .. ”

## REFORMA AGRÁRIA

– Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, Mensagens presidenciais, legislação (1963) ..... ”  
 – Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963) ..... ”  
 – Debates parlamentares – Senado Federal (1963) ..... 7,00

## REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

– março nº 1 (1964) ..... 5,00  
 – junho nº 2 (1964) ..... 5,00  
 – setembro nº 3 (1964) ..... esgotada  
 – dezembro nº 4 (1964) ..... 5,00  
 – março nº 5 (1965) ..... 5,00  
 – junho nº 6 (1965) ..... 5,00  
 – setembro nº 7 (1965) ..... 5,00  
 – dezembro nº 8 (1965) ..... esgotada  
 – março nº 9 (1966) ..... ”  
 – junho nº 10 (1966) ..... ”  
 – setembro nº 11 (1966) ..... ”  
 – outubro/novembro/dezembro nº 12 (1966) ..... ”  
 – janeiro a junho n.ºs 13 e 14 (1967) ..... ”  
 – junho a dezembro n.ºs 15 e 16 (1967) ..... 5,00  
 – janeiro a março nº 17 (1968) ..... 5,00  
 – abril a junho nº 18 (1968) ..... 5,00  
 – julho a setembro nº 19 (1968) ..... 5,00  
 – outubro a dezembro nº 20 (1968) ..... 5,00  
 – janeiro a março nº 21 (1969) ..... 5,00

## ÍNDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

– do 1º ao 10º número ..... 1,00  
 – do 1º ao 20º número ..... 2,00

## DIREITO DE GREVE

- Edição de 1964 ..... 5,00
- Histórico do direito de greve no Brasil
- Constituinte de 1946
- Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional
- Origem da Lei nº 4.330, de 1º-6-64 (\*)
- Jurisprudência dos Tribunais
- Pareceres da Consultoria-Geral da República

## VENDAS E CONSIGNAÇÕES

- Edição de 1965 ..... esgotada
- Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigo publicado na *Revista de Informação Legislativa* n.º 15/16, pág. 217)

## DECRETOS-LEIS (Governo Castello Branco) - legislação correlata

- Vol. I ( 1 a 64) ..... 8,00
- Vol. II ( 65 a 164) ..... 8,00
- Vol. III (165 a 243) ..... 12,00
- Vol. IV (244 a 318) ..... 12,00

## ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (Projeto) - Edição de 1966

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constituição de 1946 e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais) comparados em todos os artigos e itens.

## ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Os *Anais da Constituição de 1967*, obra elaborada pela Diretoria de Informação Legislativa e impressa pelo Serviço Gráfico, compreendem sete volumes em feição inteiramente nova, diversa do estilo tradicional de Anais.

Ao *Quadro Comparativo* (Projeto de Constituição de 1967, Constituição de 1946, Emendas Constitucionais e Atos), distribuídos aos Senhores Congressistas no início da discussão e votação da nova Constituição, seguem-se os volumes dos *Anais*.

(\*) A obra é anterior à publicação da lei, cujo texto é divulgado na *Revista de Informação Legislativa* n.º 2 (junho/64), pág. 221. Vide, também, neste número da revista o Parecer do Deputado Ulysses Guimarães proferido na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (pág. 98).

*1º Volume* — Antecedentes da Constituição através do  
noticiário da Imprensa ..... 6,00

Neste volume são divulgadas as principais manifestações da Imprensa brasileira, no decorrer do ano de 1966, em editoriais, crônicas, entrevistas e reportagens, abordando a reforma constitucional desde a indicação da Comissão de Juristas; o texto do Anteprojeto da Comissão de Juristas; as divergências ocorridas entre os membros daquela Comissão; as manifestações de congressistas e constitucionalistas face ao problema da outorga, eleição de uma Assembléia Constituinte ou ato convocatório do atual Congresso; o papel desempenhado pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Senador Auro Moura Andrade e Deputado Adueto Lúcio Cardoso, em defesa da independência e soberania do Poder Legislativo; críticas e sugestões ao Projeto de Constituição e análise dos Capítulos do Projeto originário do Executivo e remetido ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

*2º Volume* — Primeira fase de tramitação do Projeto de  
Constituição no Congresso Nacional — Discussão e  
votação do Projeto ..... 5,00

Este volume contém os pronunciamentos dos parlamentares nas 18 sessões conjuntas realizadas de 12 a 21 de dezembro de 1966 para discussão e votação do projeto de Constituição.

Focaliza as manifestações referentes à matéria constitucional, fornecendo, para facilitar as pesquisas, índices de sessões, autores (de discursos, apertes, declarações de voto e questões de ordem) — com pequeno resumo dos temas abordados — e ainda um índice de assuntos.

*3º Volume* — Discursos pronunciados em sessões do  
Senado Federal e da Câmara dos Deputados ..... 5,00

Discursos pronunciados antes do envio do Projeto da nova Constituição ao Congresso Nacional, assim como aqueles referentes ao período da convocação extraordinária do Congresso, com uma cobertura completa dos trabalhos constitucionais, a partir de 29-11-66 até 11-1-67.

*4º Volume (2 Tomos)* — Segunda fase de tramitação  
do Projeto de Constituição no Congresso Nacional ... 20,00

Discussão e votação das emendas. Contém os pronunciamentos ocorridos nas sessões conjuntas realizadas de 5 a 24 de janeiro de 1967, para discussão e votação das emendas ao Projeto e promulgação da nova Constituição.

*5º Volume* — Comissão Mista

Contém as reuniões realizadas pela Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre o Projeto de Constituição e as emendas que lhe foram oferecidas (no prelo).

*6º Volume* — Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição

Este volume apresenta cada emenda com a respectiva justificação e sua tramitação detalhada: pareceres (dos Sub-Relatores, do Relator-

Geral e da Comissão Mista), requerimentos (destaque, preferência, votação conjunta) e votação. É feita a remissão ao 4º volume da obra, com indicação das páginas (no prelo).

*7º Volume* – Quadro Comparativo

Constituição de 1967 – Projeto originário do Poder Executivo – Emendas aprovadas (artigo por artigo) (no prelo).

REFORMA AGRÁRIA (3 Tomos) ..... 30,00

- Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:
- textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
- alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita
- ementário da legislação correlata
- histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
- margem (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas.

### DISTRIBUIÇÃO

As obras publicadas pela DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA são distribuídas, gratuitamente, pelo SERVIÇO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL a:

- órgãos estatais
- Assembléias Legislativas
- Câmaras de Vereadores
- Prefeituras
- bibliotecas públicas
- universidades
- faculdades de Direito
- Embaixadas
- Confederações e Federações de Indústria, Comércio e Agricultura
- autoridades (Podêres Executivo, Legislativo e Judiciário)

### PARTICULARES

Os pedidos devem ser endereçados, acompanhados de cheque visado, pagável na praça de Brasília, ordem de pagamento bancária ou vale postal, a favor do SERVIÇO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL – Praça dos Três Podêres – Caixa Postal nº 1.503 – Brasília – Distrito Federal.

PEDE-SE INTERCÂMBIO