



ADERSON DE MENEZES



ACADEMIA AMAZONENSE DE LETRAS
1918 - 2018

IDEIAS E PROBLEMAS DO ESTADO



Coleção
Pensamento Amazônico
Série João Leda - v. 19



NOTA EXPLICATIVA SOBRE ESTE LIVRO ELETRÔNICO

Os direitos sobre os textos contidos neste livro eletrônico são reservados ao(à) seu(sua) autor(a) e estão protegidos pelas leis de direito autoral. Esta é uma edição eletrônica, não comercial, que não pode ser vendida nem comercializada em hipótese nenhuma, nem utilizada para quaisquer fins que envolvam interesse monetário. Em caso de citação acadêmica deste E-book, todos os créditos e referências devem ser dados ao(à) autor(a), a Academia Amazonense de Letras e a Reggo Editorial.

Este projeto foi contemplado pelo "Programa Cultura Criativa, 2020 / Lei Aldir Blanc – Prêmio Feliciano Lana" do Governo do Estado do Amazonas, com apoio do Governo Federal, Ministério do Turismo, Secretaria Especial da Cultura e Fundo Nacional de Cultura.



Secretaria de
Cultura e Economia
Criativa



AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA ESPECIAL DA
CULTURA

MINISTÉRIO DO
TURISMO



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL



Coleção
Pensamento Amazônico
Série João Leda – v. 19

IDEIAS E PROBLEMAS DO ESTADO

ADERSON DE MENEZES



ACADEMIA AMAZONENSE DE LETRAS
(1918-2018)



**DIRETORIA
BIÊNIO 2020/2021**

Presidente

ROBÉRIO DOS SANTOS PEREIRA BRAGA

Vice-Presidente

MARCUS LUIZ BARROSO BARROS

Secretário-Geral

EULER ESTEVES RIBEIRO

Secretário-Adjunto

ARISTÓTELES COMTE DE ALENCAR FILHO

Tesoureiro

ABRAHIM SENA BAZE

Tesoureiro-Adjunto

FRANCISCO GOMES DA SILVA

Diretora de Patrimônio

CARMEN NOVOA SILVA

Diretora de Promoções e Eventos

MARILENE CORRÊA DA SILVA FREITAS

Diretor de Edições

JOSÉ DOS SANTOS PEREIRA BRAGA

Conselho Fiscal

MARIA JOSÉ MAZÉ SANTIAGO MOURÃO

LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA

MAX CARPHENTIER LUIZ DA COSTA

Conselho Fiscal – Suplentes

SERGIO VIEIRA CARDOSO

JOSÉ GERALDO XAVIER DOS ANJOS

ACADEMIA AMAZONENSE DE LETRAS

Filiada à Federação das Academias de Letras do Brasil

Av. Ramos Ferreira, 1.009

CEP.: 69010-120 – Centro de Manaus

Manaus-Amazonas

Tel./Fax: (92) 3342-5381

Site: academiaamazonensedeletras.com

E-mail: academiadeletras.am@gmail.com

SUMÁRIO

Palavra do Presidente	7
Da mesa do editor	9
Ideias e problemas do Estado.....	11

© **Aderson de Menezes**, 2021

Coordenação Editorial
José Braga

Comissão Editorial

Marcos Vilaça, Elson Farias, William Rodrigues, Bernardo Cabral, Lafayette Vieira,
José Braga, Carmen Novoa Silva, Dom Luiz Vieira, Márcio Souza, Almino Affonso,
Aristóteles Alencar, Sergio Cardoso, Artemis Soares.

Produção Editorial

Marcicley Reggo, Dayana Teófilo

Capa e Projeto Gráfico

Marcicley Reggo

Imagem da capa

© sergign/Envato

Digitalização dos originais

Roumen Koynov

Ficha catalográfica

Ycaro Verçosa dos Santos – CRB-11 287-AM

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M543i Menezes, Aderson de, 1919-1970

Ideias e problemas do Estado. Manaus: Reggo/
Academia Amazonense de Letras, 2021.

Edição digital (formato .pdf)
Coleção Pensamento Amazônico.
Série João Leda – v. 19;

ISBN 978-65-86325-63-8

1. Direito público I. Título

CDD 341.3

Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei n.º 10.994,
de 14 de dezembro de 2004. Todos os direitos reservados (Lei 9.610/98).
Partes desta publicação poderão ser citadas, desde que referenciada a fonte.

2021

REGGO EDITORIAL

Rua Rio Javari, 361

N. Sra. das Graças – Sala 303

69053-110 – Manaus-AM

REGGO

Fone: (92) 98817-0172

@editorareggo

PALAVRA DO PRESIDENTE

Robério dos Santos Pereira Braga

O professor, escritor e acadêmico Aderson Andrade de Menezes, filho do interior do Estado, projetou-se no magistério superior, especialmente, na cadeira de Teoria Geral do Estado, inclusive, publicando importante obra sobre a matéria, ainda agora muito bem acolhida em várias universidades brasileiras e fonte de referência para trabalhos científicos. É dele *Ideias e problemas do Estado* que agora se reedita na Coleção “Pensamento Amazônico”, Série “João Leda”, da Academia Amazonense de Letras, graças ao patrocínio do Governo do Estado por meio da Secretaria de Estado da Cultura e Economia Criativa.

Poucos professores de sua geração, embora brilhantes, conseguiram a projeção nacional que Aderson de Menezes obteve, depois de renomados serviços prestados à educação no Amazonas, como diretor da Faculdade de Direito, e se transferir para servir na Universidade de Brasília, em cuja cidade veio a falecer, em acidente de trânsito dentro do próprio campus.

Professor catedrático da Faculdade do Amazonas, na qual havia se formado, foi um dínamo especial na direção da escola, fortalecendo os trabalhos científicos, defendendo a melhor formação para os estudantes, respeitando e estimulando a vida acadêmica e a política estudantil. Político, foi deputado estadual, projetando-se na tribuna como orador reconhecido. Na Academia, foi escolhido quando ainda não se realizavam eleições para titular do Silogeu, escolhido por Pericles Moraes para suceder Alfredo da Matta na cadeira de Silvio Romero, e teve posse fulgurante, em sessão presidida por Waldemar Pedrosa, presidente à época, e amigo particular da família Menezes.

Exerceu inúmeros cargos públicos, dentre os quais o de diretor da Penitenciária Central; Chefe de Polícia; diretor da Faculdade de Ciências Econômicas; juiz substituto da Capital; secretário de Estado de Educação e Cultura e Reitor da Universidade Federal do Amazonas. Jornalista, atuou em o *Diário da Tarde*, e escreveu na *Revista da Academia*: Oração de posse, 1957; O imperativo de uma biografia, 1958; Resposta a José Lindoso, 1963; Em memória de um estilista, 1968; e, Depoimento sobre Pericles Moraes, 1983. São de sua autoria, também: *Do Mandato político na democracia representativa*, (Tese de concurso à Cátedra de Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito do Amazonas); e *Waldemar Pedrosa* (notas biográficas e textos documentais).

Essa nova edição da obra clássica *Ideias e problemas do Estado* possibilitará um estudo comparativo com a realidade atual brasileira, com base no pensamento de um eminente professor de ciências jurídicas e pensador brasileiro.

DA MESA DO EDITOR

Acadêmico José Braga

O livro constitui a principal e mais genuína vocação das academias de letras, uma espécie de missão sempre inconclusa e desafiadora.

Criação engenhosa do mundo novo virtual, o “livro sem papel” muito contribuirá para a difusão e democratização do conhecimento.

Acompanhando os novos tempos, a Academia Amazonense de Letras reuniu 40 obras de seu precioso acervo, que foram vigília e foram luz nesta Casa, legado intelectual de nossos antecessores, cujas edições se acham esgotadas, revitalizando-as e disponibilizando-as sem qualquer custo para a atual e futuras gerações de leitores.

Um resgate de parte do que, ao longo da centenária e luminosa trajetória deste silogeu consubstancia o que se pode chamar de Pensamento Amazônico, inspirado no ideal acadêmico.

Com o uso da nova tecnologia, amplia-se consideravelmente o acesso dos leitores à produção intelectual acadêmica, popularizando-se cada vez mais o livro e sua função libertadora.

Festejemos, pois, esta conquista!

Casa de Adriano Jorge, setembro, 2021.

Aderson de Menezes

Catedrático de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito do Amazonas
— Do Instituto dos Advogados Brasileiros neste Estado — Da Academia
Amazonense de Letras — Professor de Instituições de Direito Público da
Faculdade de Ciências Econômicas do Amazonas.

IDÉIAS & PROBLEMAS

DO

ESTADO

Sérgio Cardoso & Cia. Ltda.
Editôres

Manaus — 1961

*À memória de meu pai — TUDE HENRIQUES
DE MENEZES, homem de lúcida inteligência e
caráter adamantino, a cujo ideal familístico devo
minha formação moral e intelectual.*

PREFÁCIO

O que se vai ler, nas páginas seguintes, são conferências e artigos, os quais estão enfileirados na ordem em que foram escritos, as duas primeiras pronunciadas em 1954 e 1955, respectivamente, em reuniões do Rotary Club e do Instituto dos Advogados Brasileiros, nesta cidade, e os demais estampados nas colunas de "O Jornal" de Manaus, durante o ano de 1957.

Reunidos em volume ficarão, portanto, ligeiros estudos sobre matéria especializada, a documentarem, na ausência de mérito ou valor técnico, o interesse e o entusiasmo de quem, no honroso exercício de duas cátedras, serve à causa do ensino no preparo da mocidade que pensa e estuda.

De resto, os assuntos de que tratam possuem palpitante atualidade, motivo por que a sua leitura se destina não somente a acadêmicos de Direito e de Economia, mas também a quantos conhecem e procuram solução, inclusive no panorama brasileiro, para importantes questões estatais, aqui ventiladas com superior objetivo cultural.

Manaus, janeiro, 1961.

O AUTOR

EDUCAÇÃO: DIREITO IGUALITÁRIO E DEVER CONSTITUCIONAL

Se pretendesse dar ao conceito de educação, em face da atual Constituição do Brasil, o seu expressivo conteúdo democrático, através de sintética característica jurídico-política, bastaria afirmar, sem qualquer receio, que a atividade educacional condensa o sentido misto de um direito e de um dever.

Em primeiro lugar, a definição, assim resumida e concisa, atenderia ao velho e sábio princípio romano de que "o direito e a obrigação são correlatos".

Depois, ficariam estabelecidos, pelo menos do ponto de vista teórico, poderosos suportes para sua positivação na prática.

Finalmente, consultar-se-ia, sem sombra de dúvida, o espírito que norteou os constituintes brasileiros de 1946, ao traçarem as linhas mestras do código fundamental de 18 de setembro daquele ano.

E, então, valendo-me dos próprios textos constitucionais, diria que a educação, a ser ministrada no lar e na escola, é um direito de todos, inspirando-se nos

princípios da liberdade e nos ideais da solidariedade humana, visto como o amparo à cultura é dever do Estado.

Com efeito, a nossa Lei Suprema, tratando com carinho e sabedoria do problema educacional, lhe concedeu posição de relêvo e destaque, colocando de início na esfera de competência da União a lei de diretrizes e bases da educação nacional e, mais adiante, abrindo um capítulo especial sob a epígrafe "Da Educação e da Cultura".

O Brasil é, quanto à forma de Estado, uma Federação ou Estado Federal e, por isso mesmo, aos elaboradores da Carta Magna vigente não passou despercebida a técnica de funcionamento do govêrno nesse Estado composto, cujo modêlo são os Estados Unidos da América, onde o gênio político dos convencionais de Filadélfia, nos idos de 1787, legou ao mundo civilizado a Constituição norte-americana, de existência longa e proveitosa, a aproximar-se de duzentos anos de duração, com apenas vinte e duas emendas que lhe não inquinam a pureza original, de alta valia e inequiperável ajustamento ao império da vontade popular.

O federalismo, como do próprio feitio doutrinário perfeitamente ajustado à sua experiência quase duas vezes secular, pressupõe uma reunião permanente de Estados, que se aglomeram, com o sacrifício de suas independências integrais, para, no gôzo de uma autonomia relativa no plano interno, concederem e reconhe-

cerem à União Federal a total soberania nas relações exteriores com os demais Estados.

Assim, há que entrosar os mecanismos dos respectivos governos, numa hierarquização de funções e encargos, de sorte a evitar choques e atritos, garantindo-se, ao revés, a harmonia legal e administrativa, em órbitas de atribuições predeterminadas.

Em razão de tal escalonamento de tarefas governamentais, a Constituição brasileira dispõe, no seu art. 5.º, inciso XV, alínea **D**, que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, para, no seu art. 171, como completando o pensamento dos constituintes patrícios, preceituar que os Estados-membros organizarão os seus sistemas de ensino.

Isso parece lógico, claro e compreensível, desde que interpretado à luz das teorias, que são várias e não importam agora, justificativas ou explicativas apenas da Federação. Mas, na verdade, serve de assunto para debates prolongados, gerando controvérsias dificilmente contornáveis, quando se conduz a discussão para outros ângulos, trasladando-se o tema para campos já não exclusivos da estrutura estatal, mas conflagrados por outras idéias, inclusive as referentes à forma de governo, propriamente dita, na época presente ainda marcada por extremismos e ditaduras...

Esta segunda hipótese, infelizmente, foi a armada entre nós, ainda sob a lembrança do malfadado Estado Novo, pelos governantes incumbidos de disciplinar a matéria, depois da promulgação e vigência da Constituição em foco.

Embora preparado por uma insigne comissão de educadores, a um tempo técnicos e juristas, o projeto de lei sôbre diretrizes e bases da educação nacional está paralizado, desde 1949, no Congresso Nacional, no seio da Comissão Mista de Leis Complementares, integrada por senadores e deputados dos mais eminentes, exatamente porque surgiu disparidade de opiniões acêrca do sentido com que devem ser regulados os dispositivos constitucionais referidos.

E' que "o projeto foi elaborado com o pressuposto de que a União, em matéria de ensino, tem que limitar-se a legislar sôbre os princípios gerais. Aos Estados e ao Distrito Federal é conferida a função de, dentro dos respectivos territórios, traçar a estrutura e regular o funcionamento dos diferentes tipos de instituições educativas. E' verdade que, com relação ao ensino superior, o projeto não transfere às unidades federadas a faculdade normativa. Esta, porém, é dada aos próprios estabelecimentos de ensino. E, dêste modo, fica a competência da União em tudo limitada aos simples preceitos de ordem geral".

Mas o parecer, a seu respeito, entendeu que "o projeto deve ser refundido ou emendado para os seguintes fins :

I — Fixar os princípios gerais de organização e administração dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;

II — Manter o caráter exclusivamente federal da legislação do ensino secundário, assim como do ensino

profissional dos diferentes tipos, e não subtrair da competência federal o reconhecimento e a fiscalização dos estabelecimentos destinados a ministrar essas modalidades de ensino;

III — Organizar o ensino superior de tal modo que se preserve para cada espécie de curso de formação, a estrutura nuclear comum;

IV — Dar organização aos demais ramos de ensino, que não foram regulados, como sejam o ensino artístico e o ensino especial”.

E, diante da divergência, nada mais se fêz, com óbvios prejuízos para o ensino, em seus diversos graus e currículos, no país inteiro.

De resto, na conceituação dos negócios educacionais, dentro dos estreitos limites dêste simples trabalho, só a título ilustrativo aludo à demora legislativa, à tardança governamental, ao marasmo dos responsáveis pelos destinos nacionais no que tange a tão relevante e oportuna providência.

O que se tem em mira é mostrar, em rápidas pinceladas para delinear um quadro de inegável interesse coletivo, que a educação é um direito de todos, da mesma sorte que comparece, entre as funções estatais, como uma obrigação constitucional.

Como direito de todos, ela se consubstancia numa prerrogativa igualitária, de evidente teor democrático, porque, como ensina o douto CARLOS MAXIMILIANO, “a instrução é um direito dos menores, que lhes não

podem negar os tutores natos ou dativos. E' indispensável para a vida. Portanto, assiste aos pais o dever de ministrá-la. Quando faltam por desídia ou exploração do trabalho dos meninos, intervém compulsóriamente o Poder Público, ao qual sempre cumpre proteger a infância contra a cobiça e a perversidade dos adultos".

A propósito, o enciclopédico PONTES DE MIRANDA é mais radical e mais completo, ao escrever :

"Não se trata de ato voluntário, deixado ao arbítrio do Estado ou da Igreja, mas de direito perante o Estado, **direito público subjetivo** ou, no Estado puramente socialista e igualitário, situação necessariamente criada no plano objetivo, pela estrutura mesma do Estado. A própria estatalização do ensino constitui, nos ciclos evolutivos, grau avançado de progresso".

Noutro aspecto, no concernente ao compromisso estatal imperativo de animar a instrução, em seus diferentes estágios, o conspícuo PEDRO CALMON assinala que "no atual regime a União deixou a sua antiga atitude de indiferença em relação ao ensino popular, e tomou decididamente, a direção superior e a orientação dos grandes problemas relacionados com a educação nacional".

A seu turno, o preclaro THEMÍSTOCLES CAVALCANTI diz que "prevê (a Constituição — art. 174), por isso mesmo, o amparo à cultura como um dever do Estado, que deverá também promover a criação de institutos de pesquisas". E aduz : "A recomendação

define uma orientação moderna nos estudos científicos, sem maior alcance além de uma simples orientação a ser dada à estrutura do ensino e ao aparelhamento dos seus institutos”.

Eis o motivo por que, interpretada e conceituada à letra da Constituição Federal, a educação envolve, em seu objeto, a possibilidade de que todos, em pé de absoluta igualdade, recebam os seus benefícios, para o que o Estado se impôs um dever de ordem constitucional, a que não podem subtrair-se, numa fuga de lesa-democracia, os próprios governantes.

E, como direito e dever, a educação afiança, pelo aprimoramento das qualidades sentimentais e intelectivas do povo, o melhor futuro da pátria na paisagem de paz e concórdia de tôda a humanidade.

O SENTIDO POLÊMICO DA REFORMA ELEITORAL

SUMÁRIO: 1 — Interpretação de uma política autêntica. 2 — O problema eleitoral no Estado democrático. 3 — A disciplina do sufrágio no Brasil e suas metamorfoses. 4 — Clima de debate, na atualidade brasileira, em torno da alteração do sistema eleitoral. 5 — Os fatores de fraude no exercício do voto e as mais recentes tentativas de sua modificação. 6 — As inovações da Lei n.º 2.550. 7 — Sugestões rejeitadas pelo Congresso. 8 — Medidas necessárias à complementação, com êxito, do processo eleitoral.

INTERPRETAÇÃO DE UMA POLÍTICA AUTÊNTICA

Cabe fazer, dentro do objetivo dêste trabalho, à guisa de bem ajustado preâmbulo, pequena divagação, no sentido de interpretar, sob a verdade de princípios doutrinários, o conceito sociológico e jurídico de **política**.

Essa palavra, de origem grega, expressando o govêrno da cidade, tem sido usada, desde PLATÃO e ARISTÓTELES até KELSEN, JELLINEK, DUGUIT e BURDEAU, na sua exata significação, para traduzir, conforme a posição do intérprete, a arte ou a ciência

de dirigir o Estado, destinado êste a promover, precipuamente, o bem público.

E' certo, no entanto, que, modernamente, com a autonomia da Teoria Geral do Estado, estuda esta ciência a sociedade estatal em todos os seus aspectos, na generalidade e na complexidade de suas variadas e difíceis questões, sendo evidente, por igual, que se há restringido a definição de Política, assim confinada à realização prática dos fins do Estado, através de um de seus elementos constitutivos, para fazer a felicidade de quantos lhe estejam jurisdicionados.

De qualquer forma, o termo **política** não possui o sentido pejorativo, torpe, desprestigiado que se lhe costuma emprestar, muito embora concordemos em que a experiência nos últimos tempos sirva para ajudar, contribua decisivamente para fomentar a vulgarização daquele significado, incoadunável com a tarefa de governar o Estado, de tratar da coisa pública.

Na realidade, o vocábulo não se confunde, exatamente por faltar-lhe sinonímia, com "politicalha" ou "politicagem", não havendo mesmo necessidade, em nossa língua, de a êle juntar-se outras expressões, para falar-se em "política de tom elevado" ou em "política nobremente inspirada", ou, ainda, "Política com P maiúsculo", pois que tal letra, assim escrita, só se justifica na designação de Política como ramo do conhecimento humano.

E' que a **política**, apesar de ser uma atividade essencialmente do homem, se tem desfigurado e per-

dido a sua natureza e se tornado até insubmissa às boas normas de conduta.

Fei por isso, sem dúvida, que um estatólogo contemporâneo, pesquisando o sempre novo e palpitante tema, de raro interêsse teórico e prático, aludiu à "desumanização da política", para meditar e convencer, num ensaio de grande oportunidade, sôbre as permanentes e imperecíveis relações entre a política e a moral, observando que (1)

"Houve época em que a conduta política obedecia à revelação. Em outra, foi a razão quem se arrogou dirigí-la. Agora, os instintos ou impulsos parecem reivindicar essa tarefa. A parte sub-humana do homem, como um Incitatus vitorioso, se eleva a árbitro e inspirador do govêrno".

Eis porque muitas pessoas, em situação de fazê-lo pelo caráter e pela cultura, não desejam imiscuir-se nas missões políticas, delas se afastando desinteressadas e, às mais das vezes, decepcionadas ante a onda crescente do menosprezo, do abuso, da corrupção e da demagogia.

Mas, forçoso é convir, se é incontroverso que existe essa política degenerada, desviada e pervertida, ressalta à evidência, por outro lado, a política sadia, legítima e pura. Não descremos, em razão disso, de uma vida política subordinada à Moral e, também, ao Direito,

(1) — NELSON DE SOUZA SAMPAIO, "O Desumanização da Política", Liv. Progresso Edit., Bahia, 1951, pág. 155.

visto como, reconhecendo embora, nos meandros da história, repetidos exemplos de aversão à vida pública, pregamos, resoluta e convictamente, a vinculação da Política aos superiores preceitos da Ética, nos limites positivos da Lei.

O PROBLEMA ELEITORAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

Como processo de escolha, para a integração dos quadros governamentais, a eleição se conforma à democracia, constituindo mesmo, em seu embasamento, uma das colunas substanciais.

Em monografia já divulgada, expondo a tese do mandato eletivo revogável (2), tivemos ensejo de mostrar sua vantagem inconfundível e seu teor de perfectibilidade, para referir, em consequência, o aparecimento dos sistemas eleitorais, com a finalidade de garantir a veracidade e a lisura do voto, que é, a um só tempo, direito e dever a serem exercitados pelos cidadãos.

Esses sistemas são diversos, sendo aplicados nos Estados civilizados de conformidade aos resultados obtidos com os respectivos empregos, em virtude das variações observadas alhures, até porque os mecanismos do sufrágio diferem em seus efeitos, naturalmente em face das condições ambientes, inclusive pelo número de votantes e seus graus de instrução.

(2) — ADERSON DE MENEZES, "Do Mandato Político na Democracia Representativa", Tip. Fenix Edit., Manaus, 1954, págs. 128 e ss.

Todos êles, entretanto, partem do mesmo princípio, com um problema teórico a resolver: a conciliação do poder do Estado com a liberdade humana, o que se obtém pela manifestação de vontade de homens livres, que, designando seus representantes, se subordinam espontâneamente à autoridade delegada.

Em seguida, podem adotar características gerais, amplas e comuns, tais como, segundo as classificações de tratadistas renomados, antigos e modernos, ser o voto (3): universal ou restrito, facultativo ou obrigatório, secreto ou descoberto, direto ou indireto, uninominal ou de lista, cumulativo ou preferencial.

Todavia, o método de considerar eleitos os que obtêm o maior número de sufrágios, atribuindo-lhes tôdas as vagas a preencher, fêz surgir a importante questão da representação das minorias, já que a democracia é o processo de govêrno constitucional que garante, com base na liberdade e na igualdade, o funcionamento ativo da vontade popular, através do domínio da maioria em favor do bem público, sob fiscalização e crítica da minoria atuante.

Em consequência, delinearam-se dois grandes sistemas de eleição que, diversificando-se na adoção daqueles caracteres ou modalidades do sufrágio, são radicalmente dessemelhantes, na determinação dos candidatos eleitos, pela distribuição dos lugares existentes. Reportamo-nos ao escrutínio majoritário e ao

(3) — Cf., p. ex., BARTHÉLEMY et DUEZ, ESMEIN, DARCY AZAMBUJA.

escrutínio da representação proporcional, que, hodiernamente, assinalam o progresso eleitoral em todo o mundo.

E tal tem sido a tessitura e incremento dos sistemas eleitorais, nos diferentes Estados mais desenvolvidos cultural e politicamente, que prolifera, aqui e algures, copiosa e imensa, farta e brilhante literatura jurídica a respeito do discutido e transcendente assunto.

As legislações sôbre a interessante matéria aumentam sempre, em busca de aperfeiçoamento, firmando-se, à sua ilharga, excelentes doutrinas, versando sôbre umas e outras as pesquisas e as discussões dos estudiosos, parlamentares, publicistas e políticos.

A propósito, LAFERRIÈRE enumera (4), além do sistema majoritário, segundo o qual ocorre a eleição do candidato ou dos candidatos mais votados, qualquer que seja a minoria de sufrágios obtida pelos seus adversários, o sistema de representação proporcional, também conhecido simplesmente por R. P., cujo procedimento técnico é principalmente determinado pelo **quociente eleitoral** e pelo **número uniforme de votos**. Com referência ao primeiro, a atribuição dos assentos eletivos se faz: ou pela maior média, ou pelo divisor eleitoral, ou pelos maiores restos. Relativamente ao segundo, atribuem-se os mandatos: ora pela solução das listas bloqueadas, ora pela concorrência de lista e duplo voto simultâneo.

(4) — JULIEN LAFERRIÈRE, "Manuel de Droit Constitutionnel", Édit. Domat Montchrestien, Paris, 1947, págs. 570 e ss.

São múltiplos subsistemas, cuja aplicação não sobra tempo agora para examinar, mas que foram mencionados apenas a título ilustrativo.

A DISCIPLINA DO SUFRÁGIO NO BRASIL E AS SUAS METAMORFOSES

À maneira dos demais Estados juridicamente ordenados, o Brasil tem disciplinado a prática do voto, a fim de assegurar a ingerência de seus cidadãos na direção dos negócios coletivos.

Antes mesmo da conquista da independência, tivemos a nossa primeira lei eleitoral, que foi de origem espanhola e outorgada por D. JOÃO VI, em 7 de maio de 1821.

A Constituição Imperial, de 25 de março de 1824, compendiando um capítulo especial intitulado "Das eleições", regulava a matéria por via indireta e censo alto. E cumpre assinalar, ainda na Monarquia, a lei n.º 842, de 13 de setembro de 1855, denominada "Lei dos Círculos", bem como a lei n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881, cognominada "Lei Saraiva", que fôra elaborada com base em ante-projeto de RUI BARBOSA.

Proclamada a República e promulgada a nova Constituição, em 24 de fevereiro de 1891, trouxe esta modificações profundas, alargando a capacidade de voto, aludindo a sufrágio direto e assegurando a representação da minoria. E' de acentuar, na primeira República, a vigência da lei n.º 1.269, de 15 de novem-

bro de 1904, chamada "Lei Rosa e Silva" e que, como as acima citadas, visava ao aprimoramento da eleição no Brasil.

Vitoriosa a revolução de 1930 e instaurada a segunda República, conseguimos avançar sobremodo, ampliando-se o sufrágio, com a participação das mulheres, e instituindo-se o voto secreto, tudo conforme estipulou o grande Código Eleitoral de 1931.

A Constituição de 16 de julho de 1934 consagrou as referidas melhoras, estabelecendo que, além do voto obrigatório, a eleição era mediante sufrágio universal, igual e direto. Dispôs, ainda, que, para a composição da Câmara dos Deputados, observar-se-ia o sistema proporcional, fixada, na base de um quinto da representação popular, a representação das organizações profissionais, numa fórmula mista que resultou fracassada, em que pese a pequena existência do regime então inaugurado.

Com o golpe de Estado de 1937, a Carta outorgada a 10 de novembro, sepultando por alguns anos o regime democrático, voltou a impor o voto indireto, que, afinal de contas, não chegou a ser experimentado sob a ditadura do Estado Novo.

Às vésperas da derrubada do autoritarismo vigente por quase dez anos, foi expedido o Decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, apelidado "Lei Agamemnon de Magalhães", dispondo sobre o sistema eleitoral brasileiro, o qual foi em parte modificado pelo Decreto-lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946.

A atual Constituição do Brasil, promulgada a 18 de setembro de 1946, adotou a mescla dos sistemas majoritário e proporcional, com o sufrágio universal e direto, o voto obrigatório e secreto e a representação dos partidos políticos, na forma que a lei estabelecer.

Sòmente cêrca de quatro anos depois, apesar de ser uma lei complementar à Constituição, veio a lume o Código Eleitoral, pela Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950, elaborado às pressas pela proximidade de eleições gerais, tal como aconteceu há poucos dias com a sua reforma, corporificada na Lei n.º 2.550, de 25 de julho de 1955, cujo texto, implicando algumas novidades, consideraremos adiante.

CLIMA DE DEBATE, NA ATUALIDADE BRASILEIRA, EM TÔRNO DA ALTERAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL

A reforma eleitoral em foco processou-se numa atmosfera de verdadeira polêmica, onde fomos buscar fundados motivos para dar nome à presente palestra, em que se pretende, única e exclusivamente, trocar idéias e tirar ilações de feitiço teórico, sem a menor preocupação com o rumo dos embates apaixonados e por isso mesmo errôneos, até porque só assim, sob critério imparcial, se acertará com as melhores soluções para aplicação objetiva.

Foi a experiência, recolhida no decurso de alguns anos, com a realização de várias eleições, debaixo da vigência do Código Eleitoral de 1950, que determinou;

em todo o país, a eclosão de um movimento generalizado, tendente à reforma do valioso, mas incompleto diploma legal.

Com efeito, o Código Eleitoral de 1950 como que consolidara, com diminutas alterações, os princípios constantes do primitivo Decreto-lei n.º 7.586. Este, embora formulado por eminentes juristas, entre os quais HAHNEMANN GUIMARÃES, VICENTE PI-RAGIBE, LAFAYETTE DE ANDRADA, MIRANDA VALVERDE e JOSÉ LINHARES, e revisto pelo então ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, que era conceituado professor da Faculdade de Direito da Universidade do Recife, revelou precariedade quando empregado. Assim também ocorreu com o Código de 1950, resultante de uma proposição do ex-senador IVO d'AQUINO e no qual colaborou eficientemente, como seu relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o nosso notável conterrâneo WALDEMAR PEDROSA, hoje ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Tanto êsse reparo é procedente que, como já se registrou, "para atenuar-lhe as falhas e corrigir-lhe as imperfeições, teve o Tribunal Superior Eleitoral de alargar a sua competência, tomando decisões de emergência, que caracterizaram atos legislativos".

Consequentemente, tôda vez que se verificava uma disputa de votos, fazendo sentir aos candidatos, aos partidos e ao povo, as fraquezas e os desacertos da legislação eleitoral, aumentavam as queixas e crescia o descontentamento, com ecos fortíssimos nas colunas

dos jornais, nos programas radiofônicos, nas discussões em mesas redondas, na tribuna do parlamento, por tôda a parte, enfim.

Vigorrosos e bem sucedidos inquéritos foram encetados, no sentido de alertar a opinião pública e recolher depoimentos, a fim de que se aferisse, afinal, a insatisfação popular quanto aos resultados assinalados nos prélios das urnas.

Dentre tais campanhas de aspecto cívico-cultural, ressalta a promovida pelo jornalista RUY BLOEM na imprensa paulista, por meio de incisivos artigos de sua lavra e entrevistas substanciosas com ilustres personalidades, uns e outras reunidos em admirável livro deste ano, sob o título "A crise da democracia e a reforma eleitoral". Esse escritor patricio lançou, realmente, um brado de alarme, sintetizando o próprio clamor público, ao qual ninguém mais podia fazer-se surdo, pois consubstanciava impressionante apêlo da coletividade brasileira. De algumas das suas corajosas conclusões, que procurou e quase sempre conseguiu comprovar, pode-se dissentir, porém não é lícito a quem quer que seja negar o formidável serviço prestado à democracia pelo festejado autor na referida obra, onde sua opinião, manifestada sem reбуços, vale como um depoimento sereno a que se obrigara, pois, como êle mesmo explica no prefácio, "o dever dos homens de uma geração deve ser cumprido com a mesma desambição que o semeador põe no seu trabalho: se êle próprio não puder colher os frutos da semente que planta, os homens do futuro os colherão".

OS FATORES DE FRAUDE NO EXERCÍCIO DO VOTO E AS MAIS RECENTES TENTATIVAS DE SUA MODIFICAÇÃO

Não há dúvida de que a deformação operada no sistema eleitoral gerou, por sua vez, enorme crise política, ameaçando as bases do regime democrático no país. Os excessos assinalados nas sucessivas campanhas, em que, sombreados pela demagogia e pelo dinheiro, os partidos se mostraram impotentes e incapazes de orientar bem a opinião pública, reclamaram imperiosamente outros métodos, por meio dos quais se possa atingir à superioridade do governo do povo, pelo povo e com o povo.

Já se escreveu que, entre os males terríveis que o Código Eleitoral de 1950 permitiu se alastrassem no organismo político nacional, figuram, além de outros: o personalismo, a esmagar os partidos; a demagogia, a levar a descrença popular no regime democrático; o poder econômico, a expulsar da representação os candidatos que não podem gastar milhões para se eleger; e a falta de uma consciência partidária no eleitorado, a refletir-se na composição heterogênea das assembleias através da escolha de indivíduos e não de representantes de idéias ou programas. De resto, existe uma mentalidade lamentável no seio da massa, à qual os partidos, como órgãos de selecionamento dos candidatos, concedem a maior atenção, ao atrair para suas legendas cidadãos inexpressivos politicamente e, em geral, despreparados para as funções eletivas, mas

donos de popularidade ou de dinheiro, que lhes possibilitará obter razoável votação de fãs irresponsáveis, explicando-se dessa maneira a inclusão, na chapa de quase todos os grupos partidários, de candidatos que não possuem qualidades para o exercício das altas funções políticas, mas que são escolhidos pela fortuna disponível ou pela ressonância do seu nome no esporte, no palco e até mesmo no picadeiro (5) !

Em decorrência dessa verdade cristalina, os partidos prejudicam a democracia e o povo, prejudicando-se a seu turno, de vez que investem em mandatos políticos homens que, afora sua notória incapacidade para legislar — por exemplo, nem ao menos formam convicção partidária, desservindo inclusive à legenda pela qual se elegeram, logo às primeiras contrariedades.

Com certeza, influíram para apressar a reforma do sistema eleitoral todos êsses elementos de corrupção, que emergem da realidade dos fatos, conspurcando o exercício do sufrágio nos moldes até agora vigentes.

Assim, logo após a vigência do Código Eleitoral de 1950, começaram a aparecer as tentativas de sua reforma, por meio de projetos apresentados às duas casas do Congresso Nacional. Os mais importantes foram os seguintes : à Câmara dos Deputados — o de n.º 479-50, do deputado SAMUEL DUARTE; o de n.º 33-51, do deputado JOÃO AGRIPINO; o de n.º 887-51, do deputado TARSO DUTRA; o de n.º 1.984-52, do deputado ARNALDO CERDEIRA; o de n.º 2.377-52, do

(5) — RUY BLOEM, ob. cit., Liv. Martins Edit., São Paulo, págs. 141 e 39.

deputado COUTINHO CAVALCANTI; e o de n.º 94-55, elaborado pelo ministro EDGARD COSTA, presidente do T. S. E. e encaminhado por mensagem do Poder Executivo; ao Senado — o de n.º 19-52, do senador JOÃO VILASBOAS e o de n.º 15-54, do senador DARIO CARDOSO, os quais chegaram a ser aprovados na Câmara Alta, sendo remetidos à Câmara Baixa, onde receberam, respectivamente, os ns. 4.636-54 e 4.601-A-54.

E' oportuno mencionar a relevância das proposições oferecidas pelos srs. JOÃO VILASBOAS e ARNALDO CERDEIRA, em vista de ambos haverem proposto, através de iniciativas distintas, novos códigos eleitorais, com a inclusão de institutos desiguais, cuja análise, neste momento, a premência de tempo impede por inteiro.

A tramitação regimental dos aludidos projetos foi se arrastando, até que teve início a atual legislatura, reunindo-se o Senado e a Câmara na primeira sessão legislativa, em pleno ano de 1955, quando terá lugar mais uma eleição presidencial, além de eleições de governadores de diversos Estados da Federação e de vereadores em vários municípios brasileiros.

Eis que, pela Resolução n.º 8, foi criada uma comissão mista de deputados e senadores, para opinar sobre uma "reforma de emergência", como dizia, analiticamente, o seu art. 2.º, tendo os seus trabalhos sido orientados pela preliminar de que "a atual reforma da legislação eleitoral é para a emergência da eleição de

3 de outubro, tendo por pressupostos o que for urgente e inadiável, de preferência para erradicar a fraude e a corrupção”.

Esse, está claro, o sentido da reforma levada a efeito, num clima de agitação, aliás bem justificado, não tendo os legisladores conseguido manter-se **“au dessus de la mêlée”**, serena e tranquilamente, tal a intensidade do debate, repercutindo intensamente na sala de reuniões da comissão e nos plenários dos Palácios Monroe e Tiradentes.

INOVAÇÕES DA LEI N.º 2.550

Não se esqueça, portanto, que a reforma em tela não é definitiva nem ideal, mas, tão somente, a que foi possível fazer, emergencialmente, endereçada, na presente conjuntura sócio-política, ao combate da fraude e da corrupção, a rigor dois ilícitos eleitorais perigosos, já definidos como fatos históricos e universais. É, na verdade, duplo delito que, em maior ou menor proporção, se fomenta em tôdas as áreas políticas e geográficas, assim na monarquia como na república, tanto no presidencialismo como no parlamentarismo ou, ainda, no diretorialismo, isto é, na Inglaterra ou na França, nos Estados Unidos ou na Itália ou, mesmo, na Suíça, tão decantada pelos costumes de sua nobre gente. Mas, seja como fôr, urge guerreá-lo, impõe-se exterminar o crime duplicado, para legitimar a representação democrática e solidificar o govêrno popular.

Passemos em revista, ligeira e superficialmente, as providências que a Lei n.º 2.550 traz no seu bojo :

Inscrição, transferência e lista de eleitores. Ao apresentante do requerimento de inscrição, o escrivão eleitoral dará recibo, além de registrá-lo no livro competente, não podendo o juiz, sob pena de suspensão disciplinar até trinta dias, assinar o título, antes de preenchido pelo cartório e neste assinado pelo eleitor, a quem será entregue, pessoalmente, pelo juiz eleitoral ou preparador, ou por escrivão especialmente designado, mediante recibo firmado e anexado ao seu processo de alistamento, cancelando-se quando não houver identidade de assinatura. Para a transferência de título, decorrente de transferência de domicílio, exige-se mais a transcorrência de mais de um ano da inscrição primitiva e residência mínima de três meses no novo domicílio, atestada por autoridade policial, porém ressalvada a remoção de servidor público ou autárquico, ou de membro de sua família. A proclamação do número de inscritos, antes de cada eleição, será feita em audiência, iniciando-se, no dia imediato ao do encerramento do alistamento e da transferência, a organização das listas de eleitores e sua distribuição pelas seções eleitorais. Essas listas são permanentes, salvo morte, transferência, eliminação do alistamento ou mudança de residência para local mais próximo de outra seção do mesmo distrito, sendo organizadas com assistência e fiscalização dos partidos regularmente registrados.

Mesas receptoras. Serão constituídas de um presidente, um primeiro e um segundo mesários, de três

suplentes e de dois secretários, proibida a presença de membros de um só partido ou coligação, a menos que a aliança abranja a totalidade dos mesmos, êstes indicando em lista tríplice os nomes de seus correligionários para escolha e nomeação, em audiência pública, de maneira a atender, sempre que possível, a todos os partidos ou coligações. Se não houver indicações, o juiz fará as nomeações dentro do mesmo critério. A falta do membro da mesa ou o abandono aos trabalhos, sem justa causa, será passível da multa de quatrocentos a dois mil cruzeiros, cobrada mediante executivo fiscal, aplicando-se ao faltoso, se servidor público, ou autárquico, a pena de suspensão até quinze dias.

Votação e marca de tinta. Está consignada a proibição de votar, o eleitor, fora da respectiva seção, abrindo-se exceção para os componentes das mesas, fiscais e delegados de partido, juiz eleitoral, altas autoridades e candidatos, êstes de conformidade com a eleição em desenvolvimento, mas todos em separado, o que também sucede com os portadores de 2.^o via do título eleitoral. É bem de ver que só poderá votar aquêle que exhibir o respectivo título e cujo nome constar na lista da seção, sendo, ainda, de observar que está prevista a não reunião de mesa receptora, cujos eleitores votarão na seção mais próxima em funcionamento. Logo depois de depositar o voto na urna, o eleitor tocará uma tinta indelével por doze horas, não sendo admitido a votar quem, no ato, apresente vestígio da mesma tinta.

Punições e isenção de pena. O eleitor, que não votar, incorrerá na multa de cem a mil cruzeiros, cobrada mediante executivo fiscal e, não o fazendo ou não se justificando devidamente, não poderá inscrever-se em concurso para cargo público, empossar-se em qualquer função, receber vencimentos de emprego público ou proventos de inatividade, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição, participar de concorrência pública, obter empréstimos em Caixas Econômicas, Institutos e Caixas de Previdência Social, bem como de estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, praticar, afinal, qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou do imposto de renda. O juiz eleitoral fornecerá aos que não votaram, por motivo justificado, documento que os isente das sanções legais.

Apuração, nulidade de votação e proibição quanto ao serviço público. Os trabalhos de apuração deverão ser concluídos no prazo de quinze dias e, além dos casos previstos no Código Eleitoral, é nula a votação quando votar eleitor indevidamente inscrito ou que haja sido excluído do alistamento e quando votar eleitor de outra seção, devendo-se atentar que a coincidência entre o número de votantes e o de sobrecartas encontradas na urna não mais constituirá motivo de nulidade, desde que não resulte de fraude comprovada. Não poderá ser utilizado, para benefício de partido político, o serviço público de qualquer repartição, inclusive o respectivo prédio e suas dependências, tornando

a Justiça Eleitoral efetivo êsse preceito, mediante representação documentada.

Eleições de senadores e suplementares. Quando as eleições se realizarem para o preenchimento de duas vagas no Senado, não será apurada a cédula que contiver nomes de candidatos por partidos diferentes, ressalvado o caso de aliança partidária devidamente registrada, podendo o eleitor, porém, votar em candidatos registrados por partidos diferentes, desde que o faça em chapas separadas. Também não poderá conter uma mesma cédula nome de candidato a senador registrado por um partido e de suplente registrado por outro, pois em nenhum caso será considerado eleito suplente pertencente a partido diverso do que houver eleito o senador, salvo no caso de aliança. Quando houver eleições suplementares e estas se referirem a cargos de representação proporcional, a votação e a apuração far-se-ão exclusivamente para as legendas registradas, não oscilando mais a classificação obtida pelos candidatos.

Garantias eleitorais. No período de seis meses antes e até três meses depois das eleições, nenhum servidor público poderá ser removido ou transferido, ex-officio, para cargo ou função a ser exercido fora de sua residência, vigorando essa proibição, conforme as eleições, para o território nacional, o Estado e o Município ou Distrito Federal. As eleições serão sempre realizadas com a garantia da força federal, posta à disposição das autoridades competentes, sendo vedado promover, no dia da eleição, qualquer concentração de

eleitores e o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do sufrágio.

Revisão do alistamento e folhas individuais de votação. Vão ser adotadas, no alistamento eleitoral, a partir de 1.º de janeiro de 1956, as "folhas individuais de votação", com retrato e impressão digital, pagas tais despesas pela União. E, a partir de 1.º de julho de 1956, deverão ser substituídos por folhas individuais de votação os atuais títulos e os que forem expedidos até 31 de dezembro do corrente ano. Essas folhas serão conservadas em pastas, uma para cada seção eleitoral, remetidas, por ocasião das eleições, juntamente com urna e demais documentos, às mesas receptoras que as devolverão, findos os trabalhos, ao respectivo cartório, onde ficarão guardadas. A sua segunda via é que será entregue ao leitor, tendo a denominação de título eleitoral. E, para alistar-se, de acôrdo com o novo sistema, deverá o cidadão preencher, do próprio punho, em cartório, na presença do escrivão ou de funcionário designado pelo juiz, a fórmula impressa que lhe será fornecida, atestando o escrivão ou funcionário ter sido a fórmula preenchida em sua presença pelo próprio requerente.

Corregedoria da Justiça Eleitoral. A criação deste órgão fêz recair o seu exercício no terceiro desembargador, membro de Tribunal Regional Eleitoral, que não o Presidente e o Vice-Presidente. Suas atribuições serão fixadas pelo T. S. E. e, em caráter supletivo ou complementar, pelo T. R. E., ficando desde logo esta-

belecido que êle se locomoverá, para as zonas eleitorais, por determinação dos Tribunais Superior e Regional, a pedido dos juizes, a requerimento de partido, deferido pelo Tribunal Regional e sempre que entender necessário.

Prazos, instruções e outras providências. Com relação aos prazos estipulados na lei da reforma eleitoral, temos, para exemplificar, os seguintes: 70 dias antes do pleito, a Justiça Eleitoral deverá ter aprontado todos os títulos; até 60 dias antes da eleição, os eleitores deverão retirar os títulos em cartório; 100 dias antes da eleição, encerra-se o alistamento; 100 dias antes da eleição, encerra-se a transferência de títulos; 60 dias antes da eleição, encerra-se a expedição de 2.^a via do título de eleitor, por motivo de perda ou extravio; 99 dias antes da eleição, a justiça eleitoral inicia a organização das listas de eleitores; 45 dias antes da eleição, serão indicados os nomes para a constituição das mesas receptoras. O Tribunal Superior Eleitoral baixará instruções, criará modelos e adotará as medidas necessárias à completa execução da lei, que, num de seus artigos, manda negar o registro a candidatos que, pública ou ostensivamente, façam parte ou sejam adeptos de partido político cujo registro tenha sido cassado com fundamento no art. 141, § 13, da Constituição Federal.

SUGESTÕES REJEITADAS PELO CONGRESSO

Como ficou acentuado e é notòriamente sabido, o Parlamento Nacional levou a cabo a reforma eleito-

ral sob positivo tempo quente, num ardoroso entrechoque de paixões, de interêsses e de postulados personalísimos, muito subjetivos aliás, para serem criticados sem qualquer aprêço.

Acertou numerosas vêzes, ainda que tenha fracassado em pontos transcendentés, porque, embora a lei decretada e sancionada pelo Presidente da República tenha um cunho de transitoriedade, o anseio comum é o do aprimoramento de nosso sistema eleitoral. Por outro lado, não se deve obscurecer que, enfrentando e desprezando alguns alvitres, o Congresso Brasileiro agiu a contento, de forma a merecer aplausos sem reservas. No entanto, rrem sempre isso aconteceu.

Detenhamo-nos, por instantes, em lembrar algumas de suas negativas :

Cédula oficial. Lastimavelmente, não se tornou vitoriosa a adoção da cédula oficial, preconizada pela própria Justiça Eleitoral, aceita pelo Executivo e apoiada por destacados parlamentares. De tôdas as medidas destinadas a coibir o engôdo e a burla, era a cédula oficial a mais objetiva e salutar. E que ela iguala, perante o eleitorado, candidatos e partidos, dessa sorte protegidos contra os desníveis econômicos. A impressão e a distribuição particulares de chapas acarretam gastos de certa monta, em sua mór parte supérfluos, ante o desperdício comumente comprovado, e a dificuldade com que lutam os candidatos e partidos, para levar suas chapas a seções distantes, estaria superada inteiramente, em face da certeza de que as

cédulas, à disposição de todos os eleitores, seriam ali postas pelo Poder Público, em absoluta igualdade de condições. E o votante consciente, esclarecido e dotado de discernimento não experimentaria nenhum embaraço para sufragar o nome de sua simpatia e preferência.

Apuração pelas mesas receptoras. Outra falha dos congressistas foi a abolição desta providência, que visava a tornar rápida a contagem dos votos, com o conhecimento imediato do resultado das eleições. Constituídas as mesas receptoras por elementos rigorosamente partidários, não há por que temer a entrega do trabalho apuratório aos seus membros, que se fiscalizariam mutuamente, não permitindo qualquer fraude ou adulteração.

Mecanismo da representação proporcional. Neste particular, foi elogiável a atuação da maioria parlamentar, que impediu fosse desprezado o procedimento atualmente utilizado, para voltarmos ao anteriormente mandado aplicar. Como já se disse, entre os processos da representação proporcional, existem o sistema dos maiores restos também chamado das sobras, que é obedecido na Suíça, e o sistema do divisor eleitoral, também denominado do divisor comum, cifra repartidora ou de HONDT, em homenagem ao seu criador, famoso professor da Universidade de Gante, e que é cumprido na Bélgica. Pois bem : o Decreto-lei 7.586, de 28-V-45, optou pelo primeiro sistema, afastado depois pelo Código de 1950, que erigiu em nossa legislação o segundo sistema, considerado o mais perfeito pelos tratadistas, porque consulta melhor à proporção-

nalidade. Agora, pretendeu-se substituir, entre nós, o sistema belga pelo sistema suíço, num regresso ao passado, o que não consentiram os legisladores pátrios.

Estrutura dos partidos políticos. Permanece a falha de nosso sistema eleitoral, no que tange à organização e ao funcionamento dos partidos políticos em moldes seguros, efetivamente orgânicos, tal como sucede em adiantados Estados democráticos. Não acolheu a maioria parlamentar alvitre a respeito do momentoso assunto, o que é de entristecer, diante da inércia em que se deixam ficar os partidos nacionais, de cuja existência se tem relativa notícia ao anunciar-se a pugna eleitoral. Já é tempo de seguir os bons exemplos, fornecendo roteiros largos e eficazes aos nossos partidos políticos, aos quais, como orientadores da opinião pública, está reservado saliente papel na democracia, em cujo ambiente são "forças motrizes", para usar a expressão de BRYCE.

MEDIDAS NECESSÁRIAS À COMPLEMENTAÇÃO, COM ÊXITO, DO PROCESSO ELEITORAL

Aí está para ser observada a reforma eleitoral de cuja eficiente aplicação vai depender a sua sobrevivência e a sua complementação.

Inegavelmente, reúne em seu texto cautelas moralizadoras do processo da eleição, tais como a prova de que o eleitor já votou pelo sinal do dedo tingido (6),

(6) — Dispositivo revogado pela Lei n.º 2.582, de 30/VIII/1955.

precedente encontrado, com sucesso, na vizinha República da Venezuela, em que pese o seu fracasso, por volta de 1939, no limítrofe Estado da Colômbia.

Mas, ainda não basta. Exige-se o prosseguimento da luta contra a fraude e a corrupção, por meio de dispositivos legais severos, especialmente estabelecidos com êsse fim. Haja vista a legislação, austera e muito grande, existente nos Estados Unidos (7), onde abundam leis respeitantes às práticas corrutivas eleitorais (**corrupt practices**).

Em nossa opinião, não existem razões para que se abandone o sufrágio universal, que apenas precisa ser entendido em seus termos reais, sem demasias prejudicialíssimas. De feito, não vemos motivos ponderáveis que encaminhem para o sufrágio censitário ou capacitário. Indicado, porém, é prevenir para amparar a sorte da democracia como ambiente por excelência de govêrno. Nem em todos os Estados há o pluralismo eleitoral produzido felizes resultados, conforme investigação recente de abalizado mestre de Direito (8), cujos dados estatísticos descobrem o sufrágio universal fornecendo um govêrno conveniente nos Estados Unidos da América, Suíça, Inglaterra, Holanda e Estados escandinavos; dando maus frutos na França e na Bélgica; e inteiramente malogrado na Espanha,

(7) — Cf. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, "Los Partidos Políticos en los Estados Unidos de América", Edit. Depalma, Buenos Aires, 1943, págs. 125 e ss.

(8) — Cf. BERNARD LAVERGNE, "Suffrage Universel et Autorité de l'État", Presses Universitaires de France, Paris, 1949, págs. 38 e ss.

Alemanha, Itália, Áustria e Hungria. Constatase, ademais, que, excetuadas a França e a Suíça, nenhum país do mundo estabeleceu o sufrágio universal antes de 1871, daí se concluindo que o princípio segundo o qual cada homem vale um voto é relativamente novo. A propósito, o professor GENÉSIO DE ALMEIDA MOURA, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, lançou a tese (9) de que se deve combinar, em lúcida interpretação que autoriza o seu emprêgo, os artigos 134 e 168, inciso I, da Constituição Federal, conciliando-se a obrigatoriedade do voto com a compulsoriedade da instrução primária, pois, segundo suas afirmações, alfabetizado não é quem sabe apenas soletrar, mas quem sabe ler e escrever perfeitamente, demonstrando completo discernimento. A idéia é boa em sua essência. Entretanto, o obstáculo manifesto a que seja perfilhada repousa nos entraves com que o govêrno proporciona o ensino primário, por demais deficiente ainda. A seleção do votante, de fato, merece feita por ocasião do alistamento, porém, nesse passo, a reforma eleitoral já operou proveitoso avanço, em ordenando a petição do próprio punho, com a responsabilidade da testemunha: o escrivão eleitoral ou o funcionário para tanto designado. Inocultável, todavia, é que a reforma eleitoral facilitou, ainda, quanto à substituição dos atuais títulos pelas folhas individuais de votação, ao facultar a instrução do pedido com aquêles pseudotítulos em vez dos documentos exigidos pelo Código Eleitoral para as inscrições. Melhor seria,

(9) — RUY BLOEM, *idem*, págs. 161 e ss.

positivamente, que se anulasse por inteiro o alistamento existente, processado com base no alistamento "ex--oficio" da ditadura, em todo o seu cortejo de irregularidades quase incríveis, pois que possibilitou a inscrição eleitoral de analfabetos e estrangeiros, para que, então, tudo começasse de novo, dentro dos rigores que a condição de cidadania impõe decisivamente a prol da segurança da pátria e do bom funcionamento do regime democrático.

Não se fundamenta portanto o rumor de qualquer emenda constitucional para contornar as imperfeições e as irregularidades do nosso sistema eleitoral. O policiamento da inscrição do eleitor, que não somente precisa "ferrar o nome", desenhar a assinatura, copiar com dificuldade, e sim escrever e ler satisfatoriamente, com capacidade de assimilar e compreender programas e planejamentos, representa o comêço de futuras e vantajosas conquistas, a serem completadas e finalizadas com o triunfo da cédula eleitoral, ainda agora discutida no Congresso para as eleições majoritárias (10)

(10) — Derrotada, na Câmara dos Deputados, a cédula oficial sugerida pela Justiça Eleitoral, teve o senador DOMINGOS VELASCO a iniciativa de voltar à carga, apresentando ao exame da Casa Legislativa a que pertence um projeto, pelo qual era instituída a cédula oficial para as eleições majoritárias. Aprovada essa proposição pelo Senado, após longa obstrução, foi à Câmara Baixa, onde, depois de entendimentos e composições partidárias, com a assistência do Presidente do T.S.E., mereceu aprovação um substitutivo, a seguir adotado pela Câmara Alta, dispondo sobre a cédula única para as eleições de presidente e vice-presidente da República, tão somente, com os nomes dos candidatos na ordem cronológica dos respectivos registros. Os partidos políticos, além da Justiça Eleitoral, podem imprimir e distribuir tais chapas, que, por isso mesmo, deveriam denominar-se **cédulas uniformes**, e não **cédula única**. É a Lei n.º 2.582, de 30 de agosto de 1955, que não é integralmente satisfatória, mas que representa, em todo caso, um passo à frente no sentido da perfectibilidade do sistema eleitoral brasileiro.

Porque, quando os eleitores em geral estiverem nas condições delineadas acima, não haverá nenhuma dificuldade em votar, assinalando a legenda partidária e, também, o nome do candidato preferido. E se extinguir, assegurada a todos os cidadãos iguais oportunidades, a concentração de eleitores em "currais", com revista e acompanhamento até a boca da urna, pondo-se fim aos chamados "eleitorado de cabresto", sobre os quais a influência do poder econômico é tremenda e solerte. Com isso, indubitavelmente, desaparecerá terrível mancha que afeia o nosso sistema eleitoral, já que a distribuição, troca e imposição de chapas nas vésperas e no dia da eleição, inclusive no momento de votar, constituem um espetáculo degradante, reduzindo a pugna eleitoral, ao contrário de uma propagação de idéias e programas, a uma dispendiosa provocação de conflitos com muito esforço e muito cansaço, mas sem nenhum convencimento do eleitorado, que continua a flutuar ao sabor de ofertas imediatas, longe da concepção dos problemas estatais.

E' irrefutável, portanto, que, não se tendo concluído a renovação do sistema eleitoral brasileiro, permanece a polêmica em aberto, com a finalidade de angariar elementos para complementá-lo, sempre em busca da verdade nos pronunciamentos populares, que devem ser patrulhados contra a fraude e a corrupção. Tudo isso, no entanto, sem olvidarmos que a eleição é um ato humano — homens sufragando homens, sob o signo de seus velhos e eternos equívocos...

LITERATURA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

É o sr. PAULINO JACQUES um escritor plenamente realizado, com lugar definido na literatura jurídico-constitucional do Brasil, através de obras valiosas sobre Direito Constitucional e Direito do Trabalho, além de interessantes e variados ensaios biográficos. Os seus trabalhos possuem real envergadura, em especial, para mim, os que se intitulam "Da igualdade perante a Lei", "Democracia Parlamentar", "O mandato político na Constituição de 1946", "O Estado do Brasil no século XVIII" e "Curso de Direito Constitucional", êste recentemente publicado e que recebi com oferta cordial do ilustre autor.

O "Curso de Direito Constitucional", edição primorosa da Revista Forense, Rio, 1956, é integrado por oitenta e dois capítulos e se destina a um fim didático efetivamente alcançado. Mas, cumpre salientar, como o faz em oportuno prólogo o eminente docente livre da Faculdade Nacional de Direito, os subsídios que oferece à leitura se embasam em fundamentos históricos e filosóficos de todo em todo necessários, "porque a plena compreensão de qualquer instituto de Direito Consti-

tucional pressupõe o estudo de sua origem e evolução, que a História oferece, e da sua ideologia informadora, que a Filosofia proporciona”.

Quer isso dizer que o sr. PAULINO JACQUES não se queda, à guisa de espectador, contemplativamente, diante das Constituições do Brasil e de outros Estados, em superficial tentativa de interpretá-las ou compará-las. Bem ao revés, a sua posição é a do exegeta esclarecido que utiliza a cátedra, com devotamento e consciência, para debater magnos assuntos e, no mister de mostrar roteiros, também traça os seus próprios, contribuindo destarte para afastar dúvidas e aclarar teorias. De resto, sem êsse sentido, sem essa preocupação e sem tal alcance, é mais aconselhável não dar nada à estampa, conservando-se dignamente na obscuridade comum do que sair à lume com o brilho fátuo das repetições cansativas e já fora de moda, absolutamente despropositadas.

E tão forte foi a impressão a mim causada, pelo volume da lavra do constitucionalista patricio, que não me subtraio em tecer alguns comentários a respeito de sua excelente produção, sem dúvida a mais nova do gênero nos círculos publicitários do nosso país. Fazendo-o nas presentes linhas, desnutro o objetivo de gizar crítica, assim no tom de endeusamento como no feitio de depreciação, que para tanto me faltam predicados de saber e sensibilidade, porém, tão somente, com a intenção de axaltar a capacidade criativa do festejado professor, por meio de notas de sinceridade, na atitude franca e na admiração leal.

Vale assinalar, de início, que o sr. PAULINO JACQUES fixa com apreciável equilíbrio a posição do Direito Constitucional no quadro sistemático das ciências jurídicas e sociais, para situá-lo sôbre aquelas e sob estas, isto é, dominando as primeiras e subordinado às segundas, mas sempre em relações estreitas, com recíprocas influências (págs. 24 e 26). Por isso, evidentemente, cresceu o seu objeto. Daí, conclui com acêrto, a nova técnica constitucional, por via da qual as Constituições se tornaram analíticas ou regulamentares, estruturando não apenas a ordem política e civil, mas, ainda, a ordem econômica e social (pág. 31). Em consequência, impõe-se atualizar o conceito de Constituição, que em nossa época, "é um código político, contendo os princípios e normas que definem e organizam os poderes do Estado, estabelecendo-lhes e limitando-lhes as atribuições, bem como declara e assegura os direitos civis, políticos, econômicos e sociais dos jurisdictionados (cidadãos, nacionais e estrangeiros)" (pág. 33). E, assim, ainda na mesma esteira do raciocínio, lei constitucional só o é a que modifica a Constituição, cujo processo de elaboração se sujeita a um rito especial, formal e solene (pág. 42). Portanto, não pertence à referida categoria de lei a lei complementar, que, como o nome indica, completa tão sômente a Constituição e que se confunde com lei orgânica, passo em que discorda de JOÃO MANGABEIRA, para quem existe diferença entre elas, embora especiosamente, na opinião do autor (págs. 214 e s.).

Onde o mestre da Universidade do Brasil oferece contribuição magnífica, talvez a maior, é quanto à

classificação das Constituições. Fugindo a fórmulas confusas ou, pelo menos, inviáveis no mundo contemporâneo, conseguiu na verdade bem defrontar o problema, aquilo que ainda é para vários publicistas uma **vexata questio**. Com efeito, abandona critérios mais ou menos clássicos, todavia sem nenhuma aplicação prática, para alinhar resultados de seus estudos, com uma conclusão personalíssima! Esta é que desejo focar, em homenagem à perícia sócio-jurídica com que se houve o sr. PAULINO JACQUES ao classificar as Constituições em ortodoxas ou ecléticas (pág. 40). Ao estabelecer o seu critério, com base na feição dogmática com que se apresentem as Constituições, faz exsurgir destas os próprios conteúdos, as substâncias que as configuram e lhe dão vida, para então opinar que, quanto ao dogmatismo, as leis supremas são "ortodoxas ou ecléticas, conforme adotam uma só ideologia política informadora ou procuram conciliar ideologias opostas". Eis aí, com oportunidade, um juízo de valor, em face naturalmente das infiltrações de princípios e sistemas com que se elaboram as modernas Constituições, em cujos textos, à margem de ausência de originalidade ou unidade, se observa, em contrapartida manifesta, autêntico ecletismo doutrinário, nem sempre bem ajustado, porque às mais das vezes resultante de estranhos conflitos teóricos.

No entanto, como sói acontecer com toda obra humana, o livro do sr. PAULINO JACQUES desperta a atenção, por igual, para certas passagens de seu bojo, nas quais o leitor exigente poderia vislumbrar pequenas

falhas, que, ainda que comprovadas, não lhe retiram o mérito desde o comêço registrado.

Assim, quando trata de formas de Estado, após haver, com perspicácia, distinguido govêrno de regime, o autor inclui, entre aquelas, ao que parece sem razão plausível, o Império e a Comunidade, referindo-se embora à Inglaterra, de 1838 em diante e de WINSTON CHURCHILL! Ora, que o Império Britânico ou melhor, a BRITISH COMMONWEALTH OF NATIONS, por não admitir sua qualificação entre as formas de Estado conhecidas, compareça como uma modalidade **sui generis**, de jeito a positivar a afirmativa de LORD BALFOUR de que "desafia qualquer classificação", não se discrepa de modo algum. Daí, entretanto, a pretender-se enriquecer as formas de Estado com três novos tipos, inclusive a União Incorporada em que aparece a mesma Grã-Bretanha, de 1800 a 1922 (compreendendo o citado Império de 1838), é talvez avançar demais, em discordância generalizada.

Com referência aos sistemas de representação proporcional, o brilhante professor assevera serem dois: o belga, do divisor comum, e o francês, do quociente eleitoral (pág. 184), o que, a rigor, constitui uma diminuição ao número muito maior daqueles sistemas eleitorais, ainda hoje, como acentua, tão pródigos em desperdiçar vontades. Que êsses são possivelmente os principais sistemas, não se vai discutir, até porque envolve a questão ponto de vista individual. Mas, que sejam os únicos, sem qualquer ressalva, não é lícito concordar. E não o é pelo fato de existirem, para

exemplificar : o suíço, dos maiores restos ou das sobras, idealizado por HAGENBECH-BISCHOFF, da mesma maneira que o belga o foi por VIKTOR D'HONDT; o preferencial, criado por HARE; o da concorrência de listas ou de partidos, a que aludem ESMEIN e DUGUIT; e o do número uniforme, de que falam LAFERRIÈRE e BISCARETTI DI RUFFIA. Todos defeituosos, é bem de ver, porém arquitetados no sentido de mais proporcionalmente atender à dispersão de votos, para facultar a representação das minorias, que também é cogitada pelos sistemas do voto limitado e do voto cumulativo, segundo DARCY AZAMBUJA.

Merece destaque o que se lê com relação ao Poder Executivo e o processo de escolha de seu titular, na parte em que escreve que "a Constituição de 1946 restabeleceu as normas de 1934 (eleição direta, dentro da 1.ª metade; indireta, da 2.ª); porém, só no caso de vaga de presidente da República e de vice-presidente se faz necessária a eleição (art. 72, § 2.º)" (pág. 230). Essa foi a tese defendida por notáveis juristas, em 1954, ao vagar a presidência e ao assumí-la o vice-presidente, a prol da não eleição pelo Congresso do sucessor dêste, que sucedera ao presidente. Ao contrário do que supuseram alguns e penso supor o sr. PAULINO JACQUES, devia ser eleito, por via indireta, o novo vice-presidente, em virtude de terem ocorrido as duas vagas : a do cargo de presidente pela morte dêste; e a do cargo de vice-presidente, por ter êste passado a presidente. Nada mais claro, insofismável e pelo que proclamo, na companhia honrosa do professor MARIO CASASANTA,

da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, o êrro em que, por conveniência político-partidária e gerando perigoso precedente, laboraram os senadores e deputados da legislação passada.

No concernente ao exame do capítulo "Da Educação e da Cultura", o abalizado autor diz que a Constituição vigente "silenciou quanto ao plano nacional de educação, embora lhe haja traçado as linhas mestras, e aos órgãos incumbidos de sua elaboração, execução e fiscalização (arts. 170-172)" (pág. 424). A assertiva, em sua duplicidade, reclama reparo, de vez que, se é exata na final, não corresponde no princípio ao que se contém noutro capítulo, relativamente à "Organização Federal", onde está disposto que a União é competente para legislar sobre as "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 5.º, inciso XV, alínea D).

Se, em meio ao registro entusiástico do aparecimento do livro, recorri à despretenciosa divergência, ante a qual o sr. PAULINO JACQUES poderia valer-se, com vantagem, de seu talento e de sua cultura, foi para documentar o cuidado e o carinho com que manuseei o seu admirável "Curso de Direito Constitucional", em cuja consulta muita coisa se aptende, inclusive sobre a reforma da Constituição, diferenciando-se, em face desta, entre revisão e emenda, que são espécies daquele gênero, como tão bem dilucida, apesar de contrapor-se, nesse particular, ao julgamento sempre respeitável de PINTO FERREIRA.

ESTUDOS POLÍTICOS

Em dezembro de 1956, circulou, em seu primeiro número, a "Revista Brasileira de Estudos Políticos", de cuja edição tivera eu notícia em agosto do mesmo ano, por intermédio de carta do professor ORLANDO M. CARVALHO, na qual o ativo e eficiente vice-reitor da Universidade de Minas Gerais me solicitava colaboração para aquela iniciativa publicitária.

Motivos de ordem material impediram-me de atender, com solicitude, ao convite desvanecedor, até que me veio às mãos a referida publicação, que se destina ao debate de problemas das instituições políticas, nacionais ou estrangeiras, bem como dos principais aspectos da vida política brasileira, em nível universitário.

Não há dúvida de que, em nosso meio cultural, fazia ausência um órgão do gênero em tela, e sua aparição deve ser compreendida como resultante de uma necessidade, a pronunciar-se crescentemente e a reclamar satisfação imediata.

Vale acentuar, para fornecer de saída elementos seguros sôbre o vigor do empreendimento, que êste se escora em nomes de rara estatura mental, entre os

quais avultam, na especialidade, como diretor responsável e membro do conselho redacional, respectivamente, o mestre mineiro, já citado, e o professor NELSON DE SOUZA SAMPAIO, da Universidade da Bahia, ambos fazendo magistério em Faculdade de Direito e na cátedra de Teoria Geral do Estado.

E' que esta ciência, nova porém definida e autônoma, tem forçosamente de assumir o comando em pesquisas que tais, embora se não desconheça a contribuição de outros setores do saber humano, como sejam a Sociologia, a Economia Política, a História, a Psicologia, a Ciência das Finanças, a Filosofia do Direito, o Direito Constitucional e o Direito Internacional Público. Por isso mesmo, satisfaz sobremodo o observar-se que o estudo da Teoria Geral do Estado, entre nós, está produzindo resultados excelentes, em que pèse o propósito velado com que se lhe deu um lugar ao sol no currículo de curso superior e em que se possibilitou o seu conhecimento por um maior número de pessoas, inclusive com a formação de autênticos estatólogos.

De feito, somente no ano escolar de 1941, por via do Decreto-lei n.º 2.639, de 27 de setembro de 1940, foi a mencionada disciplina incluída na primeira série do curso de bacharelado, pois que, até então, era privativa de uns poucos que queriam e podiam aperfeiçoar-se, passando por um curso de doutorado em algumas de nossas Faculdades de Direito. Mas, como estivessemos no Estado Novo e houvesse interesse no ensino encomendado da Carta autorgada a 10 de novembro de 1937, o diploma ditatorial determinou que os cate-

dráticos de Direito Público Constitucional fossem transferidos para as cadeiras criadas, enquanto os concursos para as substituições vitalícias daqueles só seriam realizados após três anos, tempo em que suas antigas cátedras ficariam ocupadas por interinos ou contratados ao sabor das conveniências de autoridades momentâneas.

Foi assim, debaixo de cálculo e empenho escusos, que oficialmente se introduziu na educação brasileira, em seu grau mais difundido, a Teoria Geral do Estado (*Allgemeine Staatslehre*), denominação que os alemães empregam para referir a mesma matéria pelos anglosaxões chamada de Ciência Política (*Political Science*). A nossa preferência pela terminologia germânica, no âmbito dos países latinos, que ainda não conseguiram aclimar-se ao vocabulário consagrado principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, decorre em princípio do nome usado pela lei e, ainda, do fato de que foram realmente os teutos os cunhadores de uma expressão nova, nos meados do século XIX, para designar o estudo do Estado na sua totalidade e na sua complexidade, desde a origem e evolução até ao funcionamento e estrutura presente. Desprezaram, dessa maneira, o termo "política" como designativo da generalidade dessas investigações, para, em consequência, significar, tão somente, a finalidade prática do governo, na própria realização do Estado. E, então, surgiram obras essenciais sobre a empolgante ciência, ora os livros que a englobam com feição didática, ora os volumes de alta indagação, em forma específica, como

teses de concursos. É bem de ver, no entanto, que as minhas assertivas não dizem, em absoluto, que anteriormente não se investigasse nos mencionados planos da atividade intelectual, pois ciência ou arte política existe secularmente, podendo do assunto falar-se, sob documento, na Antiguidade Clássica, com as produções imortais de PLATÃO e ARISTÓTELES.

Agora, um grupo de estudiosos acaba de lançar no mercado livresco a "Revista Brasileira", propondo-se fazer "estudos políticos" sem falsa fachada, mas com "o sentido de realidade e a capacidade de influenciar o meio social", na feliz apresentação do professor MILTON CAMPOS, a quem coube delinear, em rápidas palavras, o programa daquela publicação semestral, patrocinada pela Universidade das Alterosas. Na verdade, o pensamento político, elaborado nas teorias e interpretado pelas escolas, há de transubstanciar-se nos reflexos que opera no cerne das instituições, cuja objetividade não prescinde jamais de um pressuposto científico como contribuição doutrinária para a aplicação estatal. Basta compulsar o aprimorado volume, muito bem impresso na Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, São Paulo, para concluir-se pela certeza de que está preenchida sua destinação. Além de outros especialistas, colaboram, no número inicial, o professor HERMES LIMA, da Universidade do Brasil e que escreve sobre a natureza do poder político; o professor GUERREIRO RAMOS, da Fundação Getúlio Vargas e que disserta a respeito da dinâmica da sociedade política nacional; o sociólogo GILBERTO FREYRE, que

versa a escravidão, a monarquia e o Brasil moderno; o professor LESLIE LIPSON, na Universidade da Califórnia e que aqui esteve a serviço das Nações Unidas, cujo artigo examina o govêrno no Brasil contemporâneo; e cientistas da UNESCO, que, bordando comentários quanto à terminologia das ciências sociais, já oferecem subsídios à elaboração do respectivo dicionário, como providência que se impõe e sem demora. Outros trabalhos são alinhados em suas páginas, mas não desejo tornar enfadonha a sua enumeração, muito embora tencione aludir às notas finais sôbre livros recém-aparecidos, entre as quais figuram oportunos noticiários a respeito de ADOLF A. BERLE e sua "The 20th Century Capitalist Revolution" (Harcourt, Brace and Co., N. York, 1954), de WALTER LIPPMANN e sua "The Public Philosophy" (Hamish Hamilton, Londres, 1955), de JOÃO CRUZ COSTA e sua "Contribuição à História das Idéias no Brasil" (Liv. José Olímpio Editora, Rio, 1956) e de J. E. PIZARRO DRUMMOND e sua "Burocracia e Democracia" (Serviço de Documentação do DASP, Rio, 1956).

Como se deixa transparecer, a "Revista Brasileira de Estudos Políticos" nasceu sob a égide de legítima oportunidade e sôbre suportes os mais credenciados nas esferas das letras sócio-jurídicas do país. Sua diretriz é exata e proveitosa, razão por que exige a cooperação de quantos penetram nos meandros da problemática do Estado, em suas múltiplas modalidades. Ninguém, nessa condição, deve eximir-se à sua parcela de ajuda,

ADERSON DE MENEZES

que é, afinal e a um tempo, assim imprescindível como enobrecedora. De tal sorte que, apesar dos pesares, me disponho a comparecer com meu adminículo, colaborando logo mais no importante órgão nacional.

CONCEITO DE DEMOCRACIA

Quando se edita alguma coisa em planos mais altos e se tem a sorte de ser lido e propagado, sem compromissos de quaisquer espécies, é evidente que isso representa uma fortuna para os autores, que, favorável ou contrariamente, têm suas opiniões pelo menos consideradas como objeto de indagação, através de simples referências nominais ou de honrosas citações de trechos dos livros, como resultado de consulta bibliográfica, variada e persistente, em que se apoiam os estudiosos, antigos e modernos. Habitua-se os publicistas, dêsse modo, à sensação de ver admitidos ou não os seus pareceres, o que se positiva mediante a crítica dos doutos, ora em manifestações elogiosas, desde que se verifique concordância de pontos de vista, ora em censuras elegantes, desde que se choquem orientações adversas. E', afinal, o livre, belo e necessário debate do pensamento vivo, em que se envolvem os escritores em geral, até mesmo o provinciano como eu, que me atrevo a elaborar e a divulgar idéias, com ousadia e por conta própria, em consequência de meus labores magisteriais, experimentando, assim, o prazer da referência e da citação, por diversas vezes. Mas, em compen-

sação espiritual, vale a pena correr o risco, como passo a explicar para justificativa do presente trabalho.

Está o sr. ALCINO PINTO FALCÃO, juiz de direito no Distrito Federal, publicando uma obra, que intitulou "Constituição Anotada" e era para ser escrita, em dois volumes, de parceria com o seu colega JOSÉ DE AGUIAR DIAS, mas que, por motivos supervenientes, ficou sob a lavra e responsabilidade apenas daquele magistrado, além de ampliada para três tomos. É uma bonita produção do Editor José Konfino, Rio, o primeiro volume de 1956 e o segundo já de 1957, aguardando-se agora o terceiro, a bem suceder-se como os anteriores, escritos em linguagem escorreita e enfeixando comentários quase sempre seguros, com muita erudição e atualidade.

No livro inicial, ao lado de tantos sabedores do Direito Público, fêz-me a honra de duas citações o novel constitucionalista, a quem já admirava como juiz culto, independente e bravo, e de quem também conhecia, com agrado e louvor, o seu excelente informe "Da Imunidade Parlamentar" (Ed. Revista Forense, Rio, 1955).

De feito, às páginas 29, tratando de definições de democracia, realmente "sempre perigosas", o sr. ALCINO PINTO FALCÃO reproduziu o meu conceito, segundo o qual "democracia é a forma de governo constitucional que garante, com base na liberdade e na igualdade, o funcionamento ativo da vontade popular, através do domínio da maioria em favor do bem público, sob fiscalização e crítica da minoria atuante" ("Do mandato político na democracia representativa", Ed.

Fenix, Manaus, 1954, pág. 33). E ao mesmo, a seguir, se referiu em termos de discordância, que me não convenceram de acompanhá-lo modificando a conclusão a que meus estudos autorizaram chegar, isto porque, no caso oposto, não teria dúvida em fazê-lo, consciente e honestamente.

Cumpro, de início, mencionar que o autor me concedeu glorificante preferência ao escolher para exame, dentre tantas por aí esparsas, a minha definição de democracia, criada com base nos pressupostos de dominação da maioria, de igualdade, de liberdade e de filosofia de vida, que figuram, na aludida tese de concurso, como princípios forjadores de um complexo doutrinário. É que ensaiei uma conceituação genérica, reunindo, em conjunto harmonioso, todos os elementos essenciais da democracia, isto é, sem fazer realce, dar primazia ou estabelecer privilégio para qualquer um deles, que se completam naturalmente.

Logo no comêço, antes mesmo de apreciar o meu conceito, o vigoroso escritor registra que, muitas vezes, se define democracia em "desacôrdo com a própria Constituição", o que implica um tecnicismo jurídico do maior exagêro. Quem faz teoria, direito científico ou direito constituendo, não pode nem deve submeter-se à lei, direito positivo ou direito constituído, sob pena de, se aceitar a subordinação, nada elaborar, uma vez que se não cria o já existente. Lògicamente, portanto, o preceito constitucional, na sua feitura, é que há de ajustar-se, filiar-se, arrimar-se à qualquer concepção

teórica, e não esta buscar fundamento em ato legislativo ou mesmo constituinte.

De igual gravidade é a passagem em que o arrojado publicista confunde democracia com forma de Estado. Aliás, democracia não é, também, hodiernamente, uma das formas de governo, quando se tem em mira classificá-las com rigor técnico. Eis porque, agora, entendo melhor dizer "processo de governo constitucional" do que "forma de governo constitucional", muito embora este adjetivo não deixe margem para controvérsia quanto ao que se quis qualificar. Democracia é meio de realização do governo ou, como esclarece PEDRO CALMON, método de sua realização ("Teoria Geral do Estado", Ed. Freitas Bastos, 2.^a, Rio 1942, pág. 325), mas nunca, jamais, em tempo e de modo algum, forma de Estado.

Equivoca-se, além disso, ao afirmar que o meu conceito "dá prevalência ao elemento liberdade, quando o da igualdade é que, na democracia, deve ter prevalência". Ora, este aspeto já mereceu contestação com argumentos contidos na própria monografia... até porque os dois elementos se pressupõem reciprocamente, a fim de que indivíduos livres gozem da mesma igualdade e indivíduos iguais desfrutem da mesma liberdade.

Admite, em seguida, falar-se em "democracia marxista", para aludir que meu conceito não abrangeria esta modalidade (sic), "que desconhece a minoria atuante, somente característica da democracia do tipo clássico". Aqui, vou dar a palavra a HANS KELSEN, que,

em seu mais recente livro, versando o conceito democrático do cimo de sua incontestável autoridade, assevera que o princípio majoritário não se identifica de modo algum com o domínio absoluto da maioria ou da ditadura da maioria sôbre a minoria, tanto assim que, pressupondo a maioria a existência da minoria, a exclusão desta, na criação da ordem jurídica, seria contrária ao princípio democrático. E remata: "Se não é eliminada do procedimento pelo qual se cria a ordem social, a minoria conserva sempre a possibilidade de influir na vontade majoritária. Dessa maneira é possível evitar, em certa medida, que o conteúdo da ordem social determinado pela maioria se encontre em oposição absoluta aos interesses da minoria. **Este é um elemento característico da democracia**" (o grifo é meu) ("Teoria General del Derecho y del Estado", Imprenta Universitaria, México, 1950, pág. 302). De resto, não há como adotar essa expressão ôca, de mero efeito demagógico, que é "democracia marxista", tão falsa quanto aquela outra, de tamanha redundância: "democracia popular". É que a atual Constituição da U. R. S. S. assinala, no seu art. 2.º, a ditadura do proletariado, de que também dão notícia os que cogitam da realidade comunista, como, para exemplificar, PIERRE GEORGE, ao escrever: "A supressão do domínio dos povos, isto é, das massas laboriosas, pelas classes privilegiadas e usurpadoras do aparelho econômico e do poder político, exige, em todos os casos, a ditadura do proletariado, qualquer que seja a forma. É o característico de unidade de tôdas as democracias populares, ao mesmo tempo que o laço histórico com os processos de constru-

ção do socialismo na União Soviética" ("Les démocraties populaires", Éditions Sociales, Paris, 1952, pág. 7).

Por fim, o sr. ALCINO PINTO FALCÃO afirma que a minha "definição peca, outrossim, por incluir um elemento finalístico ("em favor do bem público"), que servirá para apontar um **dever ser** e não o que **é** e este é que pode ser objeto de definição; aliás, êsse elemento teleológico não é exclusivo da democracia, mas sim constante em qualquer organização política do Estado, tôdas pretendendo cobrir-se com êsse alto propósito". À guisa de preliminar, urge ter em conta a lição de DARCY AZAMBUJA, de que "ao Estado, tal como é, os sistemas filosóficos e as doutrinas políticas opõem o Estado como devia ser, ao Estado real, um Estado ideal", ("Teoria Geral do Estado", Editora Globo, 4.^a Porto Alegre, 1955, pág. 14), ajuntando o mestre patricio que "essa discordância constitui um dos fatores mais evidentes das transformações pacíficas ou violentas por que passam as sociedades políticas". E, ainda, que ARISTÓTELES, sapientissimamente, classificou o governo da multidão (democrático) em bom e mau, ou são e corrupto, ou puro e impuro, conforme atendesse ou não aos interesses coletivos ("A Política", tradução de Nestor Silveira Chaves, Ed. Cultura Brasileira, S. Paulo, s/d., pág. 117 e ss.). Assim, ao fazer a doutrina de democracia, inclusive como filosofia de vida, não tinha eu porque descurar a sua finalidade, deixando de salientar a teleologia conceitual. Não subsiste dúvida de que a idéia de **bem público**, locução que JEAN DABIN prefere à **bem comum**, mas que significa uma e a

mesma coisa, é inerente à idéia de govêrno, a tal ponto que para muitos tratadistas o Estado é produto das necessidades humanas, pois "o bem comum é o objeto pelo qual os homens se associam", ou seja "sem bem comum não há sociedade", derivando mesmo das exigências do bem comum a noção de autoridade. Sabe-se, porém, que "os atos humanos se realizam num mundo de coisas que podem ser ou deixar de ser". Então, apesar da conexão entre govêrno e bem público, impõe-se insistir na sua observância para o equilíbrio estatal e a realização do ideal democrático. Não é pelo fato simplista de ser a democracia mal praticada que se vai esquecer o critério teórico de que, em princípio, deve ela patrocinar a efetivação do bem público, que é o próprio fim do Estado. Porque não se pode chamar de político ou civil a um govêrno que vise ao bem particular dos governantes, YVES SÍMON ensina que "a relação para com o bem comum é de tal modo essencial ao Estado, que governar para a consecução de bens privados significa a perversão da democracia em tirania" ("Filosofia do Govêrno Democrático", Ed. Agir, Rio, 1955, pág. 75).

Julgo, ante o exposto, haver defendido, amistosamente, em ligeiros confrontos, o meu humílimo conceito de democracia, ao qual se não conciliou à formação doutrinária do afamado autor, que, como acima frizei, possui em sua bagagem publicitária a melhor e mais completa monografia brasileira sôbre as prerrogativas da irresponsabilidade e da inviolabilidade nos parlamentos.

No que tange à outra citação, às páginas 45 de "Constituição Anotada", relativamente à minha interpretação da teoria do mandato representativo, com a qual se alia o sr. ALCINO PINTO FALCÃO, não preciso aduzir nenhuma palavra.

ELEIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Existe, em São Paulo, um Instituto de Sociologia e Política, mantido pela Federação do Comércio do grande Estado, cujas finalidades, científicas e práticas, vêm sendo plenamente atingidas. Dentro da esfera de suas múltiplas atividades, nos campos sedutores da pesquisa sociológica e da investigação política, o conceituado órgão de estudo há realizado progressos notáveis através de empreendimentos de alta valia, sempre noteados por belo sentido cívico-cultural, a serviço portanto do Brasil e de sua gente. Por isso mesmo, não passam despercebidas, nas camadas das elites intelectuais do país, suas salutares e convenientes iniciativas derredor de problemas básicos da vida nacional, tais como os dois transcendentales cometimentos a que me vou referir, logo adiante, para assinalar a posição de destaque e relêvo assumida pelos integrantes daquele núcleo de trabalho, saber e patriotismo.

E' que tenho notícia de haver o Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, no ano de 1955, patrocinado duas tertúlias de suma importância, a primeira constante de uma

série de conferências sobre os precursores da sociologia brasileira e a segunda consistente de debates, com recomendações ao seu epílogo, sobre a reforma eleitoral, então discutida amplamente em todos os círculos opinativos do Brasil, em particular entre parlamentares e jornalistas.

Participou desses movimentos mentais o sr. RUI NOGUEIRA MARTINS, que, na ordem dos assuntos programados, proferiu uma palestra sob o título "Alberto Torres ou uma tentativa para organizar o Brasil" e elaborou um trabalho denominado "Diretrizes de uma Reforma Eleitoral". Posteriormente, já em 1956, o mesmo homem de pensamento, em discurso lido no Centro Cultural "Alberto Torres", com sede em Araraquara, focalizou "Os Sistemas Eleitorais na República". E, agora, enfeixou num volume impresso os três ensaios, que na verdade "se apresentam, assim, estreitamente unidos, numa conexão íntima, formando como que os três capítulos de um único estudo sobre as tentativas feitas para organizar o Brasil desde os primórdios da República até os nossos dias".

Fêz-me o autor, num gesto de inesperada gentileza, oferta de seu recente livro, que li de um fôlego, com inusitado interesse, diante dos temas abordados em forma límpida e debaixo de profundos conhecimentos. É bem de ver que o conferencista, já fixado em páginas duradouras, possui um culto, por sinal um empolgante culto: o de ALBERTO TORRES, cujo lugar em prélios memoráveis por um Brasil melhor ninguém poderá destruir, mas que efetivamente "anda meio esquecido,

injustamente arquivado". Essa veneração, que se traduz em justa homenagem do estudioso de hoje ao mestre de ontem, não prejudica ou obscurece a produção sócio-política do sr. RUI NOGUEIRA MARTINS, porque, ao contrário e certamente, a enobrece e a dignifica, emprestando-lhe brilho e vigor ante o acerto das observações do pensador patricio, que, como "melhorista", apenas queria organizar o nosso malsinado país.

Compulsando atentamente a obra em foco, intitulada no seu conjunto de "Tentativas para organizar o Brasil", detive-me muito a propósito na última parte, exatamente porque nela o autor versou a questão eleitoral e sua reforma, àquela época anunciada e só em mínima porção efetivada, matéria de que eu me ocupara também, quase ao mesmo tempo, pronunciando, na seção local do Instituto dos Advogados Brasileiros, uma conferência a que dei o nome de "O Sentido Polêmico da Reforma Eleitoral", publicada logo a seguir na "Revista da Faculdade de Direito do Amazonas" e, pouco depois, em separata, nas edições comemorativas do 25.º aniversário da referida entidade, por iniciativa de seu então presidente, o professor JOSÉ LINDOSO.

E, no cotejo dos dois trabalhos, ambos construídos com isenção, sob a influência tão somente de princípios que a boa doutrina aconselha, tive a satisfação de concluir pela identidade de pareceres em torno das mais delicadas questões que a reforma envolvia, nos diferentes setores do sistema eleitoral vigente em nossa pátria. Foi alentadora, de fato, a comparação levada

a t ermo, de vez que atestou não existir erro de concep o entre os homens que estudam, no concernente a providências necessárias para o melhor ordenamento do Brasil em c ndi es de conseguir o seu elevado destino. De resto, a almejada e completa estrutura o brasileira s  será positivada quando se alcançar, pelos meios apontados, a honesta manifesta o da vontade popular, sendo esta uma premissa sócio-política sôbre a qual assentará aquela realidade jurídico-política. Ora,   sabido que, num regime democrático, a vontade coletiva se apura através do exercício do voto. Donde, a tôda evidência, a assertiva bem urdida de que sem elei o legítima não há organiza o perfeita.

Vale, porém, revelar aos leitores os pontos em que coincidem as opiniões do sr. RUI NOGUEIRA MARTINS e as minhas. Pelo menos, os principais e mais visados na discussão da reforma eleitoral, ainda hoje incompleta, exigindo por isso mesmo o estímulo dos bem intencionados, já que se mostram dúbios e reticentes os responsáveis pela sorte da nacionalidade. . .

Em primeiro plano, analisando a extensão e a base da campanha reformista, escrevia eu incisivamente: "Não se fundamenta, portanto, o rumor de qualquer emenda constitucional para contornar as imperfei es e as irregularidades do nosso sistema eleitoral". Disso não discrepa o escritor paulista, ao asseverar que "a crítica (a defeitos da Constitui o), porém, não alcança o capítulo eleitoral". Noutro passo, dizia eu: ". . . não existem razões para que se abandone o sufrágio universal, que apenas precisa ser entendido

em seus termos reais, sem demasias prejudicialíssimas. De feito, não vejo motivos ponderáveis que encaminhem para o sufrágio censitário ou capacitário. Indicado, porém, é prevenir para amparar a sorte da democracia como ambiente por excelência de govêrno". Por sua vez, o autor bandeirante, garantindo que "ninguém pretende voltar atrás, no caminho que nos trouxe até o sufrágio universal", alude, com entusiasmo, ao "processo frio de revisão do quadro de alistamento" e fala "na valorização do eleitor consciente". Quanto a isso, impõe-se registrar que ambos alvitramos fazer coincidir a obrigatoriedade do voto e a compulsoriedade da instrução primária, só sendo permitido o alistamento eleitoral a quem fosse realmente alfabetizado, soubesse efetivamente ler e escrever, possuísse comprovadamente o grau inicial do ensino público. Acontece, todavia, que, nesse particular, achando embora a idéia boa em essência, frizava eu que "o obstáculo manifesto a que seja perfilhada repousa nos entraves com que o govêrno proporciona o ensino primário, por demais deficiente ainda".

Em outros ângulos, também relevantes, pensamos os dois de maneira idêntica, ambos fazendo a apologia da cédula oficial, infelizmente até agora não adotada, apesar do verdadeiro apêlo a seu favor formulado, até pela própria Justiça Eleitoral. Embora fazendo, por enquanto, simples tentativas, até que seja viável organizar o Brasil !

UMA SOLUÇÃO ÉTICO-LEGAL

Há um ano, precisamente, foi organizada, no Rio de Janeiro, uma Comissão Especial de Juristas, para o fim de oferecer sugestões sôbre a reforma constitucional, que, em março de 1956 como agora, constituia assunto para comentários os mais variados. A responsabilidade dêsse ato coube ao ministro da Justiça e Negócios Interiores, que se houve com equilíbrio no selecionamento de nomes para o alto mister, tanto assim que sua escolha recaiu em autênticos cultores do Direito em diferentes ramos, o que implica dizer: especialistas de singular estirpe, como se requer e exige nesta época em que o enciclopedismo perde terreno e cede lugar para o estudo de rigoroso feitio técnico, no sentido do aperfeiçoamento cada vez maior. E ficaram integrando a luminosa plêiade de juristas os srs. F. C. DE SAN TIAGO DANTAS, presidente da Comissão Jurídica Interamericana e Professor Catedrático de Direito Civil da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil; CARLOS MEDEIROS DA SILVA, ex-Consultor Geral e atual Procurador Geral da República; ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República; FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, ex-consultor Geral da República

e Professor Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Rio Grande do Sul; e HERMES LIMA, ex-Deputado e Professor Catedrático de Introdução à Ciência do Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.

À composição de tão eminente conselho de juriconsultos, com a finalidade específica de apresentar alvitrederredor da reforma constitucional, pareceu que se iniciava, acertadamente, o processo a seu respeito, sob os melhores auspícios de propostas elaboradas por figuras exponenciais da cultura jurídica brasileira, tôdas elas erguidas pela alçaprema da idoneidade moral e intelectual e equidistantes do partidarismo primário e doentio, virtualmente cego e obnubilado. Seria, por assim dizer, o preparo de um anteprojeto de emenda à Constituição, formulado em níveis de doutrinação sadia, com ajuste às imposições da realidade nacional. É bem de ver que a Comissão Especial de Juristas trabalhou logo após sua instalação e de sua autoria se conhecem opiniões valiosas, tais como as referentes à exigência da maioria absoluta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República; à coincidência e duração dos mandatos eletivos na órbita federal; à elaboração legislativa, envolvendo a controvertida delegação de poderes; à competência do Supremo Tribunal Federal, no que toca ao recurso ordinário e ao extraordinário; ao problema da desapropriação por interesse social; à acumulação de mandatos eletivos; ao estágio de juizes de carreira e à competência da polícia federal.

Trata-se, na relação acima, de matérias complexas, por si mesmas capazes de justificar a existência da Comissão, desde que ela nada mais tenha feito no concernente a sugestões para a reforma do Código Político do Brasil, já naqueles pontos muito atingido pelas conclusões teóricas dos mestres comissionados para tarefa de tamanha magnitude.

O certo, porém, é que da Comissão e de seus labores não mais se ouviu falar, embora o "Diário Oficial" da União tenha publicado, em abril e maio do ano próximo passado, as emendas pelos seus membros discutidas e votadas, as quais também mereceram, àquele tempo, pelo menos um opúsculo do Departamento da Imprensa Nacional, com prefácio do ministro da Justiça.

Não há negar, no entanto, que o ato criador da Comissão Especial de Juristas partiu do Governo do Brasil, através de sua pasta política, cujo titular deu a entender, em sucessivas declarações públicas, pelos jornais e pelas emissoras, que seu gesto não era, como não podia ser, uma decorrência de capricho pessoal, mas, sim, um imperativo da orientação do govêrno então recém-implantado no país. Que houve, pois, para anestesiar a ansia reformista de que se fêz pregoeiro o ministro da Justiça? Que fôrças ocultas ou supostamente ocultas fizeram calar as trombetas do arauto governamental, que afirmara sua disposição de só colaborar no atual estado de coisas, êle que havia passado algum tempo na Presidência da República, se

tivesse o verdadeiro contrôle da situação político-partidária ?

A pergunta, qualquer que seja o seu teor, reclama resposta dos líderes do Governo Nacional, especialmente em face das marchas e contramarchas parlamentares com referência à prorrogação de mandatos, somente possível por meio de manifesto e flagrante atentado ao texto constitucional, que determina clara e insofismavelmente a duração de cada legislatura !

E' que se não deve cuidar de reforma constitucional sem ambiente psicológico nas várias camadas da massa governada. E foi o Governo, pelo seu Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o anunciador de alterações imediatas na Lei Suprema, consideradas imprescindíveis para fazer andar o Brasil, que está parado e precisa progredir.

Agora, quando borbulham anseios e reivindicações à sombra de argumentos em princípio procedentes e explicáveis, talvez fosse indicado aproveitar, já e já, um dos alvitres dos ilustres juristas, a fim de frustrar, de imediato, a tentativa esboçada de continuidade no exercício da representação política, que foi pelo povo conferida com prazo predeterminado.

Na verdade, está plenamente fundamentada a emenda, de que foi relator o professor SAN TIAGO DANTAS, dispondo sobre a coincidência e a duração dos mandatos do presidente e vice-presidente da

República, dos deputados e dos senadores. É uma alteração ao texto constitucional que se apoia em bases técnicas e políticas da maior evidência, além de compa-
recer como antídoto sócio-jurídico ao vírus da prorro-
gação, pura e simples, acintosa e antidemocrática, do
encargo legiferante. Pela redação da emenda em foco,
os mandatos do presidente e do vice-presidente seriam
de seis anos, os dos deputados de três e os dos senadores
de nove, esta última representação, que é dos Estados
e do Distrito Federal, em igualdade de condições, se
renovando de três em três anos, por um terço de seus
membros. As eleições de deputados e senadores se
realizariam, em todo o país, no dia primeiro de junho,
coincidindo com as de presidente e vice-presidente da
República nos anos em que terminassem simultâ-
neamente os respectivos mandatos. O importante,
sobre ser oportuno, é que tal dispositivo, uma vez incor-
porado à Constituição, não se aplicaria aos mandatos
em curso, nada sofrendo com tal modificação os atuais
mandatários do povo brasileiro no Executivo e no Legis-
lativo. E, no objetivo de acertar a almejada coincidên-
cia, o mandato dos deputados eleitos em 1958 termi-
naria em 1960, o do senador eleito em 1958 acabaria
em 1966, o do senador mais votado em 1962 findaria
em 1972 e do menos votado, eleito na mesma ocasião,
findaria em 1969.

Eis, sem dúvida, uma solução correta e de acen-
tuado conteúdo ético-legal, que não seria adotada em
causa própria e que, fazendo embora coincidir os man-

datos afinal, não prorrogaria coisa alguma, senão que reduziria alguns mandatos e aumentaria outros, mas tudo na esfera do futuro, com o qual não se pode contar...

O MANDATO REVOGÁVEL

Tema sempre atual, de permanente e palpitante atualidade, o mandato político continua a prender a atenção de estatólogos e estadistas do mundo inteiro, inclusive aqui, no Brasil, onde homens despreparados para os serviços do Estado não só esboçam tentativas, mas, na verdade insistem em levar a cabo, com infelicidade de efeitos imprevisíveis e inenarráveis, uma simplória e injustificada prorrogação dos encargos representativos que o povo lhes confiou, para serem exercidos dentro de prazo certo e predefinido.

Por isso mesmo, já versei o assunto em trabalho anterior, focalizando-o à luz da realidade constitucional do país, para, afinal, concluir com uma solução de inegável feitio ético-jurídico, exatamente porque não fugia aos ditames da moral e se enquadrava, à exata, nos limites de perfeita reforma da Lei Magna do Brasil. Era, pura e simplesmente, a possibilidade de fazer coincidir os mandatos na órbita do governo federal, estabelecendo-se-lhes nova duração, porém com o cuidado de a emenda somente produzir seus resultados satisfatórios num porvir muito próximo.

Desta vez, o meu objetivo é ferir a questão num plano mais teórico, em obediência a princípios doutrinários, modernos e bem informados, segundo os quais o mandato público, que se fundamenta no mandato privado, deve ter uma roupagem complexa, no triplice aspecto sócio-jurídico-político, para configurar-se nitidamente dentro dos cânones da representação legítima e insofismável.

Aliás, tenho, a propósito dessa concepção bem urdida, atitude definitiva e documentada, que não vem a pelo invocar agora.

E' que, dentre as teorias que tratam da natureza da representação política, compreendendo a do mandato imperativo, a do mandato representativo, a dos órgãos, a da investidura, a da solidariedade social e a político-representativa, o Brasil ainda adota a segunda enunciada, que nasceu após a Revolução Francesa e chegou até nós consoante o modelo plasmado nos fins do século XVIII, de conformidade com o qual os eleitos (deputado, senador ou que nome tenha), são livres nos seus gestos e deliberam a seu belo entendimento, sem necessidade de auscultarem a opinião de seus eleitores, ressaltando à evidência que, nessa modalidade eletiva, não há prestação de contas e muito menos responsabilidade.

Ora, não há como ocultar que, em face de tal doutrinação, os eleitos só se ligam aos seus eleitores no momento mesmo da eleição, sob o entusiasmo nem sempre sincero da campanha eleitoral, enveredando ao

depois pelo caminho fácil da autonomia completa, donde se conclui que, apenas nos seus interesses pessoais, podem agir em consonância à opinião pública, para não perderem a confiança em si depositada e conseguirem mais adiante a ambicionada reeleição. Isso, no entanto, às mais das vezes, não acontece e a independência absoluta dos eleitos, quase erigida em falso dogma, redundando em prejuízos dos eleitores, porque aqueles se distanciam destes, atuam negativamente e fazem gerar, na grande maioria dos casos, aquilo que se convencionou denominar a crise do governo representativo, sem que se possa tomar alguma providência, visto como só resta aos votantes aguardar o término da legislatura e a realização de novas eleições, para então substituírem aqueles que se mostraram incapazes e, conseqüentemente, desmerecedores de outro crédito eletivo.

De feito, nenhuma das soluções propostas, visando a acautelar o governo representativo contra sua perversão, tais como a brevidade do mandato, a intensa publicidade dos atos praticados e a possibilidade de não reeleição, teve consequência eficaz e poderosa, nada disso conduzindo os mandatários da vontade popular à verdadeira e generalizada consciência de seus superiores deveres.

Já que a democracia, pelo seu signo específico, deve ser o governo realmente do povo, que precisa estar presente, influenciando e orientando, sem obstáculos ou tropeços, urge modificar no campo doutrinário, para aplicação prática ulterior, o conceito do mandato polí-

tico, a ser renovado com o exemplo de experiências magníficas e a elocubração meditada dos estudiosos, tendo por base primordial as estreitas relações entre eleitos e eleitores e a responsabilidade caracterizada, definida dos governantes. Assim e com certeza, ter-se-á salvaguardando a lisura e a honestidade do complicado instituto e se conseguirá apresentar os mandatários como autênticos procuradores do povo.

De resto, sociedades políticas muito progressistas vão experimentando salutares medidas, por via das quais a representação na vida pública tende a melhorar cada vez mais. Haja vista a culta e conservadora Suíça, onde — em alguns cantões — se emprega, com êxito inegável, o instituto do "Abberufungsrecht", palavra que, significando direito de chamada, é usada como "direito de dissolução popular", pois serve para indicar a faculdade que o corpo eleitoral tem de, por provocação de um certo número de eleitores, dissolver a assembléia representativa, anunciando logo novas eleições. Não se esqueça, a respeito, que diversos Estados-membros da União Norte-Americana, tradicionalmente democrática, dispõe do instituto do "recall", termo que, exprimindo nova chamada, quer dizer eleição especial, também por provocação de certa percentagem do eleitorado, para determinar se um funcionário eletivo, juiz inclusive, deve ser substituído antes da expiração de seu mandato, elegendo-se logo outro ocupante para o cargo, na hipótese de confirmar-se a destituição. E — ao lado desses exemplos mais antigos, o "Abberufungsrecht" suíço remonta aos últimos decênios do século

passado e o "recall" ianque data do comêço do século presente, com a única diferença de que o primeiro tem finalidade coletiva enquanto o segundo tem alcance apenas individual — existem agora outras conquistas do constitucionalismo moderno, de caráter revolucionário, mas igualmente importantes, na União das Repúblicas Soviéticas, no Japão, na Iugoslávia, na Bulgária e na Rumânia, onde a revogação de mandatos de representantes populares e de juizes nipônicos está prevista em seus vigentes estatutos políticos, respectivamente, de 1936, 1946 (2), 1947 e 1948.

E' bem de ver que o instituto do mandato revogável, preconizando embora, quando necessário, uma votação popular em meio ao seu exercício, não é privativo da democracia semi-direta, como alguns desejam fazer acreditar. E não o é pela sua essência democrática, de jeito a ajustar-se a qualquer tipo de democracia, inclusive à democracia indireta, que se segue no Brasil, bastando lembrar os fatos norte-americano e suiço para encerrar desnecessários debates derredor da matéria, com a circunstância vantajosa de que ambos aquêles Estados são Federações, tal como ocorre entre nós. E sua instituição, a efetuar-se com cautela em concordância às peculiaridades locais, traduziria de início uma ameaça psicológica de envergadura, suficiente só por só para varrer com o desvirtuamento e a exploração reinantes nas esferas do mandato representativo, atualmente já insuportável e muito deturpado por homens desleais, porém sempre em razão — é lícito frizar — de sua defeituosa tessitura.

AINDA SÔBRE MANDATO

O relêvo e a preferência, que dei ao mandato revogável, despertaram a curiosidade de alguns leitores justamente interessados em saber, afastando dúvidas originadas inclusive por opiniões de doutos, se essa modalidade de representação política não é a mesma daquela denominada mandato imperativo, a que também mencionei quando fiz a enumeração das teorias referentes ao complexo e controverso instituto da democracia indireta.

Nada mais falso, agora esclareço, do que a tal confusão em que incidem os leigos e — porque não dizer — até mesmo estudiosos do assunto, de vez que o velho mandato imperativo, completamente repellido e condenado inapelavelmente pelo constitucionalismo contemporâneo, difere em pontos substanciais do novo mandato revogável, a cuja ascensão doutrinária e prática, no Estado da época atual, dediquei algumas referências comprovadas.

De feito, basta conceituar um e outro, em seus princípios basilares, para evidenciar, sem sombra de possíveis identidades remotas, a dessemelhança que

concede autonomia às duas instituições do Direito Político, assim no espaço como no tempo. O mandato imperativo, que se desenvolveu especialmente na França, teve sua origem no período histórico dos estados gerais, quando os deputados, representando cada circunscrição ou grupo de eleitores, e não a nação, eram verdadeiros mandatários, num caráter puramente jurídico, pois que ficavam sujeitos aos seus mandantes, contra cuja vontade nada podiam realizar. É bem de ver que, àquele tempo, não funcionava plenamente o governo representativo, desempenhando os "états généraux" tarefas meramente consultivas, e não deliberativas, a respeito de matérias previamente designadas. Formuladas pelo rei as questões, que deviam ser objeto de consulta, eram elas comunicadas aos eleitores, que, ao apontar os eleitos, já lhes indicavam como responder e agir em seus nomes. As instruções reguladoras dos atos e respostas dos eleitos formavam os célebres "cahiers de doléances" e nada mais eram do que as próprias atas das eleições, contendo as queixas populares e passando a figurar como os instrumentos das relações contratuais entre os corpos eleitorais e os deputados, que dos tais cadernos não se poderiam afastar. A tal ponto os eleitos ficavam presos às instruções recebidas que, se surgissem problemas novos durante as reuniões, os representantes não se manifestavam, a fim de não excederem os limites dos seus mandatos. E, sem ouvir os seus eleitores, nada resolviam, motivo por que se registraram episódios em que as sessões foram suspensas, aguardando-se a viagem de deputados aos redutos eleitorais para que, a propósito da nova

pauta de trabalho, opinassem os eleitores. De tal sorte era imperativo o mandato que, em casos ocorridos, deputados não foram pagos, em virtude de não terem satisfeito à orientação recebida.

O mandato revogável, que tenciona tornar **politicamente responsáveis** os eleitos do povo durante o período de seus mandatos, se esboçou também na França, por ocasião da convenção revolucionária de 1793, mas então não alcançou sucesso, visto como só cêrca de um século depois adquiriu consistência e êxito, através do "Abberufungsrecht" suíço, que destitui tôda uma assembléia coletivamente, e do "recall" norteamericano, que destitui individualmente um funcionário eletivo, conforme já demonstrei da vez anterior. Nesta concepção, os mandatários atuam sem peias preestabelecidas, mas devem conformar seus gestos à diretriz da opinião pública, prestando contas de seus atos e procurando interpretar as aspirações populares. Não se limita, em sua extensão e profundidade, face às circunstâncias e aos assuntos, a ação dos mandatários, que procedem de acôrdo com suas consciências, discernimentos e pontos de vista em tôrno dos problemas estatais, prevenindo-se porém quanto à observância de um programa de serviços em prol da coletividade. Por isso mesmo, diante do exercício negativo, desastroso e pernicioso, além de em muitas oportunidades dolosamente mau, há a possibilidade da revogação do mandato pelo mandante, que é o povo, em sua unanimidade e sabedoria, dando-se primazia a êste método de

de intervenção de todo o corpo eleitoral a qualquer outro mais reduzido, tal como sejam o conferido a um simples comitê de eleitores ou o confiado aos dirigentes de um partido político.

Não há, pois, como embaralhar, num jogo de cartas iguais, o mandato imperativo e o mandato revogável, como o fazem alguns involuntariamente e outros muito de propósito, na vã tentativa de obscurecer as vantagens dêste último, em face de diferentes filosofias políticas da atualidade.

E' que se trata de uma instituição inerente ao Estado democrático, em cuja estrutura o sistema pluripartidário é uma necessidade impostergável, não sendo assim contra-indicado o seu emprêgo ante o contrôlo recíproco exercitado pelas organizações partidárias.

De resto, mesmo em Estados unipartidários, o mandato revogável não está baseado na rígida imposição do mandato imperativo, como é possível concluir pelo exame dos respectivos direitos positivos, muito embora nenhuma assertiva se faça quanto à realidade de sua aplicação na prática. A Constituição da U.R.S.S., em seu artigo 142, dispõe: "Todo deputado tem a obrigação de prestar conta aos eleitores de seu trabalho e do trabalho do Soviet de deputados dos trabalhadores, e pode ser revogado em todo momento, por decisão da maioria dos seus eleitores; de acôrdo com o procedimento estabelecido pela lei". Em seu artigo 7.º, a Constituição da Iugoslávia diz: "Todos os órgãos represen-

tativos do poder do Estado são eleitos pelos cidadãos por escrutínio secreto, em virtude de um direito eleitoral geral, igual e direto. Em todos os órgãos do poder do Estado, os representantes do povo são responsáveis diante de seus eleitores. A lei prescreverá em que casos, sob que condições e de que maneira os eleitores podem revogar seus representantes populares antes mesmo do termo de seu mandato". Determina, em seu artigo 4.º, a Constituição da Bulgária: "Os representantes do povo, em todos os órgãos representativos, são responsáveis diante dos eleitores. Os eleitos podem ser revogados antes da expiração de seu mandato. O processo eleitoral assim como o modo de revogar os eleitos do povo, são estabelecidos pela lei." A Constituição da Rumânia reza, em seu artigo 4.º: "Os representantes do povo em todos os órgãos do poder do Estado são responsáveis perante o povo e podem ser revogados, se os eleitores o quiserem, nas condições fixadas pela lei".

Como se lê, não se configura, nos dispositivos constitucionais transcritos e nas formas das teorias expostas, o mandato imperativo que vingou no "ancien régime" francês. Bem ao revés, aflora, nos preceitos acima, a responsabilidade dos eleitos, o dever de prestar contas e, como corolário, a revogação se necessária e assim entendida pelo corpo eleitoral, nos termos da lei ordinária.

Eis, em rápida exposição distintiva, a revogação do mandato, que não constitui novidade alguma, já

que, no presidencialismo, existe o **impeachment** e, no parlamentarismo, a dissolução parlamentar, num e noutro caso ocorrendo, sem mais nem menos, a destituição dos eleitos, individual e coletivamente, aliás sem o beneplácito popular !

IMUNIDADE PARLAMENTAR

Volta a assumir lugar eminente na titulação dos jornais brasileiros o problema da imunidade parlamentar, de que também se ocupam, na hora presente, os homens de gabinete, os pesquisadores das questões do Direito e do Estado, ora por solicitação de interessados em pareceres e roteiros, ora sob o impulso de sua intimidade com os princípios em que se escora o importante instituto do sistema representativo.

E' que, em face das prerrogativas dos eleitos do povo, se forjam, de quando em quando, exegeses as mais extravagantes, porque brotam de choques opinativos gerados sempre à fôrça de paixões estreitas, muito comuns aliás no entrevero de ordem partidária, em cujos lances os seus atores, como bons profissionais, usam o palco ao pêso de seus propósitos e na medida dos objetivos em vista, sem esquecerem ainda a possibilidade de aplausos da assistência habitualmente incauta e, por isso mesmo, falsamente desperta para a beleza e a vantagem do espetáculo de grande fachada e nenhuma consistência.

Não há dúvida de que a imunidade parlamentar constitui, na democracia representativa, uma das con-

quistas mais valiosas, de tal jeito que, instituída secularmente, se incorporou definitivamente ao cânones do governo indireto do povo, não mais se compreendendo a existência de Câmaras populares sem que os respectivos membros gozem de direitos e garantias inconfundíveis, capazes por si sós de permitirem a livre atividade legislativa e a autonomia dos legisladores na fiscalização e crítica dos atos governamentais em geral, notadamente os praticados pelos demais poderes estatais.

Em virtude mesmo de seus fins, a imunidade parlamentar possui duplo aspeto, pois diz respeito à inviolabilidade pessoal e à irresponsabilidade legal, podendo-se defini-las como seguranças ou proteções funcionais, sob cujo signo o mandatário político, no primeiro caso, não é prêso nem processado sem prévia licença da assembléia a que pertence, salvo em flagrante de crime inafiançável, e, no segundo caso, não é responsabilizado pelas palavras, opiniões e votos emitidos no exercício de seu encargo.

E' essa, sem discrepância fundamental, a doutrina geralmente aceita e adotada, muito embora se consiga, em estudo comparativo, mostrar nuances nas estruturas do direito positivo, dentro das sistemáticas constitucionais dos Estados modernos. Por exemplo: ou o reconhecimento da imunidade durante tôda a legislatura, isto é, todo o tempo de duração do mandato; ou a sua observância apenas no decorrer do funcionamento do congresso, ficando os eleitos dela desprovidos enquanto se verificar o recesso legislativo; ou a sua vigência

mesmo um pouco antes do exercício da representação e até o seu prolongamento um pouco depois de findar; ou a sua extensão à propositura de meras ações cíveis; ou a sua limitação quanto à matéria processual, isentando dela a investigação alfandegária e monetária.

A verdade, porém, é que se julga a imunidade parlamentar indispensável ao govêrno representativo, tal como êsse tipo democrático se elaborou, através do tempo, na velha e sempre renovada Grã-Bretanha, cuja técnica foi consagrada pela França, a partir da Revolução de 1789, antes mesmo da qual, em famosa reunião do "terceiro estado", MIRABEAU já pugnava pelo respeito real às condições especiais em que se achavam ali os delegados do povo francês.

Cumpre assinalar, no entanto, que a franquia reconhecida aos parlamentares oferece a nomenclatura bipartida, a que já se aludiu : para os ingleses — liberdade de opinião e inviolabilidade pessoal; para os franceses — irresponsabilidade legal e inviolabilidade pessoal; e para os alemães — indenidade e imunidade pessoal pròpriamente dita. Divergência terminológica, tão sòmente, porque as expressões alinhadas querem significar, na ordem de sua disposição, as mesmas cousas, ou sejam : a inexistência de crime e a intangibilidade da pessoa. Todos seguindo a mesma técnica, que é inglesa, visto como foi na Inglaterra que se deparou a origem do instituto, em sua duplicidade bêm caracterizada.

A irresponsabilidade ou liberdade de opinião, que os britânicos dizem "freedom of speech", é mais antiga,

pois, para uns, surgiu em 1397, com o caso HAXEY, pelo fato de ser êste prêso como autor de uma proposta de lei que reduzia as despesas da casa real, prisão que dois anos mais tarde, no reinado de HENRIQUE IV, foi julgada ilegal; firmando-se a boa doutrina de que o membro do parlamento não pode ser legalmente responsabilizado por suas palavras e votos quando no desempenho de seu mandato; enquanto, para outros, nasceu mais tarde com o caso STRODE, por motivo de haver êste sido processado e prêso pela Stannary Court de Devon, em face de sua proposição reguladora das minas de estanho, matéria à época sob a jurisdição daquela côrte e episódio que deu margem a uma lei de 1512 impedindo processo pela apresentação de "bill", discurso, argumento ou declaração sôbre quaisquer assuntos. A discussão sôbre a gênese da teoria não nega o primeiro acontecimento, de vez que, a respeito dêle, anotam os últimos apenas que o seu protagonista não era deputado, mas sim simples procurador eclesiástico, que comparecia ao parlamento, particularidade que, evidentemente, não tira o seu significado, fornecendo-lhe, ao contrário, maior vigor e expressão. O certo, entretanto, é que, consoante informes idôneos, desde 1541 a liberdade de palavra se incluiu entre os indúvidos privilégios da Câmara dos Comuns.

Quanto à inviolabilidade pessoal, que os britânicos chamam "freedom from arrest", parece não restar dúvida de que se originou em 1603, data em que o deputado THOMAS SHIRLEY foi prêso por ordem do

rei, com o que não se conformou o presidente dos Comuns ("Speaker"), que determinou ao carcereiro da prisão soltar o seu par, não sendo atendido e mandando então prender o funcionário, que somente foi libertado ao sê-lo também o deputado. Logo em seguida, a Câmara promulgava um **estatuto**, proibindo a prisão de seus membros sem licença prévia.

Cumprê observar, no entanto, que a doutrina, em conclusão muito bem recebida pelos estudiosos hodiernos, entende que a assembléia em que se integra o representante popular é a destinatária imediata dos benefícios da imunidade parlamentar, que não favorece em princípio e diretamente o seu membro, a êste reservando-se o proveito mediato e posterior do salutar instituto, tanto assim que lhe é defeso dispensar **sponte sua** a prerrogativa.

Todavia, não se obscurece que a imunidade parlamentar tem sofrido críticas adversas, algumas vêzes porque a interpretam como inerente aos representantes populares e outras porque a alargam em demasia prejudicial, para a impunidade de delitos vulgares. Mas, em realidade, a experiência a aconselha, o que se comprova pela sua acolhida e manutenção em tôdas as Constituições.

O Brasil, em sua Lei Suprema, a consagra através dos artigos 44 e 45, o primeiro referindo, embora com impropriedade de linguagem, a irresponsabilidade legal, de vez que dispõe: "Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões,

palavras e votos"; e o segundo mencionando, mais tècnicamente, a inviolabilidade pessoal, ao preceituar : "Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença de sua Câmara. § 1.º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 horas, à Câmara respectiva para que resolva sôbre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa. § 2.º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros".

Diante do que ficou explicado e agora melhormen- te esclarecido em frente ao texto transcrito, os dois aspetos da imunidade parlamentar não são passíveis de confusão, a menos que se insista em indistinguir entre branco e preto ou entre sólido e líquido. Na forma do artigo 44, os eleitos nada podem sofrer pelo que hajam opinado, dito ou votado, desempenhando o encargo popular como lhes aprouver, dentro de sua Câmara ou no uso da tribuna parlamentar, com base em simples palavras ou fundamentados em documentos de quaisquer espécies, vindos de onde vierem, procedentes ou não. É uma posição nitidamente política do mandatário do povo, a equiparar-se, na proporcionalidade existente entre a vida pública e a vida privada, à posição profissional do advogado nos autos de uma demanda aforada, em cujas folhas não comete crime pelos têrmos empregados. De acôrdo com o art. 45, nem prisão nem processo, ressalvado o flagrante por

crime inafiançável, sem consentimento antecipado. E' como deve ser tratada a pessoa dos eleitos na hipótese de crimes comuns, que também podem ser cometidos por outras criaturas, enquanto o exercício do mandato é privativo daqueles que foram investidos na representação política.

E' a lição magistral de DARCY AZAMBUJA, ao resumir com apurmo: "A imunidade parlamentar não é um privilégio concedido ao parlamentar pessoalmente; é uma garantia assegurada ao Poder Legislativo, para que funcione livre de qualquer coação. Por isso, o membro do Parlamento não pode desistir dela. Só o Parlamento pode conceder licença para o processo ou prisão por crimes comuns, **e nem êle nem o seu membro poderão permitir a responsabilidade pelos votos e opiniões emitidos no exercício das funções parlamentares**" (o grifo é meu).

Fica, assim, elucidado o momentoso assunto, em cujos meandros se debatem os líderes da atualidade nacional, aos quais está facultada, se o desejarem acima do atrito rasteiro, a preservação de uma imunidade parlamentar em plena democracia livre, muito mais fácil e cômodamente, portanto, do que a concretizaram os ingleses em tempo de despotismo e prepotência reais.

OPINIÃO PÚBLICA

De uma feita, escrevendo sôbre o importante tema dêste trabalho, tive ensejo de afirmar que sem opinião pública, a rigor, não existe regime democrático. A assertiva, concludente e irrecorrível, pode parecer excessiva e despropositada em sua roupagem vigorosa. Não o é, entretanto, desde que se examine a matéria em termos amplos de pesquisas, para evidenciar afinal os suportes em que se ergue, imponente e vantajoso, por entre as criações do engenho humano, o instituto da democracia moderna, de base essencialmente representativa, como o mais feliz e mais fecundo, mais perfeito e mais eficiente modelo de integração dos indivíduos nos negócios do Estado, comuns a todos mas nem sempre tratados por todos dentro de cada comunidade social. É que, de fato, fundamentando-se no voto, qualquer que seja o sistema eleitoral adotado, a democracia indireta se apoia, se estriba e se ampara na própria opinião pública, visto como o sufrágio é de todos e constitui uma das formas pelas quais a opinião coletiva se estrutura, se manifesta, se exterioriza concretamente, para configurar, dar corpo e existência ao

governo popular. Quer isso dizer que, sob o padrão democrático, governo oficial e opinião pública são consequência e condição ligadas pelo elo periódico da eleição, que, em última análise, se procura e pretende tornar mais positivo e permanente através da interferência do povo sempre que necessário, como ocorre nas democracias semi-diretas, em que se pratica a chamada votação popular de quando em vez, ora para referendar uma lei; ora para vetar uma proposição legislativa; ora para revogar um mandato; ora para sugerir uma providência governamental. Então, o trinômio governo-eleição-opinião é indefectível onde quer que se faça democracia com sinceridade e civismo, sem os falsos alardes de um constitucionalismo invertido, que se compraz em violar os mais sagrados preceitos do Estado de Direito.

Opinião, como se lê nos dicionários, significa juízo, sentimento, convicção, estado de espírito, podendo implicar num simples julgamento. Mas, quando se quer traduzir opinião pública, aquêle significado léxico em cada caso se amplia, cresce e toma vulto, para consubstanciar uma afirmativa que não é comum e geral. Por isso mesmo, GABRIEL TARDE, estudando com primazia o conceito pela profundidade sociológica de suas conclusões, asseverou que opinião pública "é um grupo momentâneo e mais ou menos lógico de julgamento que, respondendo a problemas propostos, em dado momento, é partilhado por numerosas pessoas do mesmo país, do mesmo tempo, da mesma sociedade"

No entanto, sendo a democracia como é o ambiente por excelência em que vivem e atuam a maioria e a minoria, surge naturalmente o problema de saber se basta a opinião da maioria para que se fale em opinião pública, problema complexo que não admite respostas radicais e soluções aritméticas, para usar a expressão de LAWRENCE LOWELL, que o examinou com grande proficiência. É que não há opinião pública, propriamente dita, se divergem frontalmente maioria e minoria, entre as quais, em vez de imposição ou mera luta, deve reinar acôrdo, que legitime um equilíbrio sentimental, sem crimes, intolerância e excessões perniciosas. Eis porque DARCY AZAMBUJA dilucida com a elegância habitual: "A opinião da maioria é opinião pública quando a minoria, mesmo discordando, a ela se submete pacificamente, sem emprêgo da fôrça. Se a minoria se conforma com a opinião da maioria, considerando-a de acôrdo com o sistema legal adotado, ainda que a considere errônea, há uma opinião pública".

Essa opinião pública, sem ser simples soma de opiniões individuais, exprime uma corrente predominante identificando o pensar geral sôbre os problemas do Estado. Donde, sem dúvida, a necessidade de organizar-se a opinião pública, moldar-se o curso de juízos idênticos relativamente às questões de interêsse coletivo, a fim de que essa fôrça social se faça sentir e possa atuar decisivamente no ânimo dos governantes. Não se deve esperar, pois, que a opinião pública se forme espontâneamente, o que, embora possa acontecer, demanda muito tempo e é um processo evolutivo

por demais lento. A tendência generalizada, em vista disso, é a sua organização, por meio de propaganda bem orientada, dirigida com aprumo, sob doutrinação eficaz e sadia, a cargo geralmente dos partidos políticos, aos quais incumbe esclarecer a massa governada, colocando os cidadãos a par dos acontecimentos estatais e conclamando-os a interferir nos negócios da coletividade. É bem de ver, todavia, que os partidos, apesar do relêvo que se lhes dá como verdadeiros órgãos políticos, quase sempre funcionam mal, aqui e alhures, descumprindo o seu alto papel no funcionamento da máquina governamental.

De qualquer maneira, cumpre organizar ou, pelo menos, incentivar a organização da opinião pública, sem a qual desaparece, em sua autenticidade, a legítima democracia, que, entre nós, ainda se ressentir de lastro opinativo, poderoso e convincente, para nortear os governantes no exame e na solução dos assuntos coletivos.

Já OLIVEIRA VIANA frizava essa ausência de opinião pública no Brasil, registrando que os nossos políticos e publicistas, em sua maior porção, circunscreviam seus reclamos e observações na disputa eleitoral, e era de vê-los, bracejantes, ardentes, gritarem a plenos pulmões: **Organizemos o voto! Saneemos o voto! Moralizemos o voto!** Limitavam-se a isso, ficavam aí, não saíam dessa estreiteza, mas nenhum deles se lembrando de bradar a palavra justa, a palavra verdadeira, aquilo que devia ser agitado aos quatro cantos do país: **Organizemos a opinião!** E, à beira

do desencanto, confessava-se maravilhado com o poder da opinião na Inglaterra, onde, segundo JOAQUIM NABUCO, o Parlamento era uma espécie de relógio, que marcava, não só as horas, mas mesmo os minutos da opinião.

No Brasil, porém, especialmente agora, o Congresso, ao contrário de refletir o opinião pública, ainda precária em suas expansões patrióticas, parece mais propenso a ignorá-la e a refutá-la, mesmo que ela se esboce em traços de alentadora concepção. Quanto a tal desprezo, é preciso reagir, tentando organizar a opinião pública, que é sustentáculo indispensável numa democracia com possibilidades de fincar-se para sempre, em que pese a indecisão de uns e a esperteza de outros. . . . Essa tarefa, desde que os partidos políticos como fontes natas se mostram incapazes e impotentes para realizar, deve caber à imprensa, assim falada como escrita, e à mocidade das escolas sem distinção de qualquer natureza, em tôdas as horas e por tôda a parte.

Agora mesmo, para exemplificar, um episódio rumoroso comparece para documentar a função moralizadora e organizadora que fica naturalmente reservada ao jornal, ao rádio e aos jovens. Quero referir-me à emenda constitucional sôbre a prorrogação de mandatos legislativos, oferecida à consideração da Câmara dos Deputados e combatida, bombardeada e por fim derrotada pela opinião pública em formação, debaixo das críticas severas, constantes e corajosas de jornalis-

tas, radialistas e estudantes, que acabam de salvar a democracia brasileira, ante o recuo do principal responsável pelo esdrúxulo projeto, já retirado de cogitações segundo anunciam círculos bem informados.

PARTIDOS POLÍTICOS

Penso que, numa síntese muito expressiva e bastante feliz, é possível resumir os traços distintivos e característicos da democracia através de três elementos essenciais, dentro de um conceito moderno e abrangivo do perfeito sentido de um govêrno popular. Êsses elementos que, em última análise, autenticam o regime democrático, como concepção humana para fins sempre humanos, são sem dúvida : legitimidade do poder na origem; legitimidade do poder nos meios; e legitimidade do poder nos fins. Quer isso dizer que o poder, numa democracia, precisa ser legítimo em seu nascimento, precisa ser legítimo em seu processo de existência e precisa ser legítimo no preenchimento de sua finalidade. Por isso mesmo, essa autenticidade democrática repousa : em princípio, numa eleição; depois, no cumprimento da lei; e, finalmente, na satisfação dos compromissos assumidos. Segue-se daí, como corolário imperativo, que a eleição, por via da qual são escolhidos os governantes, deve ser limpa e honesta, consciente e esclarecida; que, na execução da lei, o espírito público e imparcial necessita estar presente, para evitar abusos e favoritismos; que, fazendo valer promes-

sas e juramentos, os dirigentes atendam, com largueza e unidade de atos, àquilo que se convencionou chamar bem comum, em favor evidentemente de toda a coletividade.

Conclui-se do que foi sucintamente exposto que a verdadeira democracia, em sua base fundamental, está na dependência da eleição, sem a qual a legitimidade governamental desaparece em seu nascedouro, sem chegar mesmo a vitalizar-se. É que a escôlha eleitoral figura como fator inicial em que se finca e estrutura o sistema democrático, em cujo contexto o povo se governa a si próprio. Os dois outros fatores são consequência, não há negar, de uma boa seleção de governantes, que, então, vão cumprir a lei e vão satisfazer ao bem comum. Sôbre tal ilação parece não subsistirem hesitações, sob um critério de lógica e manifesta suposição doutrinária.

Donde, à exata, a importância da representação política, eis que, na atualidade, a democracia indireta é a espécie mais em voga, por motivos óbvios e já cogitados anteriormente. É bem de ver que não cabe agora discutir os tipos de representação, nem, muito menos, teorias sôbre a questão do mandato, seu exercício e até sua revogação. Parece oportuno, no entanto, interpretar o sentido hodierno da representação, isto é, qual o seu objetivo generalizado como imposição a que nenhum povo pode fugir para conseguir governar-se a si mesmo. Neste particular, como dever de ofício aliás, tenho opinião formada, pois que, a meu entender, a representação, em nossa contem-

poraneidade trepidante e agitada, não visa apenas a possibilitar o governo do povo através de seus mandatários. Em sua transcendência inegável, êsse instituto vai mais adiante, de resto bem mais longe, para compreender, nas suas malhas lamentavelmente nem sempre bem tecidas, outros e diferentes propósitos, atualmente percebidos não somente pelos estatólogos, mas, também, pelos estadistas em geral, em tôdas as coordenadas geográficas. É que a representação, no sentido novo que se lhe quer, pode e deve emprestar, possui dois aspectos impressionantes e decisivos, pelos quais essa notável concepção do direito político se vai cristalizando e se vai aperfeiçoando, a fim de deixar de ser, como de início simularam doutrinadores e parlamentares, uma simples ficção capaz de fraudar a genuína democracia, como, por exemplo, teorizava o fantasioso ROUSSEAU. Não se deve, pois, restringir o objetivo da representação ao ato eleitoral, pura e isoladamente considerado. Urge compreendê-lo, em entendimento mais amplo, como meio útil e proveitoso para o duplo fim de ensinar alguma coisa mais ao povo, que, em seu governo popular, deve atuar, criticar e modificar quando necessário. Diante dessa diretriz moderna, a representação serve, em primeiro lugar, para conduzir o povo à vida política; em segundo lugar, para fiscalizar o poder constituído.

Acontece, porém, que o povo não se orienta por sua conta e risco. O povo reclama liderança. O povo exige que se lhe formule, em termos elevados, uma opinião. O povo não prescinde, portanto, de condições

propícias em que se aprenda a sentir e a resolver seus problemas. Tudo isso, naturalmente, pode conseguir-se no ambiente dos partidos políticos — “forças motrizes” da democracia, consoante a denominação muito apropriada de BRYCE. É a razão pela qual, nos Estados contemporâneos, os partidos, como órgãos políticos, têm missão de relêvo e impulsionam os movimentos cívicos, funcionando, entre os povos civilizados, em obediência à Constituição e às leis, incorporados mesmo ao organismo nacional, como partes integrantes do todo estatal. Entretanto, cumpre observar que essa posição conferida aos partidos não lhes foi reservada pela democracia logo em seu comêço tão adulterado pelo revolucionarismo inquieto e às vêzes desorientado. Na França, após a vitória de 1789, não houve lugar para as facções, que ficaram condenadas inapelavelmente, pois os revolucionários, representados pelos constituintes de 1789-91, não tinham, como assinala BURDEAU, nenhuma experiência prática de eleição. Aí residiu a causa primordial da rutura, que se fêz, entre a realidade e a teoria, quando a revolução francesa instituiu o defeituoso mandato nacional, livre ou independente. Mas, como é claro e se comprova facilmente, não apenas os tempos mudaram, como, à justa, evoluíram os homens, alterando-se as regras do jôgo democrático para melhor. E os Estados mais desenvolvidos, cultural e politicamente, procuraram organizar os partidos em moldes seguros e eficientes, realmente orgânicos, a fim de que possam êles cumprir o relevante papel, a transcendente tarefa, o indispensável mister que a democracia moderna lhes atribuiu, na qualidade

de núcleos orientadores da opinião pública, cujos roteiros seus líderes forjam e animam, entusiasmando e conduzindo as multidões. Com efeito, além de preceitos constitucionais alusivos à existência dos partidos, o que se vê é uma abundante legislação em torno do assunto, de jeito a garantir o funcionamento eficaz, regular, honrado e digno dessas entidades, às quais se concede a personalidade jurídica de direito público interno, tal como ocorre entre nós. Não se queda aí, porém, a preocupação derredor dos partidos, que hoje constituem tema importantíssimo para estudos, pesquisas e indagações dos homens de gabinete. Existe, conseqüentemente, uma imensa e brilhantíssima bibliografia sôbre partidos políticos, a cuja existência, dentro dos quadros estatais, os publicistas voltam carinhosa atenção, dedicando-lhes suas vistas, observações e obras valiosas. São inquéritos, teses de concursos, artigos em revistas especializadas, um grande número de livros sempre muito procurados e bem recebidos, através de cujas leituras se aprende como os partidos políticos estão a merecer cuidado e ação, para que afinal, deixando de ser meros grupos de aproveitamento eleitoral, se alcandorem à justa e efetiva situação de órgãos do Estado moderno, que dêles não pode prescindir, em face do sentido novo da representação no palco magnificente da democracia legítima.

AINDA SÔBRE PARTIDOS

Em seu livro "Les Partis Politiques", edição Librairie Armand Colin, Paris, 1951, — um verdadeiro tratado de quase quinhentas páginas, — o escritor MAURICE DUVERGER, dizendo que a definição mais simples e mais realista da democracia é a de que se trata de um "regime no qual os governantes são escolhidos pelos governados, por meio de eleições sinceras e livres", alude adiante a uma ciência de partidos políticos, capaz de abranger tôdas as observações sôbre o "régime des partis" para, no campo de sua organização e de seu desenvolvimento, obter-se rigoroso esquema de seus verdadeiros resultados.

Tem razão o festejado publicista porque, na verdade, um dos problemas do govêrno democrático reside no funcionamento, salutar e eficiente, dos partidos políticos, sem cuja existência não é possível pesar e medir a opinião pública, como termômetro em que se sente a temperatura da vontade popular.

E não é outra, evidentemente, a conclusão a que chegam os autores em geral, quando versam a palpitante questão, em cujos planos como que se concentrou

a boa doutrina da democracia, que desaparece ante a ausência dos partidos como esteios sôbre que se alça o Estado moderno.

Significativa, por sem dúvida, é a unanimidade, é a concordância, é a univocidade, é a consonância com que opinam e depõem os mestres mais categorizados, ao conceituaram os partidos políticos, expressão que, muito de propósito, se usa no plural para evitar qualquer agasalho à idéia falsa do superado "partido único". KELSEN, que estudou a natureza e o valor da democracia, depois de registrar que sustentar o contrário é ilusão ou hipocrisia, ensina que ela "é necessariamente e inevitavelmente um Estado de partidos". CROCE, falando de política e moral, testemunha que, fora dos partidos, não se descobriu forma de arregimentação das opiniões e interesses individuais, no sentido de assegurar-lhes influência na ação do govêrno, da mesma sorte que as necessidades econômicas se organizam democráticamente em associações, corporações ou sindicatos. LASKI, que tão bem gizou a política moderna, teve ensejo de afirmar que "a vida do Estado democrático se cimenta sôbre o sistema de partidos". McCHESNEY SALT, tratando de instituições políticas, pôde escrever que "os partidos cumprem um serviço necessário e que, sob um regime de sufrágio universal, são tão inevitáveis como as ondas do oceano". E, finalmente, AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, fazendo a história e a teoria dos partidos políticos no Direito Constitucional Brasileiro, após assinalar que a democracia não pode subsistir sem a permanência dos

seus valores primaciais, de caráter teórico, mas também dos seus instrumentos de ação específicos, de caráter prático, conclui com muito acêrto que "entre êstes se acham, indubitavelmente, os partidos diferentes e coexistentes dentro do Estado".

Por isso mesmo, os governos atuais consideram de vital interêsse a estrutura dos partidos políticos, problema relevante que não merece descuido pelo Estado de Direito. Procura-se, então, elaborar e definir o **status** legal dessas entidades, que já agora são cogitadas inclusive em preceitos de Constituições hodiernas. Não quer isso dizer que, anteriormente e ante o silêncio da letra constitucional, os partidos não tivessem despertado as atenções governamentais. Haja vista, para exemplificar, o caso norte-americano, eis que a Constituição dos Estados Unidos da América não menciona, direta ou indiretamente, os partidos políticos, o que não impediu que alí surgisse vasta legislação a respeito, até porque, se os constituintes de Filadélfia conceberam a eleição imediata dos representantes pelo povo sem qualquer mediação, naturalmente previram a ulterior existência dos partidos políticos. De resto, a sistematização da atividade partidária está na ordem do dia, em todos os Estados civilizados. Aqui e algures constitui assunto em debate, sendo lastimável que alguns governos, entre os quais o nosso, ainda procrastinem, com impatriótica insensibilidade ante a agudeza da questão, providências que não devem tardar, em benefício mesmo da verdade democrática.

Quando foi, no Brasil, da reforma eleitoral de 1950, do que se originou o Código vigente, muito se falou e discutiu no concernente à imperiosa necessidade de votar o Congresso, ao lado dêsse diploma, uma lei específica sôbre os partidos políticos. Pretendia-se, como se pretende, uma lei orgânica, pela qual se organizassem e atuassem de maneira positiva, como genuínos órgãos estatais, que devem ser e que não podem ficar sujeitos ou ao serviço de grupos influentes pelo poder econômico, pela fraude e pela corrupção. Iniciativas foram esboçadas sem sucesso, através de projetos engavetados ao sabor de conveniências momentâneas. E excelentes sugestões feneceram, sem o mínimo aproveitamento, apesar dos reclamos das elites pensamentais, menos ligadas ao imediatismo das competições partidárias. O mesmo aconteceu em 1955, quando se introduziram novas alterações no Código Eleitoral, por meio das Leis números 2.550 e 2.582, como da vez anterior às vérperas de eleições da maior importância.

E' uma falha, e gravíssima, de nosso sistema eleitoral, a permitir a existência de partidos nacionais mais ou menos inertes, dos quais, via de regra, só se tem notícia ao anunciar-se a pugna dos votos, disputados por meio de fórmulas vazias, em que se diluem programas simulados e prevalecem nomes, pessoas, dinheiro e demagogia.

E' bem de ver que o nosso Código Eleitoral, em sua parte quinta e final, título II, cuida dos partidos políticos, através de sete capítulos, assim rotulados : da organização e do registro; dos órgãos; da aliança;

da violação dos deveres partidários; da contabilidade e das finanças; da suspensão de funcionamento e do cancelamento do registro; e da propaganda partidária. Oportuno é ainda referir que, na modificação operada cinco anos depois, foi previsto que as mesas receptoras de votos, em ocasião de eleições, podem ser constituídas por elementos indicados pelos partidos, o que reveste de maior relêvo a respectiva função. No entanto, nenhum efeito proveitoso se conseguiu na prática com a adoção formal apenas de tais dispositivos legais, que, além de frouxos e dúbios, não alcançam por defeito de origem as finalidades com que foram mal criados. Por exemplo : em caso de violação de deveres, a responsabilidade será apurada pelo próprio partido, de acôrdo com os seus estatutos; o exame de escrituração de um partido, em face de ilicitude de recursos financeiros, depende de denúncia que nem sempre encontra alguém em condições de fazê-la, etc.

O de que se precisa, nesse particular, é de uma lei orgânica, completa e rigorosa, segundo a qual e por fôrça da qual os partidos se integrem em seus patrióticos destinos, sabendo de seu autêntico conceito, de seus direitos e deveres, de sua organização interna e da legislação contra fraudes e crimes políticos, tal como acontece nos EE. UU., onde existe uma lei sôbre práticas corrutivas eleitorais (**Federal Corrupt Practices Act**, de 1925) e uma lei proibindo as atividades políticas perniciosas (**Hacht Act**, de 1939), através de cuja aplicação severa ficam as facções subordinadas a austero contrôle judicial.

IGUALDADE LEGAL

Faz pouco mais de um sexênio que se realizou, na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, concorrido e rebrilhante concurso para professor catedrático de Direito Constitucional. Inscreveram-se diversos candidatos e, dentre as teses apresentadas, conheço e li, há algum tempo, as seguintes: "Da Igualdade Perante a Lei", de PAULINO JACQUES; "História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro", de AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO; "Comissões Parlamentares de Inquérito", de AGUINALDO COSTA PEREIRA; "Da Limitação dos Poderes", de J. PINTO ANTUNES; e "A Constitucionalidade das Leis", de ATALIBA PEREIRA VIANA.

Expressaram as provas então efetuadas, em clima de interesse e entusiasmo, uma pórfia de autenticidade intelectual incomum, com a vitória espetacular do professor mineiro, que é hoje líder parlamentar de rara envergadura e técnico respeitadíssimo nos domínios de sua ciência empolgante e controvertida, embora outros concorrentes obtivessem justas e consagradoras aprovações, entre os quais o mestre gaúcho, que não faz

muito tempo deu à estampa um excelente "Curso de Direito Constitucional", cuja 2.^a edição já se acha em preparo, segundo êle próprio me informou.

Aliás, estudando como estudei as teses acima referidas, não tenho dúvida em afirmar, ainda, que me deixou magnífica impressão, por ser um trabalho completo e erudito, sobrepondo-se mesmo às demais, o ensaio da autoria do professor PAULINO JAQUES. De resto, recolhi idênticas opiniões em conversa com três examinadores do notável concurso, aos quais fui franco na manifestação de seu pensamento derredor do assunto, os eminentes mestres LINEU DE ALBUQUERQUE MELO, MARIO CASASANTA e DARCY AZAMBUJA. Acontece, porém, que um concurso daquela natureza não se resume à tese, cuja defesa principalmente é que se exige. O exame, que é quádruplo na sua complexidade, compreende mais a prova de títulos, a prova escrita e a prova didática, em cujo conjunto se faz o julgamento definitivo da comissão de examinadores. E êste é sempre subjetivo, de sorte que a ninguém se torna lícito interferir para criticar o resultado decisivo, do qual só podem os interessados recorrer em caso de nulidade previsto pela lei. De sorte que tudo indica ter havido justiça e acêrto, até porque a banca em tela era composta de homens competentes e íntegros. E, manifestamente, não é êsse o meu intuito, ao rememorar o grande entrevero cultural, a que aludo como ponto de referência para o assunto que tenho em mira versar.

E' que o professor PAULINO JACQUES acaba de trazer à publicidade, dez anos depois da inicial, a 2.^a edição de seu livro "Da Igualdade Perante a Lei", lançada com esmero pela "Revista Forense" e da qual me ofertou, com dedicatória amistosa, um bonito exemplar, agora com mais de duzentas páginas, eis que a primorosa obra foi devidamente revista e ampliada.

Em rápido prólogo, o ilustre autor justifica o reaparecimento de sua monografia, sôbre cujo valor se pode dizer, repetindo aliás o que alí está frizado com oportunidade, "que se trata de um pequeno tratado sôbre a igualdade". De fato, a importante matéria está inserta, no esplêndido volume, de modo completo e sábio, assim enfeixada, numa forma extensa e profunda, sob os pontos de vista jurídico, filosófico, sociológico e econômico.

Com efeito, o ensaio em foco é alentado e abrange, em seus contornos empolgantes, o fundamento, o conceito e o conteúdo da igualdade, que, dessa maneira, é estudada em todos os ângulos e em tôdas as feições. Em introdução magistral, num relance impressionante, analisa o transcendente princípio desde sua compreensão em fontes sagradas: o Livro de Job, a Segunda Carta de SÃO PAULO a TIMÓTEO e o Livro do Apocalipse; assinala sua subversão por PLATÃO e CÍCERO e sua restauração pelo Cristianismo; passa em revista os pensamentos de vários e abalizados tratadistas, para afirmar que a idéia é anglo-saxônia, enquanto que sua investigação é francesa e sua realização é ianque; examina o problema no panorama internacional e

perante as Constituições dos povos líderes; e, afinal, encara-o no Direito Pátrio, num remate despido de utopismo e demagogia.

Depois dêsse intróito abrangivo, o festejado ensaísta, em quatro capítulos, focaliza a igualdade em face da Filosofia, da Economia, da Sociologia e do Direito, modelando roteiros doutrinários no curso de suas admiráveis pesquisas. Nos cinco capítulos seguintes, o renomado estudioso envereda pela senda positiva, para ver a questão pelo prisma constitucional, caracterizando a igualdade jurídica em suas tradições e em suas conquistas técnico-legais, na Inglaterra e nos Estados Unidos, na França e na Itália, na Alemanha e na Rússia e, finalmente, no Brasil.

Então, cogita de distinguir as espécies de igualdade jurídica, tôdas as cinco declaradas e garantidas em lei : a igualdade civil, a igualdade política, a igualdade social, a igualdade fiscal e a igualdade jurisdicional, cada uma delas merecendo um capítulo especial, em que nada escapa à argúcia e à perspicácia do infatigável e refulgente pesquisador.

Por fim, oferece suas bem arrimadas conclusões, através de um capítulo sintetizado com elegância e conhecimento, para rematar o livro com dezenove proposições elaboradas consciente e convincentemente, em cujas linhas reduzidas se depara como que uma real miniatura da igualdade concebida nos seus exatos sentidos e até mesmo em seus desconcertantes paradoxos, para usar a linguagem de PAUL LAFFITTE.

Adotando a sentença irrecorrível e imorredoura de RUI BARBOSA, de que "a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam", porque "nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade", o professor PAULINO JACQUES conclui, após registrar haver a igualdade desafiado as inteligências excelsas e seduzido os mais curiosos espíritos, que todos quantos a estudam não terminaram senão pela sua inexistência como norma absoluta ou, pelo menos, revelaram sua impraticabilidade, isto porque a solução dêsse problema transcendente à razão e solicita os influxos da fé. E, então, acentua os dois grandes paradoxos da igualdade: primeiro — a igualdade gera a desigualdade, tanto quanto a desigualdade aproxima da igualdade; segundo — as "exceções" são em maior número do que a regra, ainda que, substancialmente, não afetem o princípio, que pressupõe igualdade de situação.

Não há dúvida, pois, de que se trata de extraordinário estudo a respeito do princípio da isonomia, em torno de cuja aplicação tanto vacilam os homens, aqui e alhures. Esse, na verdade, o motivo por que o livro "Da Igualdade Perante a Lei" é recomendável não somente aos juristas, mas a todos os estudiosos, em qualquer ramo do saber humano.

REFLEXÕES SÔBRE A FEITURA DA LEI

Sumário : 1 — Delegação de poderes. 2 — A crise do Legislativo. 3 — Um processo legiferante e sua reforma. 4 — Novas técnicas de legislar. 5 — Como fazer leis no Brasil.

1 — DELEGAÇÃO DE PODERES

Está na ordem do dia, empolgando adeptos e adversários, o importante problema da delegação de poderes nas altas esferas da competência estatal. É que, a respeito da momentosa questão, não devem existir neutros ou indiferentes, tal a sua transcendência nos negócios do Estado, especialmente se se situar o complicado assunto nos círculos pensamentais, em que atuam com destaque e relêvo os estudiosos da Ciência Política. No entanto, é preciso delimitar bem os planos em que se colocam os exegetas da famosa teoria dos poderes do Estado — matéria cogitada em linhas gerais por ARISTÓTELES, versada com propriedade por LOCKE e encerrada afinal numa doutrina por MONTESQUIEU — para se ter perfeita idéia do oportuno

debate, já aberto com entusiasmo derredor da reforma, nesse particular, do sistema constitucional brasileiro. Para alguns, a teoria é de separação ou divisão de poderes, por via de cuja inteligência devem o legislativo, o executivo e o judiciário ficar isolados em departamentos estanques, sem comunicação entre êles. Para outros, a teoria não alcança tais excessos sendo melhor falar-se de interdependência de poderes, visto que a coordenação tão somente não basta para conceituar a legítima e indiscutível unidade estatal, através da ação conjunta dos órgãos detentores de sua soberania. De acôrdo com a primeira concepção, proibe-se terminantemente qualquer delegação de um poder a outro poder, enquanto, nos têrmos da segunda, facultase a transmissão de atribuições. E, como é óbvio, aí reside a controvérsia, frente a qual urge tomar posição e adotar raciocínio opinativo, em plano alto, sem possíveis influências partidárias, a salvo das quais têm de manter-se os investigadores da verdade científica.

Quando anunciou a necessidade urgente de emendas à Constituição vigente e fêz constituir uma comissão de juristas para o fim especial de oferecer sugestões ao notável empreendimento, o ministro da Justiça incluiu na agenda dos pontos a serem estudados aquilo que chamou "elaboração legislativa", afirmando textualmente: "Não há exagêro em dizer que existe unanimidade entre os constitucionalistas nacionais e estrangeiros em favor da necessidade de uma reforma dos processos de elaboração legislativa, capaz de transferir as incumbências do Congresso a órgãos menos nume-

rosos, onde se concentre a responsabilidade e se possa obter uma aceleração e um incremento da produção legislativa. O Congresso é, na democracia moderna, acima de tudo, o órgão crítico, onde a ação do governo passa pelos filtros da opinião pública manifestada na palavra dos representantes do povo e onde se formam e se cristalizam as influências da opinião. O trabalho legislativo, pròpriamente dito, em sua maior parte, não é político, mas técnico, e reclama condições de execução muito diversa das que se encontram nos plenários dos parlamentos e mesmo em suas comissões”.

E' que a Constituição de 18 de setembro de 1946, em seu artigo 36, preceituando que os poderes da União são o legislativo, o executivo e o judiciário, “independentes e harmônicos entre si”, proibiu o contacto quanto às tarefas de cada um, pois, no seu parágrafo 2.º, vedou a qualquer dos poderes delegar atribuições.

De resto, essa foi a regra constante da Constituição de 16 de julho de 1934, em cujo artigo 3.º, parágrafo 1.º, existia idêntico preceito.

Mas, não foi assim na vigência da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, onde, tratando o artigo 15 dos poderes como órgãos da soberania nacional, nada dispunha no concernente à proibição da delegação, deixando assim, sàbiamente, segundo registra CASTRO NUNES, que essa proibição, embora pressuposta como decorrência natural da separação dos poderes, ficasse reservada aos intérpretes oficiais da Constituição, no

sentido de acomodar o princípio às necessidades práticas, no rumo das indicações da doutrina e da experiência de outros povos.

Muito de propósito deixei de mencionar, logo, a Carta Política de 10 de novembro de 1937, que foi outorgada e na qual os artigos 12 e 13, instituindo os célebres decretos-leis, permitiram explicitamente a delegação de poderes, em matéria legislativa. Da mesma sorte não quis referir, na ordem cronológica, a Constituição Imperial de 25 de março de 1824, também outorgada, a qual, possuindo um título sobre poderes e representação nacional, não erigiu nenhuma norma que tange à delegação de poderes.

Quer isso significar, portanto, que, no Brasil, há prevalecido a vedação à delegação de poderes, que, quando não ficou clara ou manifesta, resultou pressuposta ou implícita, pois apenas a Carta Política de 37 fez dogma a competência legislativa do presidente da República por meio da expedição de decretos-leis.

Não há dúvida, porém, de que as Constituições modernas propendem para a delegação de poderes. Existe, entretanto, um exemplo contrário, sempre invocado pelos publicistas no trato do magno problema: o da França, cuja Constituição, adotada pela Assembléia Nacional em 29 de setembro de 1946 e aprovada pelo povo francês, através de **referendum**, em 13 de outubro do mesmo ano, dispõe, em seu artigo 13, que só o Parlamento vota a lei, não podendo delegar esse direito. Todavia, o caráter imperativo do texto constitucional

sofreu o impacto de exigências práticas incontornáveis, de tal jeito que se transformou, consoante a expressão irônica de COT, numa simples "barreira de papel", que não tem resistido à onda avassaladora da legislação ordinária, muito embora paradoxalmente interpretada. E, dêsse modo, vão minguando argumentos e provas contra a delegação de poderes, assunto que hoje oferece diversos aspectos, pela multiplicidade de técnicas por intermédio das quais é viável jogar com a competência principalmente no terreno legiferante, como a variação mais em voga do uso delegativo (*).

Genêricamente, a delegação de poderes deve ser resumida no fato de um poder estatal transferir a outro a realização de sua tarefa específica.

Restritivamente, com relação à elaboração da lei, essa delegação se denomina legislativa e pode ser entendida, de conformidade com o conceito de BARTHÉLEMY e DUEZ, como o ato jurídico pelo qual o Parlamento, que recebeu da Constituição a competência para fazer a lei, confia esta faculdade, no todo ou em parte, ao chefe do govêrno.

Nos tempos hodiernos, porém, surgiram processos diferentes para o exercício da delegação, que se não mais circunscreve à pessoa do chefe do govêrno, como em sua definição entendem, ao que parece, os dois renomados mestres franceses. Os novos sistemas delegativos, aliás, seguem critérios mais largos, de maneira a não confundir a delegação legislativa com função

(*) — Inclusive na França, pela Constituição de 1958.

peçoal, de um homem; mas, ao revés, dando a tais misteres a feição de encargo coletivo, sob a responsabilidade de órgãos colegiados e proporcionalmente às suas manifestações, como sucede na Alemanha e na Itália, configurando modalidades a serem estudadas mais de espaço.

E' o que pretendo levar a efeito.

2 — A CRISE DO LEGISLATIVO

Num estudo sucinto mas substancioso, com o qual prefacia "O Processo Legislativo da Europa Ocidental", livro admirável de GEORGES LANGROD, editado pela Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1954, o publicista pátricio OSWALDO TRIGUEIRO faz, ao seu final, uma assertiva à primeira vista perigosa quando escreve sem meios têrmos: "Do trabalho que se vai ler é lícito concluir que a crise das democracias é, antes de tudo, uma crise do Poder Legislativo". No entanto, quem quer que se detenha no exame em profundidade do palpitante assunto há de tirar aquela mesma ilação, que realmente aflora das pesquisas magníficas levadas a efeito, sôbre os trabalhos parlamentares na França, na Itália e na Alemanha, por incumbência do Instituto de Direito Público e Ciência Política, pelo notável professor da Universidade do Sarre e que esteve no Brasil em missão da UNESCO, tendo sido um dos primeiros docentes estrangeiros da Escola Brasileira de Administração Pública.

Essa crise, que se acentua cada vez mais, ora pela estreiteza de critérios rigidamente partidário, ora pelo

despreparo intelectual e baixo nível moral dos membros do referido Poder, vai despindo o Legislativo de suas funções precípuas na discussão e votação das leis e tendendo sempre para a solução, hoje novamente em voga, da transferência dessas atribuições para outros órgãos, dentro do complicado maquinismo estatal.

Não há negar que a tarefa do Legislativo, em princípio, é fazer as Leis. Foi essa, aliás, a concepção inicial que vingou entre os estatólogos e os estadistas. Porém, ante a própria feição desse Poder, geralmente constituído na sua totalidade por mandatários do povo ou, quando bicameral, possuindo pelo menos uma de suas casas integrada de representantes populares, passou o Legislativo a desempenhar um papel mais largo na organização do Estado, sem mais ser cogitado como o específico e exclusivo elaborador das leis. A sua competência cresceu, se ampliou e tomou vulto, porque, em seu recinto democrático por excelência, ecoou daí por diante a voz mesma do povo, através de crítica e fiscalização aos atos governamentais na defesa e vigilância dos supremos interesses da coletividade governada.

Então, o encargo do Legislativo, como um dos poderes do Estado, deixou de ter aquela singularidade na feitura das leis, que, entretanto, continuou a ser a sua principal função, ao lado daquela outra de julgamento e apreciação das ações públicas, em todos os planos da atividade estatal. Não mais, portanto, uma atuação privativa e restrita, relacionada com o processo permanente da legislação por meio de novas normas e

regras de conformidade com as circunstâncias, necessidades e problemas da vida social, a estruturar-se positivamente através de preceitos jurídicos escritos. Mas, bem diversamente, o seu funcionamento mais ativo e mais presente, mais enérgico e mais eficiente, como um respiradouro dos anseios e das pretensões da massa, cujos mandatários em seu nome falam e profligam as autoridades desviadas de programas e roteiros em prol do público, para tanto resguardados e defendidos por suas benditas imunidades parlamentares.

Essa tendência, observada aqui e algures, em todos os climas de democracia, possibilita aliás a melhor participação das minorias, que, organizando-se em oposições aos governos legalmente constituídos, tantos serviços prestam ao regime representativo, desde que façam sua interferência num sentido construtivo, edificante, verdadeiramente patriótico. E tal propensão, acentuada dia a dia nos diferentes Estados, acaba de formular um conceito recente, segundo o qual "o Congresso é, na democracia moderna, acima de tudo, o órgão crítico, onde a ação do Governo passa pelos filtros da opinião pública, manifestada na palavra dos representantes do povo". Foi por isso que CHURCHILL, com seu atilado gênio político, já observara que o Parlamento tende a transformar-se num **grand forum of debate**, o que quer dizer que continua a ser o poder controlador do Governo, mas vai deixando de ser órgão incumbido da elaboração dos textos legislativos.

Diante de manifestações abalizadas, tem-se que o critério atual já se define para uma terceira posição :

o Poder, que originariamente elaborava as leis e que, evolutivamente, faz as leis e é órgão de contrôle do govêrno, está se modificando, ainda mais, para transformar-se, enfim, num grande fôro de debate, perdendo assim sua característica primeira, de absoluta exclusividade legislativa.

A última e terceira situação, para a qual se caminha celeremente, embora a passos seguros, encontra ambiente favorável ante o resultado negativo dos trabalhos parlamentares, com o desperdício de muito tempo para reduzidíssima produção legislativa. Basta atentar para o exemplo brasileiro, em cujos episódios deploráveis nunca é demais aludir ao caso bem fresco do pedido de licença para o processo judicial-militar de um deputado, com o qual foram consumidos mais de dois meses de discussões estéreis e improcedentes, enquanto ficou paralizado todo o serviço de interesse coletivo, isto é, a elaboração de leis consideradas necessárias e até indispensáveis, nesta conjuntura sócio-política da nacionalidade.

E' claro que se não há de alcançar essa condição na sistemática dos poderes estatais, de um para outro momento, nem mesmo em caráter de absolutismo, até porque, se isso chegasse a acontecer, seria melhor começar pela mudança do nome Poder Legislativo por outro qualquer que mais atendesse à sua nova e outra vez especial finalidade : debater e criticar, tão somente, os assuntos de govêrno em geral.

Mas, por igual, é de tôda evidência que essa orientação se firma e expande entre os teóricos e os práticos

da política, de tal jeito que a quase unanimidade dos que opinam a respeito é favorável ao seu uso, seja pela simples incorporação às praxes governamentais, seja pela solene adoção em textos constitucionais.

E essa crise do Legislativo, fazendo com que se tente em bases concretas a estruturação dos poderes, complexa em face do imenso campo de atuação do Estado, leva a pensar naturalmente na delegação de competências, um de cujos aspectos mais relevantes é, sem dúvida, a elaboração das leis, que, mesmo no parlamentarismo, onde é assinalável o predomínio do Congresso, vai se deslocando para a alçada do Gabinete. É essa, de resto, a opinião de DE VISSCHER, perquirindo às novas tendências da democracia inglesa, ao depor que "o monopólio legislativo do Parlamento vem desaparecendo progressivamente, a ponto de poder-se dizer que a função legislativa se acha partilhada entre o Parlamento, o Executivo e uma multidão de autoridades subordinadas".

Eis porque a crise do Poder Legislativo comparece como um dos mais valiosos argumentos em favor da toã discutida delegação de poderes.

3 — UM PROCESSO LEGIFERANTE E SUA REFORMA

A crise do Legislativo evidencia-se, pois, em tôda parte, mesmo nos Estados Unidos da América, que figuram como um formidável laboratório em que o govêrno representativo, na sua armadura complexa, passa por uma grande experimentação.

Até lá, onde o Congresso "é uma cidadela central da democracia", possuindo funcionamento admirável, embora ainda bem longe da perfeição, foram obtidos excelentes progressos, no ano de 1946, recentemente portanto, através da Lei de Reorganização Legislativa, cujos efeitos estão assim sumariados pelo Dr. GEORGE B. GALLOWAY, alto funcionário do Serviço de Referência Legislativa da Biblioteca do Congresso: "Em suma, podemos dizer que as reformas básicas da estrutura das comissões têm resistido a quatro anos de provas (essa opinião foi emitida em 1950) e em geral com bons resultados. Os trabalhos das comissões se têm melhorado e regularizado a muitos respeito, embora ainda ocorram algumas disputas jurisdicionais. As comissões político-partidárias vêm funcionando ativamente no Senado, mas não têm atingido sua fôrça potencial. Notáveis resultados se têm obtido com respeito ao quadro de assistentes do Congresso, porém há margem para melhoramento da qualidade dos assessôres profissionais das comissões e nos métodos de sua escolha. O Congresso vem sendo prejudicado pela falta de uma moderna organização do pessoal, mas o novo quadro de assistentes tem aparentemente evitado seu declínio em relação ao ramo executivo. A sobrecarga de trabalhos do Congresso não foi reduzida pela lei, todavia a equipe de assistentes, maior e melhor, lhe vem ensejando uma atividade mais rendosa. As comissões judiciárias estão assoberbadas de milhares de projetos particulares sôbre matérias que bem poderiam ser tratadas em outra parte. O desempenho da função de superintendência tem sido parcialmente bem

sucedido e existem vários dispositivos para o seu melhor cumprimento. Os dispositivos de controle fiscal da lei ou têm sido ignorados, ou demonstram-se inaplicáveis na prática. O maior fracasso da organização congressual se deu no campo do controle fiscal. A administração da **lobby-law** (lei relativa às pessoas que têm como profissão influenciar as decisões do Congresso) revelou um mundo de informações quanto à identidade e financiamento dos **lobbyists**, porém tem sido prejudicada por defeitos do estatuto, que necessita de revisão e mais clareza. Os subsídios dos congressistas aumentaram, e 476 dos 531 membros do Congresso participam do plano federal de aposentadoria”.

Quer isso dizer que, embora o ato de 1946 tenha sido oportuno, sábio e construtivo, uma espécie de grande passo para melhorar a eficiência e a responsabilidade do Congresso norte-americano, diversos problemas prementes escaparam à argúcia do legislador e foram deixados à margem da reforma então levada a cabo, além de que alguns preceitos incluídos não produziram os resultados em mira.

Em consequência, a Comissão de Despesas do Senado, já em 1951, realizava um inquérito destinado a encontrar meios de emendar e fortalecer a lei em foco. E um dos estudiosos a prestar seu contingente de colaboração, através de fundamentada exposição, foi o professor HARVEY WALKER, da Universidade de Ohio e que esteve no Brasil, participando dos cursos inaugurais da Escola Brasileira de Administração Pública, em 1952.

Esse ilustre mestre da ciência política, num trabalho intitulado "Fortalecimento da Organização e Práticas do Congresso", respondeu às perguntas que lhe foram formuladas da seguinte maneira: A — "Como desempenhar o Congresso mais eficientemente suas funções legislativas?" — 1) Libertando-se ainda mais do exercício de funções estranhas aos seus fins, tais como a atividade legislativa referente ao Distrito de Colúmbia, que deve tornar-se autônomo, e a administração do Departamento de Imprensa do Governo, do Jardim Botânico e da própria Biblioteca do Congresso, órgãos êsses que poderiam passar à responsabilidade de outras entidades ou adquirir independência administrativa; 2) Submetendo todos os seus funcionários ao sistema do mérito, baseado em concursos e com direitos assegurados enquanto bem servirem; 3) Pelo contínuo estudo e revisão das suas regras; 4) Por meio de uma estrutura paralela das comissões de ambas as Casas e frequentes reuniões conjuntas de tais comissões; 5) Mediante recessos mais frequentes; 6) Pela instalação de um sistema elétrico de votação. B — "Como pode o Congresso melhorar sua supervisão da administração das leis e reforçar suas responsabilidades de controle fiscal?" — 1) — Ampliando e melhorando os quadros de assessôres técnicos das comissões; 2) Alterando-se as funções do Contador Geral; 3) Com o estabelecimento de relações mais estreitas com o Bureau do Orçamento; 4) Estabelecendo-se um período de interpeção dos funcionários executivos perante o Congresso; 5) Exigindo-se das comissões que revejam a legislação administrativa e que recomendem ao Congresso a

desaprovação de regulamentos contrários ao intento legislativo. C — “Como poderão os congressistas manter de modo mais satisfatório as relações com seus constituintes?” — 1) Igualando-se, na Câmara dos Representantes, o tamanho dos distritos eleitorais; 2) Concedendo-se, no Senado, verbas para pagamento aos assistentes, na proporção da população dos Estados representados; 3) Pela concessão de mais adequadas verbas para viagem, a fim de esclarecerem os congressistas seus eleitores e ouvirem seus pontos de vista, o que constitui dever público e merece ser possível às expensas do próprio povo; 4) Pelo emprêgo judicioso do tempo durante os recessos; 5) Mantendo os constituintes informados das questões mais importantes através de todos os meios disponíveis de publicidade, visto como o respeito pela opinião pública é uma necessidade política. D — “Como podem ser mais democratizadas as práticas do Congresso?” — 1) Pela limitação dos poderes da Comissão de Regulamento da Câmara sobre a legislação que se possa considerar como Ordem do Dia; 2) Pela adoção, no Senado, de uma melhor regra de encerramento dos debates; 3) Pelo abandono da regra de antiguidade na constituição das comissões, isto porque essa regra é, às vezes, chamada regra de “senilidade”; 4) Ampliando-se a Lei de Danos de modo a permitir ações contra o Governo, por difamação ou injúria, por parte dos congressistas, nas comissões ou no plenário; 5) Tornando mais liberal a atual regra da Câmara sobre a dispensa, às comissões, de prosseguirem na apreciação dos projetos; 6) Diminuindo-se o emprêgo das comissões de conferência,

tornando-se mais frequente o das comissões conjuntas; 7) Pela abolição ou limitação da prática do "pairing", recurso largamente usado, segundo o qual um membro, que estará ausente em determinado dia ou quando da votação de certa matéria, procura outro membro, que também pretende estar ausente e cuja intenção seja votar de maneira oposta à do primeiro, indo ambos ao secretário do legislativo para registrar o par de votos, um pró e outro contra, em tôdas as listas de votação, relativamente ao assunto e ao dia; 8) Pela abolição de adições também a outros projetos, que não os de crédito. E — "Como pode ser fortalecida no Congresso a influência dos partidos no Govêrno?" — 1) Atribuindo-se maior responsabilidade ao "caucus" e às comissões diretoras do partido; 2) Evitando-se o domínio, pelo Presidente da República, dos conselhos legislativos-executivos conjuntos. Tais reformas, ao lado de outras, se tornam imperativas, segundo o seu idealizador, que as justificou fartamente, para que se alcance a eficiência do Legislativo, porém a sua concretização não há de ser "em prejuizo da democracia, por isso que é para o Congresso que o eleitor se volta, e deverá voltar-se, como seu defensor contra a burocracia, seu instrumento de contenção do Executivo".

Sucede, porém, que também nos Estados Unidos da América a tendência que se observa é no sentido de passar o Legislativo a segundo plano a elaboração das leis propriamente ditas, dedicando-se aquele Poder, preferencialmente, ao debate de questões políticas e ao contrôle da administração, em que pese a rigidez

teórica do princípio da separação dos poderes estatais, capaz de por si mesma impedir a delegação legislativa ao Executivo. No entanto, mesmo nos EE. UU., diante da evidência dos fatos, pode afirmar-se que dita proibição é mais aparente do que real, de tal jeito que, com sua autoridade de dirigente do nosso Instituto de Direito Público e Ciência Política, o escritor OSWALDO TRIGUEIRO doutrina, textualmente: "A tarefa própria-mente legislativa do Congresso americano é menos importante do que as suas atribuições relacionadas com o controle político e financeiro do governo. Tratando-se de país cujo regime jurídico ainda assenta no **common law**, é evidente que nêle a elaboração dos textos legislativos não é tão ponderável quanto nos países de direito escrito".

Mas, no exemplo por demais importante dos Estados Unidos, tem-se em vista apenas o processo legislativo em sua tradição, na alçada do respectivo Poder, com as reformas possíveis e hodiernas, de cuja introdução não resulte transferência de atribuição, numa delegação de competência. De qualquer modo, as tentativas de reformar o antigo processo legislativo expressam à larga a decadência dêsse Poder, cujo funcionamento hoje já se faz, em Estados ultra-civilizados, de acôrdo com novas técnicas, realmente de delegação legislativa e a serem oportunamente cogitadas.

4 — NOVAS TÉCNICAS DE LEGISLAR

As novas técnicas legislativas, a que quero referir-me, importam numa delegação de poder, que, no

entanto, não deve nem merece ser tomada em termos absolutos de uma simples e integral transferência de atribuições no campo difícil da feitura das leis. Não se trata, na verdade, de uma concessão completa do Legislativo ao Executivo para o desempenho de suas tarefas primordiais, através da elaboração escrita de regras jurídicas. Isso pode efetivamente acontecer, mas sempre que tal ocorre está presente, real ou simuladamente, o govêrno ditatorial com o conhecido regime dos decretos-leis, o que aliás se verificou no Brasil por ocasião do Estado Novo instaurado em 1937. E, evidentemente, essas situações excepcionais escapam ao objetivo dêste trabalho, que se decide a examinar a matéria dentro da sã e boa doutrina, em face das circunstâncias que cercam a existência, o funcionamento e a produtividade do Poder Legislativo em nossa contemporaneidade complexa e assaz comprometida.

Com efeito e nunca é demais repetir, para esclarecer o propósito em vista e evitar dúvidas perniciosas, a legislação torna-se cada vez mais pletórica e o Poder que, na concepção clássica, possui o encargo de efetivá-la não consegue mais atender às exigências estatais, ora por manifesta incapacidade, ora por descuidos puramente lamentáveis. Sente-se, pois, que o Estado moderno, sob qualquer modalidade de govêrno representativo, seja o parlamentarismo, seja o presidencialismo, para falar nos tipos mais em voga, parece não mais prescindir da atividade legislativa do Poder Executivo, cuja interferência, nesse setor, ganha terreno em tôda parte, pacífica e normalmente, em virtude do

agasalho permitido pelas próprias Constituições atuais, que não disfarçam essa admissão, consagrando-a, ao contrário, com fóros de cidade. Compreende-se, então, que, segundo a opinião generalizada, a incapacidade do Legislativo de sozinho, em tempo e de modo adequado, cumprir a sua missão precípua, configurando a crise de que já tratei, conduz forçosa e necessariamente a uma reelaboração da teoria dos poderes do Estado, sem que isso implique na apologia da dupla e errônea tese de que a democracia está em declínio inevitável e de que se precisa erigir o autoritarismo sob qualquer de suas formas.

Dentre os exemplos contemporâneos de delegações legislativas, são muito conhecidos e discutidos os modelos italiano e alemão, que, em seus mecanismos diferentes e instituídos pelas respectivas leis fundamentais, reclamam e exigem considerações separadas, como se vai tentar fazer luz sobre o importante assunto.

Na Itália, a Constituição em vigor desde 1.º de janeiro de 1948 dispõe sobre vários modos de delegação legislativa, não só para órgãos internos das câmaras, mas, ainda, para outros órgãos não legislativos, embora sempre dentro de certos limites para essa delegação, que somente por exceção e urgência, ainda que em determinadas condições, pode ser utilizada pelo govêrno, para, sob sua responsabilidade, adotar medidas provisórias com valor de leis ordinárias, a serem ratificadas dentro de prazos irrefragáveis para sua apresentação e conversão em verdadeiro diploma legal. Leia-se o próprio texto constitucional, na seção em que cuida da

"formação das leis" : "Art. 76 — O exercício da função legislativa não pode ser delegado ao govêrno senão mediante determinação de princípios e critérios diretivos, e só por tempo limitado e para objetos definidos. Art. 77 — O govêrno não pode, sem delegação das câmaras, expedir decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando em casos extraordinários de necessidade e urgência, o govêrno adota, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com fôrça de lei, deve apresentá-las no mesmo dia para sua conversão pelas câmaras que, ainda que estejam dissolvidas, são convocadas expressamente e se reúnem dentro de cinco dias. Os decretos perdem tôda eficácia desde sua origem, se não são convertidos em lei nos sessenta dias seguintes à sua publicação. As câmaras podem, todavia, regular mediante lei as relações jurídicas surgidas com base em decretos não ratificados". Eis aí, em seus dois aspectos, um exemplo típico de delegação do Poder Legislativo, tratado nos artigos reproduzidos por "câmaras", ao Poder Executivo, nos mesmos preceitos denominado de "govêrno", embora com prejuizo do rigorismo terminológico. Na hipótese do art. 76, há a delegação explícita, pois o govêrno atua como mandatário do parlamento, a cuja verificação escapam os atos decorrentes da autorização, os quais ficam, no entanto, submetidos ao contrôle jurisdicional da Côrte Constitucional, de conformidade com o art. 134 do Estatuto Político em tela. Na outra hipótese, à que diz respeito o art. 77, a delegação está implícita e subordinada à situação extraordinária, por necessidade ou urgência, tendo a providência de caráter legis-

lativo apenas valor provisório, já que deve ser obrigatoriamente convertida em lei, no prazo e nas condições estabelecidas pela Constituição. Além dessa delegação entre poderes do Estado, a exegese da Constituição italiana permite encontrar em seu bojo outras espécies de delegação na elaboração das leis, tais como sejam a delegação ao povo e a delegação às regiões (a Itália se divide em regiões, províncias e comunas). A primeira, tem sentido positivo e negativo, constando dos artigos 71 e 75, pois, de acordo com aquele preceito, o povo exerce a iniciativa de leis, mediante proposta, pelo menos de cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos, enquanto que, de conformidade com este último, está previsto o referendun popular, quando o requerem quinhentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais. A segunda resulta da descentralização legislativa determinada pela Constituição, também com dois aspectos, visto como existe uma competência legislativa limitada à circunscrição territorial, a que alude o art. 116, atribuindo formas e condições particulares da autonomia para cinco regiões, segundo estatutos especiais adotados por leis constitucionais; e outra restrita à matéria enumerada pela lei suprema, de que fala o art. 117, dispondo quanto ao regime comum a todas as outras regiões, num sistema de princípios fixados por leis estatais ordinárias. Não param nesse ponto as inovações do sistema italiano, que, fora da delegação legislativa a organismos estranhos, ainda cogita de outros processos, tendentes diretamente a acelerar os debates e a descongestionar as sessões plenárias, através da

transferência dos poderes de deliberação aos órgãos internos das duas câmaras, do que dá exato informe a leitura do art. 72 da Constituição: "Cada projeto de lei, apresentado a uma câmara, é, segundo as normas de seu regulamento, examinado por comissão e a seguir pela câmara mesma, que o aprova artigo por artigo e mediante votação final. O regulamento estabelece procedimentos rápidos para os projetos de lei declarados de urgência. Pode ademais estabelecer em que casos e formas o exame e a aprovação dos projetos de lei são deferidos a comissões, mesmo permanentes, compostas de modo a refletir a proporção dos grupos parlamentares. Também em tais casos, até o momento de sua aprovação definitiva, o projeto de lei é remetido à câmara, se o govêrno ou um décimo dos componentes da câmara ou um quinto da comissão requer que seja discutido e votado pela câmara mesma ou que seja submetido à sua aprovação final com simples declaração de voto. O regulamento determina as formas de publicidade dos trabalhos parlamentares. O procedimento normal de exame e aprovação direta por parte da câmara é sempre adotado para os projetos de lei em matéria constitucional e eleitoral, assim como para os projetos de delegação legislativa, de autorização para ratificar tratados internacionais, de aprovação de orçamentos e contas". Finalmente, quanto à urgência e situações afins, faz-se mister mencionar uma parte do art. 73, em que se lê que se as câmaras, cada uma por maioria absoluta de seus membros, declaram sua urgência, a lei é promulgada no prazo por ela

determinado, fugindo-se dessa maneira é regra geral : dentro do mês seguinte à sua aprovação.

Na Alemanha, a Constituição promulgada a 23 de maio de 1949, ao dispor a respeito do Poder Legislativo e da elaboração das leis, criou uma técnica nova com fundamento naquilo que chamou "o estado de necessidade legislativa", disciplinado pelo art. 81, mas, para cuja inteligência, é preciso reportar-se o intérprete ao art. 68 a que faz referência. A proclamação, em casos especiais, do **Gesetzgebungsnotstand** arma o govêrno, pelo seu órgão executivo, de poderes extraordinários para a adoção de uma lei julgada indispensável, ainda mesmo que o parlamento, alí apelidado Dieta, se tenha negado a votá-la. Antes de encarar a marcha processual da nova técnica, cumpre saber que, nos têrmos do art. 68, o presidente federal tem o direito, por proposta do chanceler federal e num prazo de vinte e um dias, de dissolver a Dieta, se esta, embora solicitada pelo chanceler, deixa, pela maioria de seus membros, de exprimir-lhe sua confiança, direito êsse que desaparece se a Dieta elege um novo chanceler, naturalmente pelo voto da maioria de seus componentes. Agora, veja-se o que preceitua o art. 81 : — 1. Se, no caso previsto pelo art. 68, a Dieta federal não é dissolvida, o Presidente federal pode, a pedido do Govêrno federal e com o assentimento do Conselho Federal, proclamar o estado de necessidade legislativa para um projeto de lei que a Dieta federal refutou, se bem que o Govêrno federal o tenha declarado urgente. Assim também se procede em caso de rejeição de um

projeto de lei ao qual o chanceler federal havia anexado o pedido previsto pelo art. 68. — 2. Se, depois que o estado de necessidade legislativa foi declarado, a Dieta federal repele um novo projeto de lei ou o adota com uma redação que o Governo federal considerou inaceitável, a lei é tida como adotada pelo só fato de que o Conselho federal a ela dá seu assentimento. O mesmo acontece quando a Dieta federal não votou um projeto num prazo de quatro semanas, a contar de sua nova apresentação. — 3. Durante as funções de um mesmo chanceler, todo outro projeto de lei rejeitado pela Dieta federal pode igualmente, num prazo de seis meses a contar da primeira declaração do estado de necessidade legislativa, ser votado nas condições definidas nas alíneas 1 e 2. À expiração desse prazo, o estado de necessidade legislativa não poderá ser declarado novamente, enquanto durarem as funções do mesmo chanceler". Por último, é interessante observar que a quarta alínea do art. 81 proíbe que uma lei elaborada nas condições acima abrogue, modifique ou suspenda, na totalidade ou em parte, a Constituição de Bonn, como é geralmente designada.

5 — COMO FAZER LEIS NO BRASIL

O problema da elaboração legislativa, cada vez mais intrincado nos seus múltiplos aspectos, é hoje uma realidade entre nós, de tal jeito que está a exigir solução esclarecida, capaz por si mesma de resolver o impasse em que se encontra o Estado brasileiro, no que tange à feitura de leis urgentes e transcendentais, e pôr fim

o debate nem sempre bem conduzido, sendo, em face disso, perigoso à estabilidade das instituições democráticas, derredor da quase falência de um dos poderes representativos da soberania nacional.

O norte, pelo qual se orientam todos quantos cogitam do momentoso assunto, é sempre um e o mesmo : a modificação do processo legislativo. Não somente através de um aperfeiçoamento do que aí está, do que existe, do que se pratica. Mas, na verdade, por intermédio da introdução de novas técnicas, de outros sistemas, de modernas conquistas sôbre a positivação do direito. Equivale dizer que, em princípio, há unanimidade, concordância e harmonia de opiniões, eis que a crise do Legislativo aqui palpita e se evidencia, rumoreja e se manifesta, brada e se projeta como um sintoma maléfico, a exigir e reclamar providências extirpadoras, radicais, sem tardança ou hesitações. No entanto, quando se cuida de aplicar o remédio, de adotar um a decisão, de concluir com um desfecho realmente proveitoso, então as divergências sempre se fazem presentes, as opiniões variam e entram em choque, as dúvidas surgem e se avantajam em profusão estonteante e prejudicial.

Basta procurar conhecer a vária literatura já difundida sôbre a reforma da elaboração legislativa, tão cogitada nos últimos tempos, para se conseguir formar a seu respeito a idéia já exposta, no que tange à dificuldade de conciliar conceitos diversos e combinar vozes autorizadas às mais das vezes não convergentes para um cântico alto, em uníssono.

Pelo seu significado oficial, embora não tornado realidade até agora, cumpre ilustrar a pesquisa em torno da palpitante matéria, colocada já no âmbito estritamente nacional, com uma referência ao valioso trabalho da comissão especial de juristas constituída para sugerir bases à reforma constitucional. Nessa parte da elaboração legislativa, o relator HERMES LIMA, apoiado pelos seus pares SAN TIAGO DANTAS, CARLOS MEDEIROS SILVA, A. GONÇALVES DE OLIVEIRA e FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, alvitrou nova redação aos artigos 67, 68 e 69 da Constituição do Brasil. O respectivo anteprojeto de emenda constitucional pode ser resumido, em suas linhas gerais. É o que vou tentar fazer : A) — Sòmente por dois terços dos membros de cada casa do Congresso Nacional será aprovada emenda à projeto oriundo da competência exclusiva do presidente da República : a votação dèsses projetos, cuja discussão começa sempre na Câmara dos Deputados, deve estar concluída dentro de 120 dias, a contar de seu recebimento, pois, findo tal prazo, as proposições passarão ao Senado em sua redação primitiva acompanhadas das emendas aprovadas, e sua tramitação posterior seguirá o processo novo (60 dias). B) — Nenhum projeto que criar ou aumentar despesa será admitido à deliberação, salvo quando trazer a indicação da fonte de receita que a custeie; a projeto dessa natureza só será oferecida emenda nas Comissões, que se pronunciarão finalmente sòbre as emendas, salvo se a maioria de qualquer das casas do Congresso solicitar ao respectivo presidente a votação no plenário sem discussão das emendas aprovadas ou rejeitadas. C) —

O Congresso poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei, dentro dos limites e diretrizes que estabelecer, vedada essa autorização a matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água ou ratificação de tratados, mas, dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o presidente da República enviará ao presidente do Senado o projeto resultante da autorização, sob pena de caducidade, e nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo emendá-lo; todavia, se os congressistas não o fizerem dentro desse prazo, considerá-lo-á aprovado e o Chefe do Executivo imediatamente o promulgará como lei. D) — A Câmara e o Senado poderão deferir a Comissões, por um terço da totalidade de seus membros, a elaboração de projetos definitivos de lei, excetuada a matéria excluída da autorização legislativa; nestes casos e sendo publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto de qualquer das casas do Congresso poderá solicitar ao respectivo presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário que, entretanto, não poderá emendá-lo. E) — O prazo para uma Câmara rever o projeto de lei adotado pela outra será de 60 dias e decorrido esse prazo, sem que esteja concluída a revisão, o projeto considerá-lo-á aprovado como veio da outra Câmara e subirá à sanção, mas se for emendado volverá à primeira para que, dentro de 60 dias, se pronuncie acerca das emendas, que só poderão ser rejeitadas pela maioria da totalidade dos membros de qualquer das casas

do Congresso; entretanto, se não o fizer dentro do prazo acima fixado, as emendas considerar-se-ão aprovadas e o projeto irá à sanção.

À margem dessa manifestação pelo menos oficiosa, surgiram alvites de estudiosos e interessados, entre os quais o advogado LUIZ GONZAGA DO NASCIMENTO E SILVA, que, em trabalho endereçado ao Ministério da Justiça e publicado na "Revista Forense", vol. 167, de 1956, entendeu ser a delegação de poderes indispensável, porém sob os seguintes critérios e limitações: 1) — ser revogável: em qualquer tempo o Congresso voltar a regular totalmente o assunto; 2) — ser limitada não só no tempo, como no objeto, fixando o Congresso os extremos e quais os critérios diretivos em que se poderá exercer a vontade do Executivo; 3) — ser subordinada ao controle jurisdicional quanto aos limites impostos pelo poder delegante e quanto ao sistema geral de legislação; 4) — não se poderá delegar poderes em matéria constitucional, de restrições à liberdade, de criação de novos impostos, de fixação do orçamento.

É bem de ver que as sugestões antes enumeradas, no aspeto em que o foram, abrangem tão somente o ângulo doutrinário e a propósito disso não é lícito desprezar o contingente trazido por GEORGES D. LANDAU, em trabalho de estágio apresentado na Escola Brasileira de Administração Pública, sob o título "Da delegação legislativa", no qual, estudando o conceito desta e o princípio da separação dos poderes, faz síntese histórica do problema e distingue entre função legislativa e função regulamentar, para afinal

assim concluir, numa contribuição notável ao esclarecimento de uma das mais importantes questões jurídico-político-administrativas da atualidade brasileira: 1. A aplicação integral e inflexível do princípio clássico da separação dos poderes é impraticável face à complexidade dos Estados contemporâneos. 2. A substituição do princípio tradicional pelas delegações legislativas é uma tendência necessária nos Estados modernos. 3. As delegações legislativas, dentro de normas preestabelecidas, longe de constituírem uma ameaça às instituições democráticas, são o melhor meio para garantir ao Estado a necessária flexibilidade, equipando-o com recursos para debelar quaisquer crises com rapidez. 4. A viabilidade das delegações legislativas não está condicionada a qualquer forma ou regime de governo. 5. A ampliação razoável da função regulamentar privativa do Poder Executivo é o melhor meio de se assegurar a eficiência das delegações legislativas. 6. A reforma, total ou parcial, da Constituição brasileira de 1946, deverá levar em conta a necessidade imperiosa das delegações legislativas.

De quanto se indagou e se reuniu, em resenha expressiva e documentada, aflora a convicção de que a delegação legislativa é imperiosa na sistemática constitucional do Estado hodierno, não podendo o Brasil fugir, evidentemente, a essa tendência histórico-social, já consagrada aliás pela legislação renovada e atual dos povos mais civilizados.

Em fazendo às presentes perquirições de feito teórico, para dilucidar as cambiantes do complexo

instituto através dos tempos, não tive em mira formular conclusões de direito positivo, tarefa essa destinada, por competência exclusiva, ao legislador, que insculpe na norma escrita as ilações doutrinárias. De qualquer modo, penso que urge e se impõe modificar o processo legislativo brasileiro, com a introdução no seu corpo de novas técnicas, tendentes a consagrar a delegação de poder na feitura das leis, tal como se encontra, em traços superiores e quase sempre acertados, na projetada e parece que unânime reforma apregoada aos quatro ventos pelo Ministério da Justiça.

INTERPRETAÇÃO DE MAQUIAVEL

Entre os intelectuais do Amazonas e do Ceará, surgiu, há algum tempo e por feliz destinação, como elemento aproximativo, credenciado e idealista, o jornalista AFONSO DE CARVALHO — cearense de nascimento e amazonense por adaptação, ligado aos dois Estados brasileiros pela atividade persistente e pelo coração sensibilíssimo, além de possuir, na esfera pensamental, o justo título de cronista congênito e brilhante.

Devo à interferência do autor de "Vozes Azuis", em razão mesmo dessa diplomacia espiritual, a cordial oferta pelo professor ABELARDO F. MONTENEGRO de seu opúsculo "Maquiavel e o Estado", cuja leitura acabo de fazer com proveito e encantamento.

Conhecia, já, através de referências esparsas, o ilustrado mestre da Universidade do Ceará, em virtude de sua impressionante capacidade de produção, que é responsável por uma série bem variada de obras dadas à estampa, entre as quais a "Teoria dos fins do Estado", que almejo possuir.

No entanto, somente agora entrei na intimidade da criação científica do festejado publicista, em derredor de tema sempre palpitante, como sói ser a política, examinada na sua feição de arte renascentista.

"Maquiavel e o Estado" é um estudo sucinto, porém seguro e agudo. Em suas páginas, agasalha o folheto verdadeira pesquisa a respeito do homem e da obra do **secretário florentino**, que é ali focalizado no tempo e no espaço, de maneira a oferecer, como de fato proporciona, uma visão completa daquilo que se convencionou denominar maquiavelismo e sua influência na política em geral e, em especial, na estrutura de um Estado poderoso. E está assim dividido: Introdução; Capítulo I — O Rênascimento italiano; Capítulo II — Florença; Capítulo III — A Política; Capítulo IV — O Estado; Capítulo V — O Maquiavelismo; Capítulo VI — Influência de Maquiavel. A bibliografia é vasta e erudita, enfeixando livros clássicos e modernos sobre o assunto em foco, tais como, para exemplificar, a "Teoria Geral do Estado", de BLUNTSCHLI, cuja primeira edição em alemão data de 1875, e "As doutrinas políticas contemporâneas e suas relações com a segurança nacional", conferência do professor baiano NELSON DE SOUZA SAMPAIO pronunciada na Escola Superior de Guerra e publicada no Rio, em 1956.

Gizando com sabedoria as coordenadas políticas de Maquiavel, o seu intérprete de agora observa logo, oportunamente, que uma coisa é planejar para época normal e outra, bem diferente, é oferecer solução para problemas que se configuram em época anormal. E'

que o quadro da vida italiana, ao tempo em que o interpretado atuou e produziu, traduzia crise profunda por sobre ou, talvez melhor, por sob completa desunião dos habitantes da Itália dividida e combalida, compreendendo a Florença em que nasceu e morreu o genial publicista de "O Príncipe" e de "Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio", os dois principais livros de toda uma arrojada concepção filosófica, sem falar em "A arte da guerra" e outros trabalhos valiosos.

Não há negar, qualquer que seja a posição do exegeta diante da filosofia do tão discutido e não menos famoso florentino, que a teoria elaborada por MAQUIAVEL, visando em seu objetivo a conquista e a conservação do poder, é de manifesto e flagrante caráter absolutista ou totalitário, para usar a palavra mais comum à linguagem dos nossos dias.

Mas, por igual, não pode o estudioso fugir à evidência de atos e fatos que, naquele período da vida humana, principalmente nas repúblicas peninsulares, torciam, retorciam e destorciam a realidade social, com efeitos inegáveis e inevitáveis sobre a conjuntura política que se esboçava e se desenvolvia num jogo de ambições, vícios e imoralidades.

Urge levar em conta, pois, todos esses fatores sócio-políticos para tirar a acertada conclusão que se impõe, após o exato conhecimento daquilo que se chama hodiernamente o maquiavelismo como uma doutrina no plano das ciências do Estado.

E foi o que fêz, com irrecusável mestria, o professor ABELARDO F. MONTENEGRO no seu ensaio de autêntica reabilitação do inovador da renascença, que, em face de um momento grave e de acontecimentos importantes, deu novos rumos à política, de tal sorte que seus princípios, de feição inicialmente artísticos, se refletiram até hoje, em imagens também científicas, para a modelagem de critérios ousados e necessários à conduta de governantes em face das necessidades e exigências estatais. São as ocasiões excepcionais, a reclamarem providências vigorosas e às vezes invulgarres para resolver um problema eterno: o govêrno dos homens, na opinião de um tratadista, a quem o escritor cearense cita, ajuntando que MAQUIAVEL "é sempre evocado nos momentos de degradação moral da humanidade ou da nação. Então, a doutrina maquiaveliana se transforma em arsenal onde os ditadores se abastecem para o estabelecimento da **nova ordem**. O maquiavelismo de MAQUIAVEL surgiu em quadra crítica e é seu destino emergir tôdas as vezes em que os povos sofrem profundas crises morais e políticas".

Embora parecendo forçar a expressão, andou bem o autor aqui focalizado ao referir o "maquiavelismo de MAQUIAVEL", que se não compara ou confunde com o têrmo **maquiavelismo** corretamente usado para significar, como se lê em qualquer dicionário, "política desprovida de boa fé; procedimento astucioso; perfídia". Da mesma forma, foi mais preciso ainda, do ponto de vista rigorosamente terminológico, ao grafar a "doutrina maquiaveliana", porque, atualmente, consoante a

lição já assaz difundida de GEORGES VEDEL e como assinala o texto ora examinado, existe diferença técnica no uso dos adjetivos maquiaveliano e maquiavélico, eis que "o primeiro indica a atitude que afirma que, nas circunstâncias em que se encontrava MAQUIAVEL, é evidente suponha a conquista do poder o emprêgo de certo número de meios, manhas e violência que a moral pode muito bem reprovar", enquanto "o segundo é a atitude de quem afirma que se deve conquistar o poder mesmo ao preço de contorsões da moral".

No meu entusiasmo pela arguta exegese do professor ABELARDO F. MONTENEGRO, em tórno do autêntico maquiavelismo, não chego, todavia, a concordar com o ilustrado sociólogo, na passagem em que, mencionando a verdade indestrutível de que os Estados totalitários se favoneiam dessa construção política, avança por demais o sinal de sua defesa a MAQUIAVEL (êle que registra não ter o florentino ninguém para defender-lhe a memória, esquecido momentaneamente de sua própria pena, culta e vibrante. . .), para asseverar que o "Estado democrático pratica o maquiavelismo quando sacrifica os meios democráticos ao fim democrático". Parece que não, especialmente se se tomar na devida consideração que o Estado não é um fim em si mesmo, mas, sim, um meio de que o homem se serve para atingir à sua felicidade. E a demcoracia só o é quando exercitada no sentido da consecução dessa felicidade, que se resume, afinal, no bem público que se constitui a finalidade visada pelo Estado. De modo que, se houver o sacrifício dos meios lícitos e honestos,

para alcance do fim, êste virá marcado irrefragàvelmente pela ilicitude e pela desonestidade. E' que, segundo o ensinamento perene de ARISTÓTELES, não há democracia má, impura ou corruta, porque, então, já teria vingado a demagogia como deformação, aspecto negativo ou enfermidade do govêrno do povo, para o povo e pelo povo.

Mas, no seu conjunto, o estudo "Maquiavel e o Estado" merece aplausos calorosos, pois, além de conter observações da maior atualidade, revela a extensão e a transcendência do assunto versado, por cujo desconhecimento, inclusive, eu e meus eminentes colegas DARCY AZAMBUJA e ATALIBA NOGUEIRA nos vimos na contingência, certa feita, de considerar inabilitados os dois candidatos a um concurso para professor catedrático de Teoria Geral do Estado em Faculdade de Direito mantida pela União. Está claro, portanto, que êsse fracasso não sucederia ao professor ABELARDO F. MONTENEGRO, que se revelou aprovado em tratando da importante matéria !

O ESTADO, UM MESTRE E SEU LIVRO

Não há dúvida, como já acentuei noutra ocasião, de que o estudo sistematizado da Teoria Geral do Estado, no Brasil, embora oficialmente recente, caiu em terreno fértil e tem produzido resultados excelentes, o que se documenta com a publicação de trabalhos da maior valia, entre os quais avultam, pelo brilho e relevância, os da lavra do professor PINTO FERREIRA, que é, sem favor, uma das glórias da nova e substancial cultura jurídica nacional.

Com efeito, o jovem e ilustre pernambucano, desde os bancos acadêmicos revelado como autêntica cerebração nos domínios complexos do saber humano, é um dos autores mais fecundos da atual literatura nacional sobre os ramos do conhecimento de sua vasta especialidade, sobressaindo-se, nesse intenso labor intelectual, nos campos difíceis mas fascinantes do Direito, do Estado e da Sociologia, como mestre consumado, aplaudido e refulgente.

E' que, no exercício de sua manifesta vocação magisterial, o professor PINTO FERREIRA empresta fulgor espiritual a duas cátedras da renomada Universi-

dade do Recife : à de Direito Constitucional na Faculdade de Direito e à de Sociologia na Faculdade de Filosofia, além de possuir o título de docente livre de Teoria Geral do Estado na primeira Escola enunciada.

Os concursos do notável estudioso, sempre sensacionais e concorridos, alcançam sucesso fora do comum e fazem reviver, na categoria dos exames a que pertencem, os maiores episódios já verificados na história recifense, para se equipararem, por exemplo, ao feito extraordinário de TOBIAS BARRETO quando, espargindo os mesmos raios luminosos e incandescentes, prestava provas idênticas naquela casa de consagração mental, também sob a égide de princípios revolucionários e de doutrinas ainda pouco difundidas.

Dando obras à estampa desde 1937, quando ainda era estudante e sendo raro o ano em que, durante a produtiva vintena, deixou de oferecer à publicidade um livro, inclusive em línguas estrangeiras, o professor PINTO FERREIRA acaba de proporcionar-nos a sua "Teoria Geral do Estado", em dois volumes compostos e impressos pelo Editor JOSÉ KONFINO.

Cuida-se, na verdade, de um tratado, expressivo em seu conteúdo doutrinário, que se erige em impressionante fundamento sociológico. E, em suas numerosas páginas, de leitura agradável e muito útil, o renomado autor desenvolve, em torno do Estado e de seus intrincados problemas, toda uma concepção, coordenada e compreensiva, para cuja tessitura busca opiniões alheias, dos mais realçados pensadores, porém

em que insculpe, de quando em vez, o traço de sua pesquisa pessoal, estruturando teorias próprias sempre que se não convence das conclusões de terceiros, em que pese a proclamada autoridade dêstes. Versando, pois, sôbre o Estado, cujas linhas gerais são bastante conhecidas, o afamado publicista faz, nas entrelinhas, obra de criação fadada ao maior êxito entre os investigadores da transcendente matéria, aqui e alhures.

De início, gizando uma introdução ao estudo da Doutrina Geral do Estado, cujo conteúdo logo destaca para examinar-lhe o conceito e o tríplice aspeto, o professor PINTO FERREIRA propende a dividir a Teoria Geral do Estado em três ramos : o social, o jurídico e o filosófico, embora êste diga respeito à filosofia política tão sòmente, pois, como êle mesmo escreve, "é útil esclarecer que os problemas concernentes à Política também devem merecer uma consideração filosófica e daí a necessidade de uma filosofia política do Estado, atendendo ao exame dos seus fins, do seu sentido humanista, da essência e conteúdo da liberdade e outros temas conexos" (pág. 18 do 1.º vol.). E' um ponto de vista respeitável, que o seu urdidor lança em planos apenas ideológicos. E, em princípio, concordam com êle muitos escritores modernos, entre os quais ALESSANDRO GROPPALI, que, no entanto, vai mais além e se aprofunda mais, para referir, em terceiro lugar, destinando-a ao estudo dos fundamentos e dos fins do Estado, uma teoria justificativa do Estado, que à guisa de MIGUEL REALE e outros, eu prefiro chamar uma teoria política do Estado, e não apenas uma teoria

filosófica do Estado, no sentido de filosofia política, como quer o acatado mestre de Pernambuco.

Na parte referente à soberania, cogitada em dez alentados capítulos, o vitorioso inovador do Recife ergue o cimo de sua construção doutrinária, cumprindo revelar aos leitores que êsse destaque resulta, a rigor, de ser a presente segunda edição do tratado em foco, com a nota elucidativa em seu frontispício, a ampliação e a atualização da tese intitulada "Da Soberania", assim fornecida ao público em 1943. E, então, forja o festejado tratadista seu conceito de soberania, que "é o centro comum de referência de tôda a ciência política", "como forma específica do fenômeno genérico do poder"; aborda demoradamente a sua formação histórica, para asseverar que a concepção científica da soberania se elaborou concretamente no século XVI com JEAN BODIN — o criador de sua doutrina e do Estado moderno; e tece considerações à natureza da soberania, alertado de que "o conhecimento não tem uma existência puramente autônoma, entrelaça-se, porém, às situações culturais e econômicas, tanto de indivíduos como, em particular, do povo e das classes sociais", enumerando como teorias a seu respeito as concepções teocrática, democrática, jurídica, negativista, pluralista e decisionista, cujas análises enceta com vantagem para concluir pela condenação do dogma da soberania estatal absoluta. Finaliza, em consequência, com louvores aos postulados da soberania solidarista e da soberania pragmática: aquela para permitir, no plano interno, "a tomada do poder pelo povo no sentido

amplo, como totalidade e não como grupo ou oligarquia"; esta para possibilitar, no plano externo, "a formação de um Estado-internacional, uma comunidade de povos como um ordenamento supraestatal ou supranacional" (pág. 255 do 1.º vol.).

Quanto à origem do Estado, o professor PINTO FERREIRA abre espaço compatível, em face da discussão do assunto, mesmo ante a hodierna ciência política, e agasalha, para explicá-la, as teorias familiar, contratual, violenta, econômica e natural, para esta última, que BIGNE DE VILLENEUVE apelida de espontânea e necessária, ao que parece se encaminhando, pois assim encerra sua apreciação: "A princípio, os fatores de ordem militar ou familístico têm grande primazia. O perigo instantâneo diante de uma luta externa ou de uma invasão pode centralizar o poder nas mãos de um chefe para melhor defesa do grupo. A família também pode ser aumentada pela consanguinidade, síntese de elementos que se justapõem em derredor de um núcleo inicial. De um modo geral, porém, todos os fatores de ordem social, sobre a base da economia, e com a atuação mais decisiva de um ou outro, segundo as circunstâncias do momento, têm efeito na gênese dessa grande instituição da humanidade, que é o Estado" (págs. 283 e 284 do 1.º vol.).

Não só nesse passo tive a alegria de ver coincidirem as arraigadas convicções do professor PINTO FERREIRA e os meus ainda esvoaçantes pensamentos, eis que, em diversos outros, mantemos diretrizes afins, tais como, para exemplificar: ao entendermos que o

Estado é um meio e não um fim, porque "é evidente que o Estado tem a sua finalidade, é um instrumento ou um meio de realização de determinados objetivos, não é pròpriamente um fim em si mesmo, uma entidade acima dos valores da pessoa humana" (pág. 65 do 2.º vol.); e ao destacar êle o município num tratado do Estado, exatamente como o faço no programa do meu curso de Teoria Geral do Estado, no qual existe, desde 1955, um ponto sumariado desta maneira: "Centralização e descentralização. Funções políticas e administrativas. O Município: histórico, autonomia e importância", sendo mais de assinalar, em vista do imenso interêsse didático, que ambos catalogamos o assunto na parte relativa às formas de Estado, pois sòmente aí tem cabimento lógico, muito embora o município constitua apenas uma circunscrição territorial.

E' com justificado prazer, pois, que anoto essas identificações opinativas, uma vez que o fato até me envaidece, apesar de, numa contrapartida a mim por certo desfavorável, discrepar do abalizado autor em alguns trechos de seu novíssimo livro, a exemplo do que ocorre quanto à classificação das formas de govêrno e à inclusão, em obra de tal estilo, de capítulos concernentes especificamente ao juri, ao "habeas-corpus" e ao mandado de segurança. Mas, a propósito, não desejo expor qualquer motivação, até porque, se grafo êste registro, é para exaltar, a justo título, a grande "Teoria Geral do Estado" do eminente professor PINTO FERREIRA, que, em sua enorme e erudita bibliografia, me honrou com várias referências e cita-

ções, estas sôbre os meus conceitos de democracia, presidencialismo e parlamentarismo, como também referiu, por duas vezes, o ilustrado professor HENOCH REIS, catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Amazonas.

VIDA E LIBERDADE

Foi por intermédio dos então senadores WAL-
DEMAR PEDROSA e ALOYSIO DE CARVALHO FILHO,
dois refulgentes penalistas com justa fama nacional,
em consequência de minha apresentação pessoal pelo
primeiro ao segundo, no ano de 1952, em pleno Palácio
Monroe, no Rio de Janeiro, que tive a ventura de
conhecer espiritualmente o professor NELSON DE
SOUZA SAMPAIO, atual catedrático de Teoria Geral
do Estado da Faculdade de Direito da Universidade da
Bahia. É que, tendo notícia de meus estudos sobre os
problemas estatais, aquêlê representante da Boa Terra
no Senado Federal logo me falou do mestre baiano,
comprometendo-se espontâneamente a fazer-me a
remessa de sua tese de concurso à docência livre daquela
disciplina, o que aconteceu algum tempo depois, rece-
bendo eu, com amável cartão do meu conspícuo conter-
râneo, a quem seu companheiro de Congresso passára
o livro, um volume intitulado "As idéias-fôrças da
Democracia" (edição de 1941), cuja leitura empreendi
com sofreguidão e real aproveitamento, de tal jeito
que, um pouco mais tarde, dêle extrai subsídios para a
feitura da monografia com que me submeti a concurso

para a mesma cátedra, na Faculdade de Direito do Amazonas.

Não tardou muito para que eu tivesse informes a respeito das brilhantíssimas provas realizadas, numa autêntica façanha intelectual, pelo já renomado estudioso para professor catedrático de sua vetusta e gloriosa Escola. E, sem mais demora, surgia nas montras das livrarias locais o trabalho com o qual se inscrevera aos exames de doutoramento final e magistério no seu grau mais elevado, uma obra séria, de grande fôlego e envergadura incomum, sob o sugestivo título "Ideologia e Ciência Política" (de 1953), que, encerrando observações novas e bem fundamentadas, também citei, com prazer e vantagem, em minha dissertação já referida.

Logo após, vinha a lume mais uma produção valiosa do eminente pesquisador, a quem desde os contatos iniciais considerei um nome respeitável e respeitado nos domínios da especialidade, relativamente àquilo que com muito acêrto, em face mesmo da controvérsia campeante, denominou "O Poder de Reforma Constitucional" (de 1954), cujas páginas constituem hoje consulta obrigatória a investigadores do belo mais complicado instituto de direito político.

No transcurso dos últimos anos, estabeleceu-se entre o professor baiano e êste seu colega amazonense algum intercâmbio cultural e, ainda recentemente, êle me enviou, com dedicatória cordial, o seu ensaio "A arte de ser livre", estampado pela Livraria Progresso Editora, Salvador, 1957.

E' um livro pequeno na apresentação, tendo até sido publicado na "série miniatura", porém paradoxalmente um grande livro, eis que reúne, no seu diminuto tamanho, três mensagens aos moços, isto é, duas orações de paraninfo e o discurso proferido por ocasião da posse do autor no seu luminoso cargo magisterial, em tôdas essas peças meditadas reluzindo e vingando uma profunda filosofia da vida em liberdade.

O tema, no conjunto versado em extensão e profundidade, se constitui uma escalada pensamental urdida proficientemente em oportunidades diferentes, mas sempre relacionadas com a escola e a mocidade, na prática do sublime mister em que se aperfeiçoou o saber do consciencioso publicista.

Com efeito, vida e liberdade se amoldam entre si, em adaptação natural e mesmo necessária, para formar como quê um binômio indefectível, no mais lídimo sentido positivo, edificante, por assim dizer orgânico. Porque só se pode viver, bem viver aliás, com aquêle sabor primoroso de ser, de existir com arte, dentro do conceito cristão e democrático da vida — só se pode viver, afinal, se se fôr livre, no gôzo cristão e democrático da liberdade. Sem esquecer, todavia, que a existência humana, livre embora, tem uma dignidade a ser preservada, a cuja consecução, através daquilo que se convencionou chamar **bem público**, não há que faltar o Estado, o poder legalmente constituído, a autoridade juridicamente perfeita. Onde, evidentemente, a verdade e a certeza de que se configura, ao lado do primeiro acima assinalado, o outro binômio,

com as mesmas características: vida e autoridade. Porque a vida, que é em si mesma livre, exige e reclama por circunstâncias e situações fatais um roteiro sadio, uma diretriz acertada, uma orientação para bons destinos. E isso não se impõe pela força, contudo se imprime por meio da ação de mando, do exercício de govêrno, instituição que, usando a energia e a serenidade simultaneamente, proporciona e garante a vida livre e feliz. Então, não há como confundir liberdade com libertinagem, desregramento ou licenciosidade nem por igual autoridade com autoritarismo, arbítrio ou violência.

Quadra bem, por conseguinte, o significado construtivo com que o professor NELSON DE SOUZA SAMPAIO emoldura as suas falas aos jovens, em tórno de assunto tão apaixonante e até desorientador. E vale a pena acentuar, em virtude mesmo dêsse aprumo conceitual e idealístico, uns breves trechos das explicações levadas a efeito com tanta segurança e com tanto fulgor, à maneira de sínteses abrangivas, em cujas facetas se revela sempre, numa constância digna de nota, a univocidade de uma concepção doutrinária excelentemente formulada, sob influxos por certo proveitosos da natureza congênita e da pesquisa diuturna, além de norteadas esta pelos maiores e mais categorizados mestres da ciência do Estado.

Dissertando sôbre o conceito de universidade, ao qual é essencial, permanentemente, a liberdade de investigação que põe à prova a isenção político-partidária, expressando essa conduta, de dúvida salvadora

porque bem intencionada, uma arte difícil, sutil, equilibrada e grave, o pujante escritor faz a oportuna assertiva de que "ninguém mais do que o professor de Ciência Política precisa ter sempre em mente que a liberdade de cátedra implica uma ética de cátedra", em obediência estrita a uma inflexível deontologia profissional, cujas matrizes impõem a condição irrenunciável de ser livre, de tal modo que "se podemos falar de uma política da universidade, será a política no sentido de que a universidade continue, salvaguardando os alicerces da liberdade de pesquisa e ampla discussão, em que se apoia", como na mais genuína política de legítima defesa (págs. 75 a 78).

Mais adiante, em argumentos e exemplos admiráveis, quando se defronta verdadeira reflexão a propósito da personalidade humana, cujos direitos sobrepairam, como estrelas norteadoras, os mais altos princípios morais da civilização universal, ensina o aplaudido autor que, se quisermos definir êsse conjunto, em seu sentido amplo, seu nome é **humanismo** e que, se quisermos encará-lo apenas no seu aspecto político, seu nome é **democracia**, para em seguida conceituar, num fecho empolgante: "É que a democracia significa, sobretudo, um método de vida que faz da razão o árbitro das divergências humanas, e coloca a persuasão como instrumento legítimo das transformações sociais. Por isso mesmo, ela é um método pacífico de evolução, e só em casos extremos admite o emprêgo da força, a fim de defender o seu princípio fundamental, quando ele é negado pela violência, ao querer substituir a

razão no posto de juiz dos negócios humanos". E remata, de maneira definitiva: "Em tais casos é que todos os democratas, desde os teólogos cristãos até os teóricos atuais, têm defendido o direito de revolução, num último recurso de um povo oprimido, como movimento em que a força iluminada pela razão luta para destruir a força embriagada pelo arbítrio" (págs. 88 a 91).

Não posso refugir, finalmente, a uma visada, ainda que perfunctória, com relação ao pensamento do vigoroso publicista, quanto aos níveis de vida do homem comum, cuja responsabilidade, como acentua lapidarmente, também é assumida perante os rumos da sociedade e da cultura, para concluir com esta afirmação irrealizável pelo seu teor de justiça e alento: "Mesmo que se demonstrasse, — o que não acredito possível —, que esse homem comum tem uma reduzida influência nos negócios do mundo, nem por isso ele teria conquistado o humilhante direito de adormecer em si a voz dos seus ideais" (pág. 128).

Evidencia-se, pois, que o professor NELSON DE SOUZA SAMPAIO faz jus ao lugar de indisputável e indisputado relêvo a que atingiu, por sua própria conquista, nos alcandorados planos do estudo do Estado, não sendo demasiadas as esperanças, geralmente nutridas entre seus contemporâneos, de que prossiga em aprofundadas incursões mentais, a serem coroadas pela publicidade de seus resultados técnicos e de suas ilações teóricas.

I N D I C E

	Pág.
Prefácio	7
Educação : direito igualitário e dever constitucional	9
O sentido polêmico da reforma eleitoral	17
1. Interpretação de uma política autêntica	17
2. O problema eleitoral no Estado democrático	20
3. A disciplina do sufrágio no Brasil e suas metamorfoses	23
4. Clima de debate, na atualidade brasileira, em torno da alteração do sistema eleitoral	25
5. Os fatores de fraude no exercício do voto e as mais recentes tentativas de sua modificação	28
6. As inovações da Lei n.º 2.550	31
7. Sugestões rejeitadas pelo Congresso	37
8. Medidas necessárias à complementação, com êxito, do processo eleitoral	40
Literatura jurídico-constitucional	45
Estudos políticos	53
Conceito de democracia	59
Eleição e organização	67
Uma solução ético-legal	73
O mandato revogável	79
Ainda sôbre mandato	85

	Pág.
Imunidade parlamentar	91
Opinião pública	99
Partidos políticos	105
Ainda sôbre partidos	111
Igualdade legal	117
Reflexões sôbre a feitura da lei	123
1. Delegação de poderes	123
2. A crise do Legislativo	128
3. Um processo legiferante e sua reforma	132
4. Novas técnicas de legislar	138
5. Como fazer leis no Brasil	145
Interpretação de Maquiavel	153
O Estado, um mestre e seu livro	159
Vida e liberdade	167



ACADEMIA AMAZONENSE DE LETRAS
1918 - 2018



AMAZONAS
CULTURA DE
VALOR

Secretaria de
Cultura e Economia
Criativa



SECRETARIA ESPECIAL DA
CULTURA

MINISTÉRIO DO
TURISMO

