

dora, tem encontrado na ação dos órgãos autárquicos de previdência social o melhor atestado de sua perfeita adequação aos interesses e necessidades da massa assalariada.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, cujo embrião foi a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café, criada em 1934, tem tomado extraordinário desenvolvimento, passando de 5.000, a amparar, já agora, cerca de 200.000 associados. Destinado a princípio a proteger os trabalhadores em carga e descarga na zona portuária, abrangeu, posteriormente, todos os condutores de veículos e empregados em empresas de petróleo e em frigoríficos, e trabalhadores em garimpo e mineração, salvo algumas exceções previstas em lei.

A administração desse Instituto não tem sofrido solução de continuidade, sob a orientação esclarecida do Dr. Helvécio Xavier Lopes, técnico em seguros sociais e ex-procurador do Departamento Nacional do Trabalho, o qual, gentilmente, recebeu os visitantes do D.A.S.P. no amplo auditório do edifício-sede, onde fez exibir um filme demonstrativo da organização e funcionamento do I.A.P.E.T.C. São de três tipos os órgãos que compõem o sistema do Instituto, classificados de acordo com a natureza dos respectivos serviços e atribuições: consultivos, que colaboram com a administração em assuntos técnicos especializados; executivos, que dão cumprimento aos dispositivos legais e mantêm a aplicação do regulamento interno; finalmente, órgãos locais, que superintendem as agências, sub-agências e postos arrecada-

dores, espalhados pelo interior do Estado, todos subordinados diretamente à Presidência.

Os benefícios proporcionados pelo Instituto tem sido: aposentadoria, por invalidez, pensão aos herdeiros do associado falecido, auxílio-funeral, pecúlio, empréstimos para aquisição de casa, assistência médica e subvenções às escolas, mantidas pelas associações de classes que lhe são filiadas e que visam concorrer para a disseminação do ensino entre os trabalhadores. Dispõem ainda os associados de uma biblioteca que conta, aproximadamente, com 2.000 volumes, organizada nos moldes estabelecidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Um fato digno de nota é a pequena percentagem representada pelas despesas administrativas do I.A.P.E.T.C.: em 1941, as despesas com vencimentos do pessoal, contribuição do Instituto para o seguro social, gratificações aos membros do Conselho Administrativo, alugueres, artigos de expediente, luz, água e telefone, portes e telegramas, publicações, selos, aluguel do equipamento Hollerith, transportes, etc., corresponderam a 19,26 % da arrecadação e, apenas, a 15,53 % da receita total.

Após observarem os serviços instalados no edifício-sede, os visitantes percorreram a Delegacia do I.A.P.E.T.C. no Distrito Federal, onde puderam tomar conhecimento da excelência do serviço médico ali prestado aos associados e suas famílias.

Não seria possível terminar esta nota, sem ressaltar a atitude magnífica de compreensão de responsabilidade, esforço e dedicação que assinala a alta administração do I.A.P.E.T.C. e que nos foi possível identificar mesmo no ligeiro contacto daquela visita.

## **Discussão à mesa-redonda**

### *“Técnica de elaboração legislativa”*

Em outubro último, a convite do D.A.S.P., veio ao Rio o Dr. Harvey Walker, professor de Ciência Política da “Ohio State University”.

Sua curta permanência nesta capital foi bastante proveitosa. Além de três conferências sobre assuntos de interesse da administração, já divulgadas nesta Revista, tivemos oportunidade de ouvi-lo coordenando duas discussões à mesa-redonda.

Transcrevemos a seguir, para conhecimento de nossos leitores, as notas taquigráficas da primeira dessas discussões, que versou sobre “Técnica de elaboração legislativa”, e na qual tomaram parte os senhores: Mário Paulo de Brito, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; Hahnemann Guimarães, Consultor Geral da República; Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministé-

rio do Trabalho; Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto, Técnico de Administração do D.A.S.P.; Filadelfo de Azevedo, Ministro do Supremo Tribunal.

O Sr. Mário de Brito — Meus senhores, o Prof. Harvey Walker, que se tem dedicado aos assuntos de administração pública e ciências políticas, há cerca de um ano servindo no Brasil com as tropas norte-americanas que se acham no norte do país, durante êsse prazo conseguiu aprender português, que já fala de maneira extremamente simpática e inteligível, de tal modo que ontem realizou uma conferência em português, que foi entendida cem por cento.

Veio passar no Rio de Janeiro, a convite do D.A.S.P., 15 dias, não só para fazer essa conferência e outras mais, como para se entregar a outras atividades de aperfeiçoamento.

Ao planejarmos o programa, pareceu-nos interessante organizar duas discussões em mesa redonda. Como o professor Walker não restringe seus conhecimentos a um só campo da administração pública, mas, ao contrário, versa vários dêles, projetamos duas discussões dêste gênero, sobre assuntos diferentes, a primeira das quais é esta, que deverá cuidar da legislação, sua elaboração, etc.

O Prof. Harvey Walker tem exatamente um livro sobre esse assunto — “Law making in the United States”. Seus trabalhos são populares entre nós. Numerosos servidores públicos os conhecem e um dêles está sendo agora traduzido.

Estas reuniões foram projetadas sem programas rígidos. Conforme disse há pouco, em conversa, trata-se mais de uma experiência. Não podemos garantir grande sucesso para estas discussões de mesa redonda. Em todo caso, como disse, será uma experiência. Eu imaginei que a melhor maneira de conduzirmos os trabalhos seria entregar sua direção ao Prof. Walker. Nosso convidado suscitará as questões e os presentes oferecerão contribuições ou farão perguntas.

Há um pequeno embaraço que vem a ser a questão do idioma a utilizar. O nosso desejo seria que a discussão se desenvolvesse em português. Entretanto, o Prof. Walker, embora já domine a nossa língua, sente-se embaraçado durante as discussões. Sugeriu, então, que suas palavras fossem ditas em inglês. Como estão presentes pelo menos duas ou três pessoas que versam bem nesse idioma, não teríamos dificuldade em interpretar o que nos vai dizer. De nossa parte, falaremos mesmo em português, porque o nosso ilustre hóspede nos entenderá perfeitamente. As traduções poderão ser feitas por D. Beatriz ou pela senhorita Carole, ou por qualquer de nós.

Inicialmente, o Prof. Harvey Walker vai dizer algumas palavras esclarecendo o sistema de elaboração das leis americanas, que julga ser do conhecimento da maioria dos presentes, para depois obter algumas informações sobre a maneira por que se procede no Brasil em relação ao assunto.

\* \* \*

O Prof. Harvey Welker desenvolve considerações sobre a maneira por que são elaboradas as leis norte-americanas. O sistema legal americano fundamenta-se, em parte, na

“Common Law”, do direito inglês. A principal diferença entre as normas americanas e as brasileiras é que, no Brasil, tudo se baseia em códigos escritos, ao passo que, nos Estados Unidos, em geral, o direito se baseia na “Common Law”.

Os Estados Unidos têm 10 classes diferentes de leis.

A primeira é a Constituição de 1787, que tem passado, de tempos a tempos, por certo número de emendas, no total de 41. A Constituição dos Estados Unidos continua a ser a base principal do sistema legal norte-americano. Ela é a que constitui o primeiro grupo.

A segunda classe é representada pelas leis do Congresso, que devem ser votadas pela maioria das duas casas do Parlamento e aprovadas pelo Presidente da República, antes de publicadas. Depois de promulgadas, se a Corte Suprema entende que as leis entram em conflito com qualquer dispositivo da Constituição, perdem elas seu valor e são declaradas inconstitucionais. Portanto, sendo a Constituição a lei suprema, o Congresso só pode votar outras leis que obedeçam aos termos daquela.

A terceira classe de leis é constituída pelas decisões das Côrtes. Essas decisões são organizadas em relatórios impressos e utilizadas pelas mesmas Côrtes para resolução dos casos ocorrentes.

A quarta classe corresponde aos decretos e regulamentos baixados pelo Presidente da República. Em sua maioria, decorrem e são o complemento de leis já aprovadas pelo Congresso, destinando-se a ditar os detalhes das leis. Em certos casos, o Presidente da República dispõe de poderes legais para promulgar decretos, os quais lhe são conferidos pela Constituição.

Seria de supor que êsses quatro grupos de leis não se acompanhariam de outros, dado o regime constitucional dos Estados Unidos. No entanto, cada Estado americano tem por sua vez o direito de baixar leis, apenas lhes sendo defeso legislar sobre assunto exclusivo do Governo Federal, desde que o Congresso Nacional não haja dado a competente autorização.

O sistema legal dos Estados, embora intimamente relacionado com o sistema federal, dêle se acha separado. Cada Estado tem sua Constituição, que, entretanto, não pode entrar em conflito com a lei magna do país ou com qualquer ato do Congresso Nacional. A Constituição dos Estados é, assim, o quinto grupo de leis.

Cada Estado tem também seu Poder Legislativo. As leis por êle elaboradas — constituindo o sexto grupo — devem estar de acôrdo, tanto com a Constituição Estadual, quanto com a Constituição Federal e tôdas as leis do Congresso Nacional. Também nos Estados, as leis são feitas pelo Poder Legislativo estadual e aprovadas pelo Governador do Estado.

Todos os Estados têm suas Côrtes Supremas com as mesmas funções da Corte Suprema dos Estados Unidos em relação ao Governo Federal. Daí o sétimo grupo (decisões das Côrtes Supremas estaduais).

Do mesmo modo que o Presidente da República, os governadores estaduais têm o direito de baixar decretos executivos e regulamentos, apoiados na Constituição estadual e nas leis baixadas pelo Poder Legislativo local. Tais decretos e regulamentos constituem o oitavo grupo.

As Côrtes estaduais também aplicam a "Common Law" que, como sabemos, é a transplantação do direito usual inglês. Como todo filho que deixa a casa paterna, o direito usual norte americano cresceu e se orientou muitas vezes por direção bem diferente daquela impressa pela "Common Law" inglesa e hoje constitui um corpo de legislação de fato diferente do direito usual inglês.

Não há apenas um direito usual norte-americano, mas 48, porque cada Estado adota seu próprio direito usual, decidindo à vista dos casos precedentes havidos no Estado.

O Estado não é obrigado a seguir precedentes estranhos. Quando não tem o que aplicar no caso ocorrente, a tendência é seguir a norma adotada em caso semelhante pela Côte de outro Estado. Então, são preferidas as denominadas "Côrtes fortes", como, por exemplo, a de Nova York.

Dizem que, nos Estados Unidos, já há um 49.º direito usual, que seria o firmado pela Côte Suprema. Esta, entretanto, nega que jamais tenha firmado jurisprudência num caso de direito usual. Entretanto, se surge uma hipótese envolvendo o direito de pessoas residentes em dois Estados diferentes, a Côte Suprema tem que decidir e aplicar um dos dois direitos usuais desses Estados. Assim fazendo, freqüentemente firma nova jurisprudência, do que resulta vir surgindo, realmente, um 49.º direito usual, ou seja o direito usual federal. Todavia, isso vem acontecendo muito lentamente, porque é raro subir um caso desses à apreciação da Côte Suprema.

O décimo grupo de leis resulta da ação dos Conselhos Municipais.

Para simplificar o assunto, oferece o orador outra classificação :

- 1.º grupo — Constituições;
- 2.º grupo — Leis e Regulamentos;
- 3.º grupo — Leis que resultam da interpretação das Côrtes.

O Prof. Harvey Walker termina indagando :

- 1.º) — Como se elaboram as leis no Brasil;
- 2.º) — Se os precedentes judiciários são em regra obedecidos;
- 3.º) — Se há supremacia do Judiciário em relação aos outros poderes no sistema constitucional do Brasil.

\* \* \*

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, depois da Constituição de 10 de Novembro de 1937, obedecemos a duas tendências : primeiro, à unificação dos poderes do Governo; segundo, à maior centralização desses poderes, distribuídos pelas autonomias locais, no Poder Executivo da União.

A supremacia do Poder Executivo acentuou-se com a Constituição de 10 de Novembro. O Brasil se acha presentemente em estado de guerra, num regime excepcional, de modo que os nossos órgãos legislativos não estão funcionando regularmente. Quando isso se der, a elaboração legislativa pertencerá ao Parlamento, mas com acentuada intervenção do Poder Executivo. O Poder Executivo, que outrora tinha papel secundário na elaboração da lei, passou a ter função primordial, porque o Presidente da República

poderá até suspender o andamento do projeto iniciado em uma das Câmaras, se declarar que tem projeto próprio.

A nossa tendência é, por conseguinte, para atribuir ao Poder Executivo a função legislativa, porque parece indiscutível a incompetência das assembléias políticas para o exercício dessa função. Essa incompetência, aliás, tem sido reconhecida mesmo nos Estados Unidos. Os congressos políticos não exercem, nem podem exercer bem as funções legislativas, porque se reúnem periodicamente. E sabemos como a elaboração de uma lei no órgão político está à mercê de influências várias e prejudiciais à elaboração da lei que atenda, efetivamente, ao interesse social. A lei deve resultar do estudo social. A lei exige conhecimentos sociológicos — diremos nós.

O Sr. Harvey Walker — Mas a lei é feita pelo Poder Legislativo e pelo Executivo ?

O Sr. Hahnemann Guimarães — Principalmente pelo Executivo, porque a elaboração da lei deve caber a um corpo técnico e não a corporações políticas. A lei atende a exigências sociais que precisam ser observadas. E' necessário saber como devem ser atendidas essas exigências sociais, o que não pode estar à mercê de agitações políticas. A elaboração da lei tem que pertencer a técnicos, a especialistas.

O Sr. Harvey Walker — Perfeitamente. Mas, trabalhando para o Poder Legislativo, como se procede nos Estados Unidos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Parece-me que a "National Conference on Uniform State Laws" tem feito muito mais pela boa elaboração legislativa nos Estados Unidos que o próprio Congresso.

O Sr. Harvey Walker — A colaboração desse órgão é voluntária.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A lei dos conhecimentos de depósito, como a lei cambial, demonstram que a boa elaboração legislativa deve pertencer a corpos técnicos e não a assembléias políticas.

Como ia dizendo, atualmente entre nós, dada a situação excepcional em que nos encontramos, a elaboração da lei tem sido confiada a técnicos. Ainda hoje, os jornais dão notícia de que o Ministro da Justiça designou uma comissão para elaborar a lei dos registros públicos, na parte relativa ao estado das pessoas. Em outra situação, essa lei seria feita por um Congresso, no meio da agitação política, sem que intervissem os técnicos. No entanto, dessa comissão fazem parte juizes, promotores, escrivães etc., quer dizer, homens que conhecem o assunto de que vão tratar, porque são técnicos.

O Sr. Harvey Walker — Serão comissões para oferecer projetos e não para a elaboração de leis.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Estou respondendo à primeira pergunta : como se fazem os projetos de lei no Brasil.

O Sr. Mário de Brito — A primeira pergunta do professor Harvey Walker é mais extensa, podendo abranger toda a elaboração da lei.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Eu e o Ministro Filadelfo Azevedo fazemos parte atualmente de várias comissões de elaboração legislativa. Estamos cogitando da ela-

boração de uma lei para a abolição da enfiteuse. Tratamos também da revisão do Código Civil. Pertencemos ainda a uma comissão que elabora o projeto de uma lei de falências.

*O Sr. Mário de Brito* — E' interessante assinalar que estamos no Brasil em uma situação excepcional.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — O Dr. Oscar Saraiva também tem pertencido a várias comissões, como notável especialista, que é, em direito do trabalho, em direito social.

*O Sr. Harvey Walker* — Mas isso não é fazer a lei.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Parece-me que estamos seguindo no Brasil uma orientação politicamente correta, que corresponde à necessidade de dar fim à anarquia moderna, porque estamos diante de sociedades em desordem. Para reorganização dessas sociedades é preciso que haja unidade nos poderes públicos, é preciso direção. Caminhamos para uma direção segura: a direção técnica, a direção orientada, a direção baseada no conhecimento dos fatos sociais.

*O Sr. Harvey Walker* — A diferença é que temos confiança no povo.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Todos os homens que elaboram as leis no Brasil são homens do povo.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Vou demonstrar como há intervenção popular nas nossas leis.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Eu dizia que estávamos caminhando numa orientação correta e vou esclarecer o meu pensamento. Assim elaborado, o projeto de lei é publicado para receber sugestões. Aí está a intervenção do elemento popular.

*O Sr. Harvey Walker* — Nós também aceitamos essa colaboração.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Quando o projeto é transformado em lei, já obteve o aplauso popular através de emendas e sugestões, o que não seria possível por outro processo.

*O Sr. Harvey Walker* — São muitas as emendas e sugestões oferecidas?

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Relativamente, poucas. Nosso meio é pouco desenvolvido; evidentemente, uma sociedade em comêço, que não dispõe da riqueza da norte-americana. Não há muita diferenciação social. As reações não são numerosas, nem acentuadas. Entretanto, existem.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Em alguns assuntos, porque em outros são muito numerosas e acentuadas.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — No terreno mais afeto a Vossa Excelência.

E' dessa forma que estamos encontrando a solução dos nossos problemas na situação excepcional que o país atravessa.

*O Sr. Harvey Walker* — Manifesto as minhas simpatias.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Podemos dizer que a solução é verdadeira, científica, sólida, e não empírica. O projeto de lei é elaborado por técnicos, submetido à apreciação popular, atende às reações do povo e é depois convertido em lei.

*O Sr. Harvey Walker* — O mesmo ocorre na Inglaterra com as comissões de deputados.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Nos Estados Unidos a "National Conference on Uniform State Laws" tem procedido dessa forma. O "American Law Institute" está caminhando para isso.

*O Sr. Harvey Walker* — Essas instituições não elaboram leis.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Mas oferecem os modelos.

*O Sr. Harvey Walker* — Não é com isso que elas contam. Não querem mesmo que seus estudos se transformem em leis.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — E' esta a minha resposta à primeira pergunta do professor Harvey Walker.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Desejo intervir nesta matéria e salientar, inicialmente, que, como é do conhecimento de todos, não estamos com o nosso corpo legislativo organizado, achando-se no momento suspenso seu funcionamento. No entanto, a representação popular se faz talvez de maneira mais direta do que pela representação política, teórica, através do mandato eletivo geral. Nos numerosos conselhos existentes nos diversos Ministérios, há a representação das classes interessadas. No Ministério da Fazenda, há o Conselho de Economia e Finanças; no Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional do Trabalho; ainda no da Fazenda, o Conselho de Tarifas; no Ministério da Agricultura, o de Caça e o de Pesca; no da Educação, o Conselho Nacional de Educação e assim outros mais.

Esses Conselhos se constituem, em parte, de técnicos nomeados pelo govêrno e também por pessoas indicadas por mandato popular, isto é, os membros eleitos por associações profissionais ou instituições científicas, que têm grande função legislativa.

O Dr. Hahnemann Guimarães se ateuve mais ao aspecto do Direito Civil, acentuadamente técnico, porque no direito civil não poderia haver um sindicato, como, por exemplo, em matéria de sucessões, pôsto que os que deixam herança nunca se reúnem para tratar do modo de as deixarem. No entanto, nos problemas de educação, de trabalho, de viação, há sempre associações profissionais interessadas.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Mesmo no direito civil, há as associações de proprietários que se interessam pelos assuntos da classe.

*O Sr. Oscar Saraiva* — E' talvez o único aspecto — o da propriedade. E isso porque a associação se forma naturalmente com base econômica.

*O Sr. Harvey Walker* — Como o Estado Corporativo da Itália.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — Onde as corporações não funcionavam.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Algumas das nossas associações têm poderes de representação, como os sindicatos profissionais, órgãos de colaboração com o Estado. Outras são inteiramente independentes do Estado, que lhes dá por lei o título de órgãos de colaboração. Entre elas, lembraria a antiga Associação Comercial do Rio de Janeiro, com um grande poder econômico. Cabe-lhes ainda a iniciativa de pedir leis, de participar de corpos técnicos que elaboram

projetos de lei e também de fazer a crítica dos projetos elaborados.

Ofereço o exemplo de uma lei. Em determinado setor do Ministério do Trabalho elaborava-se no momento um projeto de lei sobre fundo de comércio e propriedade comercial, assunto que atinge até o direito comercial. Presido a essa comissão, composta de representantes de órgãos técnicos designado pelo Ministro do Trabalho e dos órgãos interessados, que são as associações comerciais. Quando elaborado, será o projeto encaminhado ao Ministro, que o levará ao Presidente da República. O Presidente da República faz publicar o projeto, como salientou o doutor Hahnemann Guimarães, para receber sugestões, dentro de trinta ou noventa dias. Normalmente, não é isso obrigatório, mas uma espécie de direito costumeiro.

Em certos campos, são muito vivas as reações. A Consolidação das Leis do Trabalho, a entrar em vigor dentro em pouco, foi publicada e recebeu muitas sugestões, e sugestões de todos os lados; apesar de já ter sido transformada em lei, ainda continua a recebê-las. Cogita-se, portanto, até de modificar uma lei que ainda não entrou em vigor.

O projeto de lei passa por todos esses filtros, sendo ouvidos diretamente os órgãos populares e interessados.

Convém salientar que, numa representação puramente política, o deputado pelo Amazonas — corresponderia ao deputado pelo Massachusetts — teria provavelmente conhecimentos remotos dos problemas econômicos nacionais.

*O Sr. Harvey Walker* — Mas é preciso que o eleitorado seja atendido.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Há problemas econômicos regionais que não oferecem aspecto nacional.

*O Sr. Harvey Walker* — As associações de comércio dos Estados Unidos, bem como entidades congêneres, também fazem sugestões para que se transformem em lei. Elas são submetidas ao legislativo, que procede à sua revisão e afinal à elaboração da lei. Como se vê, também há casos em que a lei tem origem nessas associações.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Estou me referindo ao processo geralmente adotado no Brasil. Uma vez entregues, as emendas são reexaminadas pela comissão, sendo o processo novamente remetido ao Presidente da República com a justificação da aceitação das emendas ou de sua rejeição. É uma verdadeira filtragem das sugestões. O Presidente da República, que exerce transitóriamente as funções legislativas, sanciona então e promulga a lei. Mesmo assim, o texto legal continua a sofrer a reação popular, devido à acentuada iniciativa que têm essas associações profissionais, iniciativa permanente no sentido de modificar ou revogar a lei, quando para isso pretendam ter motivo. Desejo, portanto, salientar que, mesmo nesta fase transitória, na legisferação brasileira, a vontade popular se manifesta sob forma democrática positiva, que resulta da intervenção de órgãos eleitos regularmente pelas instituições populares ou por outras organizações que têm essa origem.

Quando nos Estados Unidos, todas as vezes que se falava a nosso respeito, sempre procurei salientar esse aspecto, porque predomina freqüentemente a idéia infundada de que a lei no Brasil decorre de simples atos de arbítrio. Realmente não é isso. Embora resultando, afinal, da vontade presidencial, a elaboração da lei obedece, de

um lado, à orientação técnica e científica e, de outro, à colaboração popular. É o que acontece sobretudo no terreno econômico, amplo e de grandes possibilidades, e mesmo no terreno do ensino, igualmente da maior importância. Este processo habitual da nossa elaboração legislativa tem sido por mim acompanhado e dele posso dar testemunho diário, através da marcha de muitos desses projetos.

*O Sr. Belfort de Ouro Preto* — Eu desejaria aditar outros esclarecimentos. Os Profs. Hahnemann Guimarães e Oscar Saraiva focalizaram a situação do momento, que é uma situação de emergência, resultante da reestruturação da nossa organização política.

Restabelecida, plenamente, a ordem constitucional no país, haverá acentuada intervenção do Parlamento na elaboração legislativa. A primazia reservada ao Poder Executivo é a da iniciativa dos projetos de lei. É o único momento da elaboração em que se faz sentir, com absoluta prevalência, a ação do Poder Executivo.

Mas, em seguida, na fase de discussão da lei, o projeto transita pelo Parlamento.

Quanto à iniciativa, a Constituição estabelece restrições interessantes. As Constituições anteriores permitiam que qualquer membro do Parlamento tivesse a iniciativa de um projeto de lei e o oferecesse a plenário. Isso era inconveniente, porque não se podiam excluir os interesses individuais. As iniciativas eram excessivamente numerosas, e nem sempre justificadas pelo interesse coletivo. Agora, essa atribuição compete ao Poder Executivo, porque é ele quem sente as necessidades do país a serem submetidas à apreciação do Legislativo, com a proposta da solução adequada.

Entretanto, o próprio Parlamento pode ter a iniciativa, desde que o projeto seja oferecido por um terço dos seus membros. E só cessará o andamento desse projeto se o Governo declarar sua intenção de oferecer outro, sobre a mesma matéria. Somente se reserva competência exclusiva ao Executivo nas matérias de administração pública, organização de forças armadas, etc. Mesmo aí, porém, sua ação legislativa deve obedecer aos preceitos básicos traçados na Constituição, e não pode determinar aumento da despesa pública, além da autorizada na lei orçamentária ou em outras que concedam créditos adicionais. Ainda neste ponto, o Governo pode reestruturar a administração, dividir, reagrupar, fundir ou criar órgãos do serviço público, desde que não exceda também os limites orçamentários.

Resumindo: o processo constitucional de elaboração da lei prevê a iniciativa, em regra, do Poder Executivo, a discussão e votação do projeto pelo Parlamento e a fase final da sanção, promulgação e publicação, entregues igualmente ao Executivo. O Presidente da República tem o direito de veto, geralmente reconhecido em todas as Constituições. Entretanto, esse veto é sujeito à apreciação final do Parlamento.

Neste momento de transição, como salientaram os professores Hahnemann Guimarães e Oscar Saraiva, há influências democráticas muito grandes, através das associações competentes, que, em matéria de vivo interesse, oferecem sua contribuição. Mas, restabelecida a normalidade constitucional, o Parlamento interferirá ativamente no processo legislativo, discutindo e votando os projetos de lei. A lei terá, assim, de transitar pelo Parlamento, órgão de representação nacional, e, mesmo no momento atual, a contri-

buição popular não foi em absoluto abolida, por isso que as classes interessadas têm oportunidade de, por intermédio de suas associações e representantes, fazer chegar ao Governo as suas aspirações, conforme assinalaram os ilustres oradores que me precederam.

Era o que eu desejava esclarecer.

*O Sr. Harvey Walker* — Esse sistema transitório oferece diversas deficiências, porque a elaboração não será feita por tôdas as corporações, sindicatos ou associações de classe interessadas.

*O Sr. Mário de Brito* — Não são as associações privadas que tomam a iniciativa, embora possam tê-la, nem o governo depende da atuação dessas entidades. O Poder Executivo tem, porém, a faculdade, no momento presente, de provocar essa intervenção.

*O Sr. Oscar Saraiva* — E a provoca freqüentemente.

*O Sr. Mário de Brito* — Mais freqüentemente provoca a colaboração das entidades particulares, do que a recebe espontaneamente. Não há mesmo quase iniciativa das associações privadas. O Governo as consulta e lhes pede a contribuição. Realmente, haverá setores de atividade não cobertos por sindicatos ou associações. Creio, entretanto, que serão poucos. Não obstante, tais setores não são negligenciados. Desde que a iniciativa é do Poder Executivo, cabe-lhe elaborar a lei para êsses setores.

*O Sr. Harvey Walker* — Quando reconhece a necessidade?

*O Sr. Mário de Brito* — Exatamente: quando reconhece a necessidade.

*O Sr. Oscar Saraiva* — Há iniciativas paralelas: de um lado, o governo, com a própria iniciativa, elaborando a lei, mas pedindo opinião dos interessados; de outro, os interessados solicitando ao governo que faça as leis. Temos essas duas fontes de iniciativas: a espontânea, governamental, e a direta, dos interessados.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — A lei pode ser, assim, elaborada para atender a interesses nacionais, e não a interesses regionais, particulares, como se dá no que os americanos chamam "pork barrel legislation".

*O Sr. Harvey Walker* — E isso é bem aceito?

*O Sr. Mário de Brito* — Desejo explicar ao Prof. Harvey Walker, do ponto de vista democrático ou não, qual seja o nosso sistema de fazer leis.

No regime constitucional anterior, a nossa situação era muito diversa da situação dos Estados Unidos. O nosso Presidente da República dispunha de poderes muito menores que o chefe da nação norte-americana, no momento presente. Basta dar um exemplo. O funcionário público, pela Constituição antiga e em grande parte pela atual, não pode ser dispensado senão mediante processo complicadíssimo. No entanto, nos Estados Unidos, que dispõem de regime democrático, prescindem-se de quaisquer normas para esse fim. Terminado o serviço, o funcionário pode ser simplesmente dispensado.

*O Sr. Harvey Walker* — Há os recursos legais.

*O Sr. Mário de Brito* — O Poder Executivo americano tem atribuições muito mais amplas que as do nosso regime constitucional.

Estou interpretando a situação do Brasil neste momento como de transição entre os excessos dos direitos individuais e o interesse geral, para que se possa atingir alguma coisa de equilibrado. E' dêste modo que interpreto a situação presente.

*O Sr. Filadelfo Azevedo* — Desejo prestar alguns esclarecimentos exclusivamente sobre o aspecto técnico do problema: tôda controvérsia reside na perfeição do diploma legislativo expedido por uma assembléia política.

Em 1934, quando se tratava de elaborar a Constituição, afinal votada por um poder constituinte, o problema preocupou a atenção geral, daí resultando uma fórmula que oferecia certo aspecto de originalidade: ao Congresso competia a elaboração da lei, mas sempre que se tratasse de corpo orgânico, como um código — porque, ao contrário dos Estados Unidos, temos a legislação codificada — essa codificação não deveria ser feita com intervenção individual ou abusiva de cada congressista, eis que a experiência demonstrara ser essa intervenção em geral perniciosa. Tivéramos um Código Civil, votado artigo por artigo no parlamento e, em geral, as modificações introduzidas no projeto foram para pior, porque se quebrou o plano do projeto organizado por um grande técnico.

Então, a Constituição de 1934 admitiu que os códigos fôssem votados em bloco, aprovados ou rejeitados e não modificados. Era um aspecto curioso e original, que correspondia ao propósito de solucionar as dificuldades apontadas.

*O Sr. Harvey Walker* — E' interessante.

*O Sr. Filadelfo Azevedo* — No sistema atual, há outro aspecto muito interessante, que não deve ser desprezado. O art. 11 da Constituição determina que a lei, quando da iniciativa do parlamento, se limitará a reger de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios da matéria que seja seu objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos complementares.

*O Sr. Harvey Walker* — Nos Estados Unidos fazemos agora a mesma coisa.

*O Sr. Filadelfo Azevedo* — Agora!

Mas as leis americanas são extremamente difusas e analíticas.

*O Sr. Harvey Walker* — Não nos Estados; somente no governo federal.

*O Sr. Hahnemann Guimarães* — São casuísticas.

*O Sr. Filadelfo Azevedo* — Seus textos são verdadeiramente torturantes, repetem a cada passo frases inteiras. Entre nós, haverá como que duas etapas: se o Congresso, por exemplo, entender que deve haver liberdade de testar, a lei o dirá simplesmente, ficando o desenvolvimento técnico do preceito para ser fixado pelo Poder Executivo.

E' outro sistema também original e tendente a resolver a dificuldade de conciliar as atribuições legislativas com as exigências da técnica, para que resulte um excelente texto.

*O Sr. Harvey Walker* — E' uma boa definição das atribuições do Poder Legislativo.

*O Sr. Filadelfo Azevedo* — São realmente contribuições interessantes, que se deve salientar, tanto de uma fórmula, como da outra, de 1934 e 1937.

Era o que desejava dizer sobre o aspecto técnico da elaboração legislativa, aliás entre nós muito mais facilitado que nos Estados Unidos, onde, de um lado, há 48 deformações da *Common Law* e, de outro, o fenômeno inverso do reajustamento das dissidências. E é tão interessante o problema nos Estados Unidos que, como o professor Hahnemann Guimarães já referiu, se desenvolveu a obra do "American Law Institute", que é um trabalho de consolidação do que existe.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E' uma espécie de *model statute*.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Alega o Prof. Harvey Walker que esse trabalho não objetiva uma transformação em lei e apenas visa facilitar, tirar a média, o que, aliás, seria mais útil para os estrangeiros que para os cidadãos dos Estados Unidos. De fato, não podemos conhecer 48 legislações, e mesmo que as conhecêssemos, não teríamos noções senão das partes gerais da legislação americana.

O mais curioso, porém, é que se verifica o mesmo fenômeno da sístole e da diástole em relação a êsses "restatements", iniciados pelos tribunais, que já freqüentemente invocam como precedentes as regras consolidadas pelo "American Law Institute". O resultado é que já se formaram 48 volumes de precedentes sobre a mesma Consolidação, interpretada diferentemente pelos tribunais das 48 unidades federadas. E' como o coração: quando se fecha por um lado, se rompe por outro. Esta é a verdade: por um lado, se tampam os buracos e, por outro, êles se abrem, em contínuo e instável *fieri*.

O Sr. Harvey Walker — O Poder Legislativo Estadual pode modificar os precedentes e quase sempre os modifica.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Como se elaboraram os códigos criminais nos Estados? Êles são mais ou menos semelhantes. Nos Estados Unidos, se há direito codificado, é êste. Foram obra direta do Poder Legislativo?

O Sr. Harvey Walker — Os Estados copiaram uns dos outros.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Naturalmente, são elaboração de especialistas.

O Sr. Harvey Walker — São muitos códigos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — As leis são modificadas. No Estado de Nova York, por exemplo, o Código Penal foi modificado em leis sucessivas.

O Sr. Harvey Walker — Foram aproveitados estudos antigos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — O nosso problema está simplificado, porque não temos 48 legislações. O nosso direito foi unificado.

O Sr. Harvey Walker — Não têm 20 legislações?

O Sr. Filadelfo Azevedo — Temos o Direito Civil, Comercial e Penal para o país, e o Código do Processo, lei adjetiva, que, antes fracionária, também se acha unificada. Em matéria de pessoal, por exemplo, temos o D.A.S.P. E' nêle, geralmente, onde se redige o projeto, onde se dá forma específica ao assunto, porque é êle o órgão incumbido do estudo do caso. Nas comissões, em geral um de seus membros é quem redige o projeto, inicialmente. Na presidência da República, procede-se também a uma revisão.

A tendência é fazer do Departamento Administrativo do Serviço Público, ou da Consultoria Geral da República, o órgão de centralização revisora.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Já se criou uma comissão revisora dos textos de lei. Mas, suas atribuições não têm sido integralmente preenchidas, porque o número de leis é muito grande.

O Sr. Filadelfo Azevedo — No entanto, é imprescindível a formação do órgão unificador da técnica legislativa.

O Sr. Oscar Saraiva — Projeta-se atribuir essas funções à Consultoria Geral da República, com representação geral dos ministérios.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Há, realmente, essa tendência, mas por enquanto nenhum órgão tem essas funções. Pretende-se atribuí-las à Consultoria da República. Um projeto nesse sentido encontra-se no D.A.S.P.

O Sr. Mário de Brito — Parece-me que podemos passar à segunda pergunta do Prof. Walker.

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, as decisões judiciais não constituem fonte de direito. Podendo ser modificadas, não representam nunca os precedentes a que aludiu o Prof. Walker. Nossa jurisprudência é apenas um processo de esclarecimento da lei, como a doutrina, mas não a fonte do direito.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Hoje, os homens todos vivem mais ou menos igualmente. Essas 48 legislações são excessivas.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Problema da maior gravidade na grande república do Norte é o da fraude da lei. Todo mundo sabe como, nos Estados Unidos, às vezes, se procura o Estado de Nevada, onde a lei é mais favorável ao divórcio que a dos outros. Êsse problema inter-local ou inter-estadual é da maior gravidade e dêle decorre o conflito de leis internas que entre nós não existe. Nossos problemas técnicos se acham muito mais facilitados que os dos Estados Unidos.

O Sr. Mário de Brito — As tradições são outras.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Os Estados Unidos vieram da confederação para a federação.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Não haveria razão para isso e talvez o movimento legal se processasse em outro sentido. A *Common Law* teve assim de ser modificada e uma das modificações mais notáveis foi, por exemplo, nos problemas do direito marítimo, que, trazido da Inglaterra, onde só havia questões de mar, teve que sofrer a influência dos rios e lagos, nos Estados Unidos. As peculiaridades da navegação lacustre e fluvial determinaram a adaptação do *admiralty* às condições locais.

O Sr. Harvey Walker — Temos outro tipo de lei nos Estados Unidos: — a lei nacional.

O Sr. Filadelfo Azevedo — E' a hipertrofia do poder central, que está procurando tomar para si assuntos até agora da órbita da legislação local.

O Sr. Oscar Saraiva — A necessidade de dar aspecto uniforme à legislação do trabalho norte-americano, fêz com que se invocasse a ação *inter-estadual* da lei, porque do contrário, não haveria normas uniformes.

O Sr. *Filadelfo Azevedo* — São as influências econômicas.

O Sr. *Harvey Walker* — Os poderes conferidos ao governo americano, no setor do direito social, estão tendendo à unificação das leis sobre o assunto.

O Sr. *Mário de Brito* — Devemos lembrar também as questões do transporte inter-estadual. Num Estado, o máximo de carga permitido ao caminhão era tanto; contudo, esse caminhão teria de penetrar em outro Estado, onde esse máximo seria menor. Com o esforço de guerra, surgiu a necessidade de unificar a legislação dos Estados. Sente-se essa tendência.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — O Congresso tem se servido do *taxing power* para proceder a essa unificação.

O Sr. *Harvey Walker* — O Congresso tem vários poderes.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — E através desses poderes vai procurando fazer a unificação.

O Sr. *Harvey Walker* — Quem redige as leis?

O Sr. *Oscar Saraiva* — O órgão que elabora o projeto.

O Sr. *Oscar Saraiva* — A lei é elaborada por uma comissão designada ou pelo órgão administrativo competente.

O Sr. *Harvey Walker* — Mas os Juizes obedecem à jurisprudência.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — Temos o órgão unificador da jurisprudência, em matéria de lei federal, que é o Supremo Tribunal, através do recurso extraordinário. Na justiça local, da mesma forma, se unifica o Direito, através do recurso de revista. Quando o mesmo Tribunal decide contraditoriamente, éle próprio, pelo recurso de revista, restabelece a unidade na interpretação da lei. Quando a divergência de julgamentos ocorre entre diversos tribunais do País, é o Supremo Tribunal Federal quem firma a interpretação uniforme da lei, através do referido recurso extraordinário. Entretanto, a interpretação adotada pelo Poder Judiciário não constitui precedente vinculador ou obrigatório. Não é fonte de direito, mas apenas seu esclarecimento, e pode ser modificada. Aliás, acha-se presente uma autoridade no assunto, o professor *Filadelfo Azevedo*, Ministro do nosso Supremo Tribunal Federal.

O Sr. *Oscar Saraiva* — Convém acrescentar que embora não seja obrigatória a obediência aos precedentes judiciais, contudo se lhes atribui grande importância, porque a lei, por mais ampla que seja, não abrange nunca todos os fenômenos da vida e apenas os encara esquematicamente.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — A jurisprudência nunca é fonte de Direito; apenas esclarece a lei.

O Sr. *Oscar Saraiva* — Por exemplo, numa série de dez casos, apenas um é típico, ao passo que os outros nove oferecem ângulos variadíssimos ante a modalidade prevista pela lei. Então, são invocados os precedentes dos Tribunais. Como disse o Professor *Filadelfo Azevedo*, o Supremo Tribunal Federal tem função unificadora. Suas decisões, embora não tenham força legislativa, são citadas e aplicadas, porque se não o forem, o interessado recorrerá para esse Tribunal e certamente obterá o restabelecimento dessa opinião. Então, devemos reconhecer que a jurisprudência...

O Sr. *Harvey Walker* — Tem valor.

O Sr. *Oscar Saraiva* — ...tem grande importância

O Sr. *Mário de Brito* — Também não é obrigatória nos Estados Unidos.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — Ernest Freund, num artigo sobre Legislação, na Enciclopédia das Ciências Sociais, estabeleceu exata distinção entre os juristas norte-americanos e os juristas continentais: aqueles estudam os casos e estes estudam a lei. Esta é realmente a situação. Os juristas do continente têm a preocupação da lei, muito mais que a da jurisprudência. A jurisprudência dos Tribunais tem para eles menor importância que o texto legal. As decisões judiciais não têm entre nós o prestígio que lhes atribuem os advogados dos Estados Unidos.

O Sr. *Belfort de Ouro Preto* — Tanto assim que se pode provocar a ação rescisória de decisão do próprio Supremo Tribunal, entre outros casos, quando tenha sido contrária a disposição literal de lei. A própria parte pode provocar nova manifestação do Supremo Tribunal, quando entender que tenha ocorrido essa hipótese.

O Sr. *Filadelfo Azevedo* — Creio que, no fundo, não há diferença essencial. A divergência é filosófica, de sistema legislativo. Enquanto o Direito da Inglaterra, que poderíamos chamar insular, se formou em torno dos precedentes, no Direito continental, na França, na Alemanha, na Itália, logo se acentuou a preocupação em torno da lei escrita. Daí a divergência, entretanto mais aparente que fundamental, porque, tão pouco na Inglaterra ou nos Estados Unidos, a coisa julgada teria a mesma força da lei escrita, não é obrigatória como o texto legal, mas apenas forma precedente, de mais alto prestígio, em virtude da tradição e da forma por que ali se encara o Direito. Há menos síntese e mais análise da norma jurídica, com o estudo dos precedentes; não se destacam o vigor técnico, a construção, a codificação ao feitiço germânico, vamos dizer assim, em que o edifício legal se destaca perfeitamente nas suas linhas gerais, de modo que o jurista anglo-americano prefere encontrar precedentes que apoiem seu ponto de vista, a investigar o sentido filosófico para extrair consequências e aplicá-lo nas contingências que ao sistema se possam deparar.

Daí a impressão de divergência essencial, no entanto, apenas aparente.

O Sr. *Hahnemann Guimarães* — Nos Estados Unidos, como vimos, a jurisprudência tem tanta importância que figura entre os tipos de leis.

O Sr. *Filadelfo Azevedo* — Do ponto de vista da eficácia, nossas decisões têm o mesmo valor que as americanas: podem ser e são frequentemente modificadas, não constituindo lei. Tanto que a modificação dos membros da Corte Suprema às vezes determina a transformação da orientação futura.

O Sr. *Harvey Walker* — Se essas decisões são obedidas, constituem leis.

O Sr. *Filadelfo Azevedo* — Com que fundamento? Na tradição. Mas, se o novo Ministro do Supremo Tribunal, no Brasil ou na América do Norte, não concordar com a decisão proferida, contra ela votará. No fundo, não há diferença radical.

O Sr. Oscar Saraiva — Quando se inicia a aplicação da lei, a decisão atua com a força de precedente. E quanto mais repetido o precedente, tanto mais se reveste de valor. É a tendência humana de seguir o que está feito; é a lei do menor esforço. Aí o fenômeno já é psicológico. No Brasil, ocorre fenômeno curioso que demonstra o valor do precedente: o aumento das revistas de jurisprudência; a tendência que o advogado tem de citar em seu arrazoado, não tanto a lei, mas os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Há tempos havia apenas duas ou três revistas de jurisprudência; hoje, já não sei quantas são. Essa é a tendência permanente. Quando a lei se enquadra cem por cento no caso, o advogado limita-se a invocá-la. Quando não, socorre-se do precedente.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O advogado, entre nós, baseado na lei, enfrenta a jurisprudência. Constitui mesmo motivo de orgulho para o advogado pôr abaixo a jurisprudência contrária à lei.

O Sr. Harvey Walker — Nossos Juizes são muito mais rigorosos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Esse sistema é inferior. A pesquisa dos precedentes, analiticamente, não suporta confronto com o estudo da própria lei, rico em consequências e ilimitado na extensão.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Nossa tradição romana, continental, é superior.

O Sr. Oscar Saraiva — Ainda há uma observação curiosa, relativamente aos Tribunais do Trabalho. As leis do trabalho eram relativamente poucas e geralmente escasseavam os precedentes. Começaram, porém, a surgir os casos e os Tribunais começaram a julgar, criando um verdadeiro direito pretoriano. Em cada caso, depois de devidamente estudado, era estabelecido o precedente, que passava a ser seguido. Era uma verdadeira formação anglo-saxônica ou pretoriana-romana, por editos. Agora, esse direito se transformou em lei escrita, consubstanciada no que se denomina a Consolidação das Leis do Trabalho. Essa consolidação abrange tanto as antigas leis escritas, como as decisões que se transformaram em lei. A Consolidação das Leis do Trabalho representa um amálgama dos textos da lei e da jurisprudência casuística. A Consolidação é recente e compreende também esses casos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A jurisprudência esclarece e orienta.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Na Constituição de 1891 havia dispositivo determinando que os Tribunais locais, ao aplicarem as leis da União, obedecessem à jurisprudência do Tribunal Federal. Da mesma forma, quando o Tribunal Federal applicava a lei do Estado, cumpria-lhe obedecer à jurisprudência local. Hoje, há recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, quando os tribunais de dois Estados interpretarem diferentemente a mesma lei, fórmula que não encontra paridade no sistema americano.

O Sr. Mário de Brito — Creio que podemos passar à terceira questão.

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, como acentei, respondendo à primeira pergunta, prepondera o

Poder Executivo. Quando o Poder Judiciário declara uma lei inconstitucional, o Presidente da República, entendendo que ela é de grande interesse nacional, pode revogar essa decisão, o que acentua sua predominância.

O Sr. Mário de Brito — Creio que isso nunca foi feito.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Já foi feito em caso de imposto de renda.

O Sr. Oscar Saraiva — Quando se cogitou da incidência do imposto de renda sobre juros de apólices.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — Quando se decidiu sobre a incidência do imposto de renda sobre vencimentos dos funcionários estaduais e municipais, creio eu.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O Supremo Tribunal Federal declarou a lei inconstitucional e o Presidente da República, entendendo que a decisão não correspondia ao interesse público, usou os poderes constitucionais para revogar o decreto judiciário e confirmar a lei.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Hoje, a Constituição Brasileira oferece menor rigidez. Os norte-americanos estão habituados a uma rigidez constitucional muito grande, que só se tem modificado através das diversas emendas. Tendemos para uma flexibilidade constitucional maior, porque o Presidente da República já por oito vezes emendou a Constituição, através de leis constitucionais. Isto, na fase excepcional em que nos encontramos.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — E' necessário assinalar, quanto à revogação de decisões judiciárias definitivas, que a Constituição, ao atribuir essa prerrogativa ao Presidente da República, condicionou-a a duas cláusulas essenciais, a saber: 1.º) o uso da faculdade se restringe aos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei, considerada de relevante interesse nacional; 2.º) a decisão presidencial só prevalecerá se ratificada por 2 terços dos membros de ambas as casas parlamentares, que representam a vontade da Nação.

Vê-se, pois, que há perfeito equilíbrio e harmonização dos Poderes do Estado.

O Sr. Oscar Saraiva — Normalmente, quando em plena vigência a Constituição, quem dá a última interpretação é o Poder Legislativo, órgão de quem deve emanar a lei. O Poder Legislativo elabora o projeto de lei e o Presidente da República o sanciona. Mas se o Judiciário decide que é inconstitucional, o Presidente da República, atendendo aos interesses da coletividade, pode levar o caso ao Congresso e pedir-lhe a declaração de constitucionalidade dessa lei. Se o Congresso assim o decide, a lei é havida como constitucional. Esse é o regime normal. O que faz agora o Presidente da República é usar desse poder legislativo ao declarar constitucional a lei infirmada pelo Supremo Tribunal.

¶ a razão filosófica é esta: o povo americano é mais judiciarista que o nosso e a Suprema Corte, aproveitando-se da circunstância de ser a intérprete da lei, se arroga uma verdadeira supremacia sobre o Poder Legislativo. Mas, se o Poder Legislativo é a fonte da lei, é, originária ou presumidamente, traduz a vontade popular, que é a do letrado, esse mesmo poder é quem deve ser, em última análise, o declarador da constitucionalidade da lei.

No sistema americano, não tem sido assim, talvez pelo consenso unânime e por se entender, talvez instintivamente, que a lei é mais técnica que popular, e, pelo costume, foi atribuída a êsses corpos técnicos a faculdade de aferir do valor constitucional de uma lei. Talvez se tenha tido em consideração a necessidade de conduzir mais cientificamente a lei.

O Sr. Harvey Walker — Grandes nomes dos meios judiciários norte-americanos, como Roscoe Pound, defendem a supremacia judiciária. E sua opinião é muito poderosa.

O Sr. Mário de Brito — Quando estive nos Estados Unidos, tive oportunidade de ver um artigo chamando atenção para o fato de que a Côrte Suprema pretendia tornar-se predominante através dos últimos anos, passando a ser verdadeiro corpo legisferante, e elaborando leis contra o texto expresso da Constituição.

O Sr. Oscar Saraiva — E' a teoria dos poderes implícitos, que dá margem à legislação paralela.

O Sr. Mário de Brito — E' o eterno conflito: qual dos três poderes tem a predominância permanente?

O Sr. Filadelfo Azevedo — O assunto é delicado e tem durante muitos anos preocupado a opinião pública e os juristas. Conta-se até que alguém, lendo a Constituição dos Estados Unidos, perguntou onde se encontrava o dispositivo facultando à Suprema Côrte declarar inconstitucional a lei. Realmente, não existe êsse dispositivo.

O Sr. Harvey Walker — Mas decorre do sistema constitucional.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Realmente é uma anedota, pois a faculdade decorre do sistema constitucional, embora não esteja declarada. Mas, o problema passou a interessar vários meios sociais e se exacerbou há cerca de dez anos, quando a Suprema Côrte derrubou o *New Deal*. Deblaterava-se contra os "nove velhos", que tudo modificavam à vontade, não havendo recurso contra seu *verdictum*. Propuseram-se várias soluções, como a do plebiscito, para que o povo mantivesse a lei declarada inconstitucional, ou a de se estabelecer novo e qualificativo pronunciamento pelo Congresso, com o caráter de reforma constitucional simplificada.

O Sr. Harvey Walker — Apenas se discutiu e nada se fêz.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Diversas circunstâncias concorreram para que a Suprema Côrte modificasse sua orientação e a crise ficou adiada. Mas, aqui repercutiu o problema, gerando a fórmula do art. 96, que envolve uma espécie de reforma constitucional. Assim, quando declarada inconstitucional a lei pelo Judiciário e, a juízo do Presidente da República, seja ela necessária ao bem estar do povo ou à defesa dos interesses nacionais, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento, e se êste a mantiver por dois terços de votos, ficará sem efeito a decisão do tribunal. E', por assim dizer, uma reforma constitucional por dois terços de votos do congresso. Foi a solução encontrada como novo contrapêso ao sistema dos poderes equilibrados.

O Sr. Harvey Walker — Nos Estados Unidos, quando a Côrte Suprema declarou inconstitucional o imposto de guerra...

O Sr. Filadelfo Azevedo — Fez-se uma emenda.

O Sr. Harvey Walker — ...procedeu-se a uma emenda.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A emenda constitucional, dos Estados Unidos, depende de um processo lento, que exige, em média, dois anos para ser ratificada a emenda.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Depende das assembléias estaduais.

O Sr. Harvey Walker — Pode ser em menos tempo; até em um ano.

O Sr. Mário de Brito — Foram oferecidas emendas à Constituição Americana que até agora não se acham aprovadas.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Porque passou a oportunidade.

O Sr. Mário de Brito — Há prazo para caducarem as emendas constitucionais?

O Sr. Filadelfo Azevedo — Não, senhor.

O Sr. Mário de Brito — Creio que não foi entendida a minha pergunta. Aprovada a emenda à Constituição pelo Poder Federal, tem ela que ser sancionada pelos Estados. Eu indago: há prazo para que os Estados se manifestem pró ou contra?

O Sr. Harvey Walker — Nunca houve êsse caso, embora possa haver.

O Sr. Mário de Brito — Recordo-me de ter havido, há 11 anos, uma lei constitucional aprovada pelo Congresso da União Americana e que até hoje não foi sancionada por número suficiente de Estados. Essa lei ainda poderá ser sancionada?

O Sr. Harvey Walker — Ainda. Era um código de trabalho.

O Sr. Mário de Brito — Exatamente: era uma lei sobre trabalho de menores.

O Sr. Filadelfo Azevedo — A lei de proibição do álcool também levou muito tempo para obter certo número de votos.

O Sr. Mário de Brito — A derrogação foi aprovada rapidamente... (riso).

O Sr. Hahnemann Guimarães — Seria interessante que o professor Harvey Walker nos dissesse alguma coisa sobre o *Administrative Law*, assunto aliás de sua predileção. O nosso hóspede aplaude essa orientação, o direito elaborado pelos departamentos administrativos? Qual a situação a êsse respeito nos Estados Unidos?

O Sr. Harvey Walker — A situação é legal. Chama-se a isso o direito administrativo. O Congresso vota apenas princípios de caráter geral e os regulamentos são feitos pelos órgãos administrativos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E' a tendência para a colaboração dos técnicos. Os departamentos administrativos elaboram êsses regulamentos entre nós.

O Sr. Mário de Brito — Em nome do Presidente da República.

O Sr. Oscar Saraiva — Temos vários graus de hierarquia nesse assunto. Temos os regulamentos baixados pelo Presidente da República e temos o que chamamos as ins-

truções de serviços ou portarias, que emanam de esferas administrativas inferiores — as próprias repartições.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O que se chama *administrative law*, nos Estados Unidos, é o direito elaborado pelos departamentos autárquicos. São as *administrative agencies*, sobretudo de natureza econômica. São diversas comissões que elaboraram esse direito administrativo. É o caso do nosso Departamento Nacional do Café, do Instituto Nacional do Sal, enfim, da autonomia das autarquias. Nos Estados Unidos o mesmo está acontecendo, o que mostra que a elaboração da lei está sendo tomada ao Poder Legislativo, embora por delegação dêste.

O Sr. Oscar Saraiva — Há uma tendência para a lei geral.

O Sr. Filadelfo Azevedo — E para outras de segunda classe (*riso*).

O Sr. Harvey Walker — Ou de terceira. (*Hilaridade*)

O Sr. Oscar Saraiva — Há problemas nacionais, deferidos aos órgãos legislativos, e há problemas econômicos restritos aos corpos administrativos. No Brasil, por exemplo, são os problemas do café, do sal e alguns outros.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E essas autarquias elaboram também leis.

O Sr. Oscar Saraiva — E leis mesmo de primeira classe. Essas corporações dão a decisão final, porque em sua organização intervêm os elementos populares interessados nesses aspectos. Nem seria fácil ao Congresso Nacional elaborar leis específicas sobre o sal ou sobre o café. Apenas lhe caberia fixar princípios gerais.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A lei é elaborada pelos próprios interessados.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — O Instituto do Açúcar e do Alcool dispõe até de aparelhamento contencioso que forma e instrui processos e profere decisões.

O Sr. Oscar Saraiva — Citemos as leis de Moisés e as legislaturas antigas, entregues aos grandes técnicos. Lembremo-nos da lei das 12 táboas, das leis de Manu. Os técnicos não trabalhavam na presença de todos. Traziam os textos de longe, dos montes, e lhes atribuíam ar sagrado. No fundo, o caráter sagrado era a boa técnica de que já dispunham, e o povo recebia bem essas leis.

O Sr. Harvey Walker — O problema da elaboração técnica das leis é também atendido pelo Congresso Americano, porque ali se designam técnicos para as formularem. O direito administrativo dos Estados Unidos é constituído, em primeiro lugar, da regulamentação das leis feitas pelo Executivo. Em segundo lugar, é a chamada adjudicação administrativa, exercida pelas diferentes agências, que têm poderes para isso. Em terceiro lugar, é o direito decorrente dos atos das autoridades administrativas.

O Sr. Oscar Saraiva — Devemos dizer ao Prof. Harvey Walker que, no nosso Supremo Tribunal Federal, existe a imagem de Marshall.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E também que o nosso Pedro Lessa foi chamado o Marshall brasileiro. Esse grande jurista e filósofo foi uma figura de realce nas letras jurídicas brasileiras.

O Sr. Mário de Brito — Creio que podemos encerrar a nossa reunião.

## Primeira reunião mensal de 1944

### “Considerações em torno do deficit” — A teoria do “multiplier”

Mantendo a praxe iniciada em 1942, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. fêz realizar, em 26 de janeiro último, a primeira reunião mensal de estudos do corrente ano. Coube ao Sr. Kleber Augusto de Moraes, técnico de administração do D.A.S.P., recém-chegado de uma viagem de estudos aos Estados Unidos da América, onde esteve cursando a Harvard University, na qual se graduou, obtendo o título de *Master in Public Administration*, pronunciar a conferência que serviu de tema à reunião e que S. S. denominou “Considerações em torno do “deficit” — A teoria do *multiplier*”. Assim discorreu o Sr. Kleber Augusto de Moraes sobre o assunto :

“A nossa palestra que, diga-se de passagem, não pretende os foros de conferência, é um exame a “vol d’oiseau” dum dos mais interessantes problemas do pensamento econômico

moderno : a teoria do “multiplier”. O tema é importante, amplo e cheio de dificuldades. E, por isso, não tentaremos encarar todos os seus aspectos, mas tão somente alguns que nos parecem de maior interesse e oportunidade .

A teoria do “multiplier”, embora se relacione com os investimentos de qualquer natureza, aparece geralmente na literatura econômica mais ligada à política do “deficit-spending”. No presente trabalho, porém, o problema será encarado não só sob esse, mas do ponto de vista geral do dispêndio do governo (*government spending*). Se, entretanto, iniciamos o nosso estudo com algumas digressões sobre o deficit, é porque êste tem sido um “fantasma familiar” em nossa história financeira. De fato.

Diziam os críticos da monarquia que o Império fôra o deficit, mas a República nasceu, fez-se moça e já é matrona com o deficit sempre ao seu lado, como um “instrumento” cuja aplicação, utilidade e finalidade têm variado com os homens, o tempo e o espaço. Ora, assim sendo, o estudo das repercussões do deficit sobre a economia na-