

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

A Constituição Brasileira

J. E. PRADO KELLY

*Vice-Presidente da Comissão Elaboradora da
Projeto da Constituição*

SUMÁRIO: A ORGANIZAÇÃO DA LIBERDADE — A DISCIPLINA DOS DIREITOS ECONÔMICOS — A ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA — FORMA DE ESTADO — FORMA DE GOVÊRNO — MENSAGEM PARA A VIDA INTERNACIONAL (*)

É uma honra falar na Constituição do meu país em um instituto como este, expressão cultural da América, e numa Nação, como a vossa, modelo de idealismo jurídico e político. O que primeiro nos acode ao espírito é a evocação dos movimentos iniciais da consciência pública chilena, — as crises, as vicissitudes, os esplendores de sua história, no domínio das idéias. Porque foi precisamente em torno das mais nobres cogitações constitucionais que começou a viver para o mundo a grande república do Pacífico. Na tela do passado avulta, como um testemunho de fé nas realizações humanas e um impulso da sociedade para a ordem, o projeto de Agaña, vosso primeiro antecedente constitucional louvável até nos seus defeitos inevitáveis, menos do autor que da época. Mas em fase tão recuada, e ainda antes da emancipação do país, foi um meritório esforço criador, no complexo das aspirações de uma nacionalidade nascente. A razão, menos cautelosa do que inspirada no desejo de mudança, improvisava um sistema com material estranho, que ia desde as teorias gregas e romanas até às inovações da Convenção de Filadélfia e da Revolução francesa. Dir-se-ia o encontro de dois mundos num ângulo do tempo: o da cultura clássica haurida na plácida tradição das universidades, e o dos primeiros arroubos libertários sob as incertas luzes da aurora da idade contemporânea. Valeu por uma tentativa dignificante de adaptar aos fatos sociais, ainda mal compreendidos e dificilmente criticáveis, o acervo, existente em outras plagas, de teses mais ou menos acadêmicas.

Um regime é, na frase de Posada “um sistema de princípios da vida e para a vida, verdadeiro ideal dinâmico, que se define no processo das realizações jurídicas de grandes e de pequenos Estados modernos e que forma a “alma” — quando a têm — nas Constituições escritas, ou não, em rigor, sua razão de ser histórica”. A vossa fase experimental de 1811 a 1823 dá mostras de um grande poder especulativo, no porfioso empenho de elevar sobre os acontecimentos desiguais e instáveis um monumento duradouro de estruturação do Estado. Poucos povos terão dado tão alto exemplo de investigação das necessidades e de livre

exame, sempre insatisfeito, das doutrinas cuja adaptação se tornava o problema fundamental de sua existência, como organização soberana. E se a disciplina dos institutos foi obtida com a Constituição de 1833, para um período particularmente propício ao progresso intelectual e econômico, é ainda um sinal da inquieta vida da inteligência o ciclo de reformas tácitas ou explícitas que de 1891 a 1925, submeteram a novos ensaios a vossa capacidade de planejamento e de ação.

Também no Brasil quatro períodos de evolução democrática se desenvolveram à sombra de quatro Constituições. A primeira delas, a Carta Imperial que consagrara as principais normas do projeto da Assembléia dissolvida em 1823, proporcionou ao país, sob a Corôa, a prática do regime parlamentar, em moldes mais ou menos fiéis aos da Inglaterra; e, apesar de algumas franquias locais, manteve a centralização que havíamos herdado do Vice-Reinado. A segunda, de 1891, sob a República, foi em dois pontos importantes, antítese da anterior: instituiu a Federação e o Presidencialismo, na esteira do precedente norte-americano. As duas últimas só se diferenciaram da segunda em assuntos de menor relêvo para o funcionamento dos órgãos de Estado e tecnicamente, na consagração de alguns direitos e garantias que derivavam de exigências progressistas da civilização moderna. Não me refiro, é bem de ver, ao interregno ditatorial de 1937 a 1945; apenas me reporto à Constituição de 1934, que teve a breve existência de três anos, e à de 1946, para a qual almejamos vida longa e próspera.

A ORGANIZAÇÃO DA LIBERDADE

Completamos em 18 de setembro a tarefa de organizar as liberdades civis. Nenhuma outra podia ser mais grata ao regime representativo ressurgido; e nenhuma correspondia mais fundamentamente aos anseios do povo e à centenária tradição de nosso amor à legalidade, fundada na proteção de todos os indivíduos, como um dado imprescindível à ordenação dos valores morais.

Há 122 anos — com a só e recente exceção acima aludida — os direitos dos cidadãos vêm definidos em lei básica oriunda da vontade popular, e têm sido aplicados e respeitados em minha pátria, com um conteúdo semelhante ao da velha e generosa declaração de Jefferson. Tal é a idade, entre nós, de preceitos imarcescíveis sem os quais a aparência de ordem jurídica é uma fantasia ou uma simulação.

(*) Palestra realizada pelo Deputado Prado Kelly na Universidade do Chile, em novembro de 1946.

Refloriram, com viço insuspeitado, depois da espetacular derrota dos governos totalitários. Não estamos refeitos ainda da emoção provocada pelos anos de incerteza e pavor, tão presentes da memória para que deixemos de celebrar, com os irmãos do Chile, a renovada segurança de que se revestem para o futuro, aquelas indestrutíveis conquistas da dignidade, que a si mesmos se devem todos os homens.

O texto brasileiro estabelece e resguarda para os nacionais e para os estrangeiros residentes, não só a liberdade geral, "ou seja o poder de fazer ou deixar de fazer tudo que a lei não véde, no interesse da sociedade", mas também as "liberdades especiais: a de pensamento, a de consciência, a de trabalho, as de reunião e associação, e a própria "liberdade física". Formula o princípio da "igualdade", em termos que chegam a repelir a propaganda de preconceitos de raça ou de classe. E arrola tôdas as garantias inseparáveis ao exercício daqueles direitos. Um pertinem à estabilidade das relações privadas e ao primado da Justiça e dos seus órgãos, como as disposições que proibem o desrespeito ao direito adquirido, aos atos perfeitos e à coisa julgada e determinam que a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão de direito individual. Outras resguardam a eficácia da influência dos cidadãos nos negócios estatais, quer por via de representação, quer pelo uso da ação pública civil ou criminal, quer pelos meios de informação, que lhes defere, nas repartições administrativas. Outras regulam os instrumentos processuais para proteger a liberdade, a função e o patrimônio contra atos ilegais das autoridades: tais, na primeira fila, o "habeas-corpus" e o "mandado de segurança", sem privilégio para qualquer agente do poder, por mais alto que seja o cargo ou mais elevadas as prerrogativas. Proibiram-se expressamente os tribunais de exceção, as penas de morte, de banimento, de confisco ou de caráter perpétuo, a prisão civil por dívida, multa ou custas, a retroação da lei penal em prejuízo do réu. Restaurou-se o "juri", em sua feição popular e consagrou-se o vitorioso princípio da individualização da pena. Mantiveram-se as demais garantias, — já hoje incluídas na maioria dos códigos — a inviolabilidade do domicílio e da correspondência, a proibição da censura de livros e periódicos, o livre exercício dos cultos, a impossibilidade de se dissolver qualquer associação por via administrativa, e as mais que concernem aos chamados "direitos intelectuais", como os de autor, inventor, industrial e comerciante.

A DISCIPLINA DOS DIREITOS ECONÔMICOS

Desde a paz de 1919, outra categoria de "direitos fundamentais", tem reclamado, em diferentes países, uma definição especial: tais os direitos "sociais" ou "econômicos".

O do trabalho e o da existência digna remontavam mais longe à revolução de 1848 e à constituição francesa da Segunda República; mas explicitamente os consagrou a Constituição de Weimar, seguida, neste passo, pelas da Iugoslávia e da Polônia. Deu-se até a singularidade de que o estatuto de um Estado monárquico, — o do reino sérvio-croata-esloveno, — foi o que mais insistiu no caráter social das liberdades dos indivíduos, chegando a estabelecer limi-

tações para a propriedade agrária. Um comentador sagaz salientou a circunstância de que a introdução desses elementos nos códigos políticos não estava em relação direta com a proporção, maior ou menor, de "democratismo" em um determinado país.

O advento de tais direitos foi um fenômeno da evolução da comunidade, uma consequência do grau de desenvolvimento material, logo refletido na estrutura da legislação. Que adiantava reafirmar a independência jurídica do indivíduo, se não se criava "o mínimo das condições necessárias para garantir-lhe a independência social"? A própria técnica tem outorgado às Constituições um papel precipuamente educativo, de preparação do futuro. Como dissociar dele as circunstâncias que intimamente se relacionam com a propriedade, a família, o trabalho, o ensino e a cultura? E, se essas circunstâncias devem estar presentes à meditação das assembleias para a configuração dos regimes, torna-se menos uma faculdade do que um dever a sua reinterpretação em dispositivos legais.

A Constituição brasileira conceitua a propriedade como "função social", e, nesse particular, recorro, com prazer, que um dos egrégios patrícios da fase da Independência, José Bonifácio, já o enunciara muito antes de Saint-Simon e de Proudhon, e muitíssimo antes dos publicistas contemporâneos, como Duguit, Wolff ou Hedemann. A garantia remanescente é a prévia indenização, quando desapropriados os bens, não só por necessidade ou utilidade pública, como nos códigos que rastream o napoleônico, mas igualmente por "interesse social", como o será, exemplificando, para a realização de reforma agrária, ou quaisquer outras destinadas à justa distribuição da riqueza, com igual oportunidade para todos. Assim o diz enfaticamente o mesmo artigo que condiciona o uso da propriedade ao bem-estar comum. De outro lado se permite e até se estimula o intervencionismo do Estado. Para que fim? Para influir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. Sob que condições? As de ter por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais enunciados na Constituição. Estais a ver que aí não se depara o intervencionismo político ou mercantilista dos Estados autocráticos, cuja conveniência é a lei suprema. Defronta-se ao contrário uma forma de "intervencionismo social", único harmonizável com o processo democrático, pois se destina a incrementar o bem-estar de indivíduos de grupos ou de classes e tende, a seu modo, para o nivelamento das condições de co-existência, suprimindo desigualdades e estendendo os benefícios do progresso, como dizia Lauffenburger, aos desherdados ou menos favorecidos. Não é a outro sentimento, quase instintivo, de defesa que obedece a repressão, também estabelecida, de toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive a união ou agrupamento de empresas que visem a dominar os mercados, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros. Assim também a regra que pune a usura, admitindo, sob certos aspectos, uma inversão da desigualdade contratual. São várias facetas de um mesmo bloco de doutrinas, com um alvo único: a missão comum às democracias, de realizar o que Ripert chamava a "proteção dos fracos" e a "assistência aos pequenos e aos necessitados". Toda a ordem econômica se constrói num só sentido — o da justiça, mediante a conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho.

A legislação ordinária do trabalho e da previdência está adstrita a preceitos constitucionais rígidos e imperativos, entre os quais o do salário mínimo e o da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, e as condições de higiene, segurança e garantias dos empregados: oito horas de tarefa diária; repouso semanal e férias anuais remuneradas; proteção dos menores; assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva; descanso da gestante; amparo aos empregados; previdência em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade do seguro contra acidentes; estabilidade e indenização aos despedidos; reconhecimento das convenções coletivas, do direito de greve e do direito de associação profissional ou sindical. O penhor da eficácia desses postulados, o coroamento prático do sistema e a Justiça do Trabalho, autônoma, de investidura temporária e composta com paridade de representação das classes interessadas. Um capítulo do novo estatuto rege as bases da família; outro, as da educação e da cultura. A educação é considerada direito de todos, e o ensino primário é gratuito; devem ministrá-lo, além do Estado as empresas industriais, comerciais e agrícolas, onde trabalhem mais de cem pessoas.

A ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

A cúpula de uns e outros direitos é o "status" cívico, a participação do indivíduo na formação da vontade do Estado. Sem isso, bem o sabeis, não existe democracia; e a sua verdade primeira se manteve em nossa Constituição, por esta forma: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Mas, para que o enunciado seja uma realidade, se exige todo um sistema de preservação do pronunciamento individual. Não basta conceder o que Kelsen chama "direito subjetivo dos eleitores", já traduzido modernamente no teor mais lato — a universalidade do sufrágio, sem distinção de sexo, de fortuna ou de profissão. É preciso que esse voto se revista do máximo de autenticidade e de segurança; de sigilo na sua manifestação e de probidade na sua contagem. Daí a necessidade, geralmente sentida em nosso continente, de evitar quanto possível, o contróle "político" das apurações e dos reconhecimentos parlamentares, deferindo-os a órgãos autônomos, com as côrtes eleitorais.

A composição desses órgãos ou procede da magistratura ordinária, ou obedece a critérios especializados. Do segundo tipo é o vosso Tribunal Qualificador, como o é, em outras bases, a Côte Uruguia. Do primeiro tipo são os Tribunais de Cuba e do Brasil. A fonte de todos os órgãos é o Judiciário comum, cuja independência zela a Constituição. É ele quem fornece, de seu seio, os membros togados das instâncias superiores, mediante escolha em escrutínio secreto; é ele, do mesmo passo, que indica ao Presidente da República cidadãos de saber jurídico e reputação ilibada para completar o quadro das referidas instâncias. Os juizes inferiores, ou de alistamento, são os próprios magistrados locais.

Um dos traços mais enérgicos da reação contra o preconceito fascista do "partido único", identificado com o poder, tem sido, após a última guerra, o feliz rejuvenescimento das teorias de ordenação do eleitorado, através de

correntes partidárias. A boa lógica e o exato conhecimento dos meios de compor a opinião de um país confirmam a sentença de Sarmiento: "Tôdas as instituições modernas que reconhecem a liberdade e a igualdade de direito das opiniões políticas têm por base os partidos". Eles encarnam, como observa Laski, uma dupla função — a de selecionador de homens e propulsor de idéias. E a tendência atual, particularmente assinalada por Quintana, é a de conceituá-los como "instrumento de govêrno", ou "parte deles", na expressão de Merriam e Gosnell.

Mas, para que possam dar à sua função todo o rendimento que êle comporta, se nos afigurou indispensável a sua formação em âmbito nacional. O que receava Washington, no batismo da democracia norte-americana, era que eles se fundassem em discriminações geográficas, e o mesmo pensamento o retomou, de outro modo, o Presidente Roosevelt, quando lhes fez o elogio, no pressuposto de estarem "organizados nacionalmente por Estados e por localidades". Só desse modo, numa federação, se convertem em vínculos duradouros dos mais eficazes para conservar a unidade da pátria. Assim o entendeu a Constituinte brasileira, em ponto essencial ao estatuto dos partidos. Foi adiante, zelou pela moralidade deles, dando ao Tribunal a faculdade de investigar o cumprimento de deveres impostos por lei, quanto à sua contabilidade e à apuração dos seus recursos. Venceu, dessarte, uma recomendação da ética individual e cívica, perante um dado da experiência, que Estrada configura nestes termos: "Há partidos probos, mas não há partidos incorruptíveis". O legislador ordinário terá, em conseqüência, de adotar cautelas que já haviam justificado disposições análogas na Inglaterra e nos Estados Unidos e foram previstas nos projetos argentinos de Amichástegui, Tamborini, Mattenzo e Rueda.

O derradeiro princípio aceito foi o da rigorosa *proporcionalidade* de representação. A lei ordinária compete precisar-lhe os termos: nunca, porém, fugir, dentro das possibilidades da própria construção que estabeleça a observância do preceito, de real valia para o funcionamento do regime. Evitamos a censura, de que não se acobertam os países que seguiram o processo majoritário francês, tão debilmente defendido por Esmein e tão bem refutado por Saripolis e pelos "proporcionalistas" suíços, como os chama Duguit. Êste último autor deixou evidente a compatibilidade do sistema com a concepção francesa da soberania una e indivisível e do mandato representativo. Pois, mesmo admitindo a existência de uma "pessoa-nação", mandante de uma "pessoa-parlamento", o problema de arte política importa em organizar um modo de eleição que permita ao parlamento exprimir, tão exatamente quanto possível, a vontade do país, — síntese ou suma da comunidade, cuja diferenciação deve espelhar-se nas assembléias, que agem em nome dela.

FORMA DE ESTADO

Ao manter a Federação como forma de Estado a Assembléia de 1946, não atendeu, apenas às exigências do meio físico, "um mundo completo no âmbito de suas fronteiras, com tôdas as zonas, todos os climas, tôdas as constituições geológicas, todos os relêvos do sólo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a tôdas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana", como encareceu Rui

Barbosa, dias antes da queda do Império. Atendeu às mais puras vozes da história. O emérito Nabuco acentuava que "a federação é um fenômeno de nosso passado todo; nós a encontramos no crescimento gradual e lento do nosso país, encontramos-la associada às antigas capitânias..." A colonização luso fôra litorânea, com focos sem ligação entre si, como escreve um historiador português, Oliveira Martins, dando lugar a êste juízo de Varnhagen: "Portugal reconhecia a independência do Brasil antes de o colonizar". Ao lado de causas econômicas e administrativas o povo teve a noção de seu verdadeiro rumo. A Conjura Mineira do final do século XIX era "federativa", sob o influxo do exemplo da grande República do Norte; e muitos propugnadores das mesmas idéias se revelaram na fase da Independência, a qual, em verdade, foi moderada dos impulsos iniciais, com um caráter de transação (como acudiu a Oliveira Lima) entre o elemento nacional mais avançado e o elemento alienígena reacionário. Na Constituinte de 1823 não lhe faltaram defensores: é, depois disso, um sentimento que lateja na revolta de Frei Caneca, toma corpo na reforma constitucional que sucedeu à abdição do primeiro monarca, e inflama os corações rebeldes da guerra civil aos dez anos, nas planuras do sul. A satisfação dêsse anêlo só se realizou em 1889, com o advento da República.

Ninguém ignora que, fora da hipótese de um tratado entre os Estados particulares, como ocorreu com os Estados Unidos, a Argentina e a Confederação alemã do Norte, o Estado federal pode nascer de um movimento, que se efetua fora da ação dos Estados-membros e, às vezes, contra a vontade, como sucedeu na Suíça em 1848, ou no caso que se verificou no México, e na Áustria de 1920, de um Estado unitário transformar-se em federação, outorgando às antigas províncias certa autonomia e, sobretudo, como diz Le Fur, a participação na vontade estatal. E' a êsse último grupo, bastante raro, que se filia a Federação brasileira.

Se o fundamento da "união", e não da "unidade", conforme distingue Dircey, está na Constituição, o primeiro problema, que a esta cabe resolver, é o da discriminação de competências entre os poderes centrais e os descentralizados. Qual o conteúdo da autonomia local? De que modo intervêm os Estados-membros na legislação nacional e na execução dela?

A União reservou-se facultades privativas que não excederam, em 1946, as proporções de 1934. A ela pertencem em geral a direção da política externa, as chaves da guerra e da paz, a orientação da economia e dos transportes, a atribuição de cunhar e emitir moeda e a legislação de direito privado e de muitos setores do direito público e administrativo. Aos Estados cabe a legislação *supletiva* em certos assuntos, como direito financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário, produção e consumo, educação — até com sistema próprios em todos os graus — polícias militares, requisições em tempo de guerra, tráfego interestadual, riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca. Também lhes cabem todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhe foram vedados na lei básica; e o princípio da autonomia se traduz pela capacidade da própria organização,

regendo-se cada Estado pela Constituição e pelas leis que adotar, com observância de algumas normas consideradas essenciais à existência republicana. Na partilha dos tributos entre a União, os Estados e os municípios ficou a primeira com o melhor quinhão, mais de metade da arrecadação local.

Um grande passo do texto atual em relação aos anteriores, foi o Instituto da intervenção. No Brasil, como em outros países sul-americanos, os precedentes não são tranquilizadores. Muitas vezes a excepcional ajuda, que, por aquêle meio, a União presta aos Estados, sofreu uma hubversão radical de sentido, servindo de instrumento mortífero contra êles e contra os seus direitos de autodeterminação. A Constituinte aproximou-se, nas linhas gerais do problema, do modelo norte-americano embora, na especificação dos casos, conservasse uma relativa influência do direito público argentino; e, ainda aí, estabeleceu um sistema de interdependência, mediante o qual colaborem no desfêcho da crise diferentes poderes, conforme a hipótese cabendo sempre ao Judiciário zelar pelo cumprimento de suas ordens e decisões e sentenciar sobre a inconstitucionalidade do ato local, que se repete ofensivo do estatuto da União.

FORMA DE GOVÊRNO

Mantida a forma republicana de govêrno, era a Assembléia mais uma vez convidada a opinar entre o regime parlamentar e o presidencial. A favor do primeiro depunha a experiência do 2.º Reinado e militava, mais do que em 89, o surto que êle obtivera, na Europa, depois do tratado de Versalhes. Aconselhavam-no as reais qualidades que trazia em si — a facilidade e freqüência da consulta ao eleitorado, a sua maleabilidade, propícia à formação de gabinetes multipartidários, a vantagem de compor, como nenhum outro, uma galeria de estadistas e a virtude de possibilitar a solução de graves dissensões políticas sem o apêlo à violência e ao predomínio militar.

Havia, porém, uma tradição de 56 anos em favor do presidencialismo e uma generalizada aspiração de estabilidade das instituições e de continuidade administrativa, as reformas exigidas no período de transição entre o govêrno autoritário e a ordem constitucional. A Assembléia de 1946, como a de 1934, permaneceu fiel às primeiras inspirações da República e à sua intencional filiação a um sistema praticado com êxito nos Estados Unidos e na maioria das nações do continente. Os que se pronunciaram pelo parlamentarismo foram, entretanto, mais numerosos do que nas Constituintes anteriores, dando a impressão de que se depara, com efeito, uma idéia em marcha. E muitos que sufragaram o presidencialismo o fizeram com propositada alteração de algumas de suas linhas, embora em parte acessoria, e não substancial. A primeira coluna" — como a crisma Sampaio Dória — continuou a ser "a independência recíproca entre os poderes". O Ministério é da confiança pessoal do Presidente; a escôlha dos secretários não tem nenhuma relação com o voto das Câmaras. Mas já não se entendeu essa separação do modo rigoroso por que a interpretaram em 1891. O deputado ou senador nomeado Ministro não perde o man-

dato eletivo; o seu lugar, enquanto durarem as novas funções é ocupado por um suplente. De igual modo se procede no tocante às missões diplomáticas de caráter transitório. Por outro lado não é a mensagem escrita o único meio de comunicação entre os ministros e as duas Casas do Congresso; qualquer delas ou de suas comissões, pode convocá-los para pessoalmente prestarem informações acerca de assuntos previamente determinados: e em recíproca, é dado a qualquer ministro pedir a designação de dia e hora para solicitar a cada ramo do parlamento providências legislativas, ou esclarecê-lo sobre negócios de sua pasta.

A Constituinte conservou também a segunda "coluna" do regime, a eletividade do executivo e do legislativo, atenuando-a, porém, quanto à exigência de mandatos curtos, embora não fizesse o do presidente excederem mais de um ano o dos pactos de 1891 e de 1934, e não desse aos deputados mais do que lhes dera esse último; em compensação reduziu de um ano o período dos senadores comparativamente com a norma daquele primeiro estatuto.

O que, entretanto se manteve, em sua inteireza, e até no polimento das minúcias, foi a terceira "coluna" — "a prevalência das leis rígidas referentes aos direitos adquiridos e aos fundamentais, interpretadas e aplicadas pelo poder judiciário, na defesa deles, contra demasias legislativas ou arbitrariedades do executivo". Apurou-se, dêsse jeito, o primor da criação dos juizes norte-americanos; e, para que a função de si desigualável, ficasse a recato de influências e constrangimentos, a Constituição assegurou aos seus guardiães, quer na União quer nos Estados, tôdas as garantias do cargo inclusive o acesso e, até, a relação fixa entre os seus vencimentos e os dos secretários de governo, com um luxo de pormenores só explicável pela grandeza moral do objetivo, que tinha em mira.

Ficaram, desarte, igualmente prestigiados todos os poderes, e prevalente cada um na sua esfera peculiar de ação. Se, na iniciativa das leis, sofre apenas a restrição de projetos que criem emprêgos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de uma legislatura, a fixação das forças armadas; e se, aprovando uma proposição, não a exime do veto presidencial — justo é convir em que a primeira limitação obedece a razões de interesse público e a segunda se compensa com a possibilidade, facilitada do novo estatuto, da rejeição do veto, pelo voto dos presentes, em sessão conjunta das duas Câmaras. Se o Exército dispõe de um vasto campo de influência, o Judiciário, por suas decisões, lhe coibe os excessos e o Congresso, dividido em côrte de acusação e de julgamento, está habilitado a promover-lhe a responsabilidade. Se um e outro atentam contra qualquer preceito da Constituição, a anulação judicial lhes fulmina os atos. E, fora dêsse terreno já restrito, se se defronta uma jurisprudência contrária à intenção dos legisladores ou aos interesses do povo, fácil é corrigi-la com a substituição, pelo parlamento, das leis ordinárias, em que se tenham fundado os juizes. Para êstes e para todos os agentes do Executivo, há os meios comuns de responsabilidade funcional, além da grande sanção democrática da publicidade e da crítica. Apesar dêsse sistema de "freios e contra-pêsos", tão bem definido por Bryce e melhorado em alguns códigos modernos, nenhum poder deixará de possuir os meios neces-

sários à eficiência de sua missão, salvo na hipótese improvável de se querer alçar além da única soberania existente, que é a majestade da lei.

E tal foi a preocupação de coartar o arbítrio, mesmo na esfera dos funcionários do Estado, que a Constituição reservou títulos especiais aos direitos dos militares e aos dos servidores civis libertando-os, o mais possível, da presença volúvel da política.

MENSAGEM PARA A VIDA INTERNACIONAL

A nova Constituição não se contentou em reafirmar a disposição secular do Brasil para o serviço da concórdia entre as Nações. Manteve, em substância, uma norma do primeiro código republicano, a qual, por si só, no dizer de um grande jurista, concorda para que êle fôsse considerado "o mais adiantado e liberal do mundo": a de que o Brasil em caso algum se empenharia em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra Nação. Conservou, igualmente, o princípio do "arbitramento", formulado em 1891. E completou ambos, dizendo que o apêlo à guerra só terá lugar se não couber ou se malograr "o recurso aos meios pacíficos de solução do conflito regulados por órgão internacional de segurança, de que o Brasil participe". Notai bem a significação do fato: o ingresso no direito público interno de uma regra ainda não aceita universalmente na órbita da política exterior.

A organização, em tipo duradouro, da sociedade dos Estados é um imperativo da lógica defensiva de tôdas as criaturas. O instante que vivemos, ainda repleto de temores, não impede, antes convida à razão todos os governos para que tornem possível denominarmos o nosso tempo com a palavra que lhe reserva o destino — a do advento do "humanismo internacional". Tão longe nos anos e tão perto nos corações sôa a verdade do conceito do seiscientista Francisco Suárez: "Cada um dos Estados, considerado nas suas relações com a raça humana, faz, de algum modo, parte de uma unidade". E não é a melhor técnica jurídica? Não perde o Estado o caráter da "ordem suprema", para propiciar uma "ordem superior", que concede, todavia ampla margem a que os órgãos da primeira determinem livremente a sua estrutura e conteúdo? Não é a solidariedade das relações humanas o "grande fenômeno social moderno"? Não previu Politis que "o direito internacional só se tornará verdadeiramente o direito dos homens, quando, de povo a povo, as relações se tiverem despojado de caráter internacional, para serem pròpriamente universais"?

Ao usarmos a expressão "órgão de segurança", tendo em mira uma associação mundial, não excluimos, é bem de ver, a existência de órgãos regionais de potências, tais como preconizou a Comissão Jurídica Inter-Americana do Rio de Janeiro, em 1942: "Na organização internacional, que se estabelecer, quer esta se baseie na Sociedade das Nações reformada e fortalecida, quer em uma nova instituição jurídica, deverá harmonizar-se o princípio da universalidade com a existência de grupos regionais formados por vínculos naturais de solidariedade e de interesse comuns".

Tenho um prazer todo especial em aproximar êsse enunciado das frases que proferiu o vosso antigo presidente e

insigne parlamentar Sr. Arturo Alessandri, no discurso com que inaugurou a 5.^a Conferência Pan-Americana, reunida no Chile, em 1923: "Os grupos e associações de países que buscam a conciliação de interesses mútuos, quaisquer que sejam as suas modalidades, servem ao íntimo anélo da humanidade a uma paz definitiva... Nossa adesão e simpatia à Liga das Nações não excluem, aliás, em coisa alguma, as iniciativas e as atividades das Conferências pan-americanas..." Pudessemos realizar o destino continental, como um círculo concêntrico com o da vocação pacifista do mundo.

Operários da paz, senhores, pelo muito que temos ansiado e sofrido; pelo excessivo preço que havemos pago

nos dramáticos efeitos de duas catástrofes que apenas dois decênios separaram; pelo que exigem a visão, os projetos e até as ilusões do futuro. Mas a paz, bem o compreendemos só será uma realidade perdurável quando os povos sobrepuserem de fato, a sua autoridade à das chancelarias e, confirmando a lição kantiana, se concretizar, em tôdas as terras, a aliança das consciências democráticas. Nesta breve exposição, distinguida com o favor de vossa companhia, tereis visto que a nova Constituição brasileira, no mais inspirado de seus artigos, é a mensagem de solidariedade do Brasil a todos os povos que prezam a liberdade e a justiça e se dispõem a sacrificar-se por elas em nome da eternidade dos seus ideais.

PARECERES

APOSENTADORIA — PRESCRIÇÃO

— São atos administrativos distintos — o que aposenta e o que fixa proventos, baseado na contagem de tempo de serviço — praticados em épocas diversas, por autoridades diferentes, com fundamento em dispositivos legais próprios; não há razão para entendê-los como englobados no item I, quando o legislador quis deslocar para o item II, do artigo 222 do E.F. "os demais casos", isto é, os consequentes ou complementares.

— Interpretação do art. 222 do E.F.

— Departamento Administrativo do Serviço Público.

PARECER

1. O art. 222 do E.F. dispõe:

"O direito de pleitear, na esfera administrativa prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial, do ato impugnado, ou, quando este fôr de natureza reservada, da data em que dêle teve conhecimento o funcionário:

I — em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário; e

II — em cento e vinte dias, nos demais casos".

2. A D.F. deste Departamento entende que a prescrição de 5 anos se refere ao ato de aposentadoria propriamente dito, isto é, ao respectivo decreto e a de 120 dias aos demais, complementares daquele, inclusive contagem ou apuração de tempo de serviço para fixação dos proventos da inatividade.

Decorrer, que é sinônimo de "passar (diz-se) do tempo" (Dic. Cont. da ling. Port.) — Lisboa, 1881; idem,

CALDAS AULETE, 2.^a ed., Lisboa, 1925, 1.^o vol.); de "correr, andar, passar" (A. MORAIS SILVA, "Dic. de Ling. Port.", ed. 1922, vol. 1); de "correr, partindo de um lugar determinado, passar. Diz-se propriamente do tempo, e das suas divisões" (Dic. Port. DOMINGOS VIEIRA, Pôrto, 1873, 2.^o vol.); de "passar (o tempo) suceder-se" (C. FIGUEIREDO, "Novo Dic. Ling. Port.", 4.^a ed., vol. I); significa também:

"DERIVAR, RESULTAR", conforme anota LAUDELINO FREIRE no "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa, vol. II.

Neste sentido empregou RUI o vocábulo:

"Ou pelo contrário, DA comunhão dos contraentes na elaboração e na assinatura DECORRERÃO PARA todos as OBRIGAÇÕES e os DIREITOS de uma verdadeira solidariedade?" (L. FREIRE, ob. cit.).

3. O ato "de que decorre" a aposentadoria, na linguagem da lei, se confunde com o ato que lhe dá origem, que lhe dá causa, que a determina.

Neste sentido, é fora de dúvida que somente em relação ao decreto se aplica o disposto no item I do art. 222.

4. O ato do decreto de aposentadoria tem por efeito "desligar definitivamente o funcionário do serviço público".

Há várias categorias de aposentadoria: — a ordinária, por invalidez, a voluntária ou facultativa, a compulsória, a extraordinária e a disciplinar. Cada uma tem fundamentos legais distintos, que podem ser objeto de impugnação ou reclamação administrativa.

A contagem de tempo de serviço, em que se baseia a fixação dos proventos da inatividade, tem regulamentação própria, sujeita a interpretação e aplicação em momentos distintos.

Pode o inativo conformar-se com o ato ou decreto que determinou a aposentadoria e rebelar-se contra as decisões complementares tendentes à fixação dos proventos.