REFORMAS ESSENCIAIS AO APERFEICOAMENTO DAS INSTITUIÇOES POLÍTICAS BRASILEIRAS

ESSENTIAL REFORMS FOR THE IMPROVEMENT OF BRAZILIAN POLITICAL INSTITUTIONS

Seabra Fagundes
Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO

1. A crise das instituições político-constitucionais. 2. A fraude nos pleitos eleitorais. 3. O sacrifício da economia do país com a importação de artigos de luxo. 4. A reforma constitucional e a complementação do direito positivo. 5. A reforma da estrutura política e dinâmica das instituições. 6. A crise do Poder Legislativo. 7. O problema da delegação de poderes. 8. A intervenção federal nos Estados pela inexecução de lei federal. 9. O princípio da maioria absoluta. 10. O problema da aplicação da cota do impôsto de renda pelos Municípios. 11. As aplicações das dotações orçamentárias e as deficiências de seu contrôle pelo Tribunal de Contas. 12. O emperramento da máquina administrativa. 13. A fraude do alistamento e o subôrno do eleitorado. 14. O uso do crédito oficial com finalidades político-partidárias. 15. Declaração de bens dos candidatos a cargos públicos. 16. O problema da remuneração dos servidores públicos em inatividade. 17. Revisão do conceito do sigilo bancário. 18. Conclusão.

* Nesta altura da vida brasileira a ninguém escapa que as nossas instituições político-constitucionais se debatem numa grave crise, entre cujas causas estão, assim os defeitos e insuficiências do direito positivo, constitucional ou ordinário, como a queda dos padrões morais na prática do regime. A conjuntura política e social reflete, hoje, os altos e baixos, as incoerências, as insinceridades, as ousadias, os ardis de cêrca de vinte e cinco anos de deplorável clima político. A Revolução de 1930 tem como causa imediata o desvirtuamento do regime representativo, mas é sucedida, sete anos mais tarde, pela supressão mesma de todo o mecanismo da representação política, com a particularidade singular de se fazer Chefe do Executivo aquêle que viera ao poder, na crista do movimento revolucionário, exatamente para afastar um Presidente feito pela vontade do Presidente anterior. A Constituição de 1934, de permeio entre a Revolução e a Ditadura, buscando utilizar a experiência da Primeira República, não viveu o suficiente a comprovar as virtudes ou os defeitos das suas soluções.

O clima da Ditadura gerou deformações.

Impedida a crítica, acobertaram-se, pelo silêncio, as violências, as desonestidades e os negócios. Inexistente o processo eleitoral de escolha, sòmente o aulicismo abrindo a porta às funções de relêvo, apenas resistiu u'a minoria, que se não vergou, cuja fortaleza de ânimo a levou a tudo sacrificar, contanto não abdicasse da liberdade e da honestidade de propósitos. A corrução se instalou pelo temor da fôrça, pela atração do dinheiro, pela quase impossibilidade de sobreviver, como cidadão, sem capitular. As gerações novas prejudicaram a sua formação política pela supressão do debate dos problemas de interêsse geral e da competição nas urnas. A propaganda dirigida, meio de atenuar no povo o anseio natural de participação nas soluções do seu interêsse e de lhe incutir, artificialmente, confiança nos dominadores, deformou o senso crítico das massas.

Como resultado disso tudo caiu o teor moral da vida pública, um malefício que perdura. Não se precisa muito para comprová-lo.

As sucessivas leis de moratória e reajustamento pecuário são um desolador exemplo de favoritismo. Do Congresso, que as elaborou num crescendo de facilidades, dos Presidentes da República que não as enfrentaram no uso moralizador do veto, do órgão bancário incumbido de executá-las, que condescendeu com a fraude na sua aplicação, e, em parte, do próprio Poder

* NOTA DA RED.: Conferência realizada no Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, em 26 de outubro de 1955.

Judiciário, numa interpretação frouxa, ampliadora de favores inampliáveis. Chamou-se a coletividade a cobrir prejuízos reais, mas de cambulhada se lhe impôs, em muito maior escala, sob a capa de amparo à pecuária, o sacrifício de socorrer fortunas malbaratadas por pecuaristas improvisados.

A sem-cerimônia se espraia impressionantemente.

Jornais noticiavam, em maio, que, na Câmara dos Vereadores da cidade do Rio Grande, os legisladores (com exceção de três) se haviam adiantado a parte móvel do subsídio, até outubro. Abriram-se êles próprios, sem juros, um crédito de confiança à assiduidade.

Em matéria de pessoal o favorecimento se faz por grupos e até por pessoas, conforme a fôrça dos solicitantes. Perceber mais na inatividade do que na atividade — contrassenso manifesto — é hoje fato de ocorrência normal.

É notório que partidos, ou pelo menos seções partidárias, colhem os fundos para as suas atividades, ora em percentagens exigidas dos fornecedores do Estado sôbre os pagamentos a que têm direito, ora de contribuições dos infratores dos textos penais proibitivos dos jogos de azar. Ambas fontes criminosas de proventos. No entanto, a reprovação que incide sôbre tão graves abusos não tem o sentido incisivo de uma repulsa formal, como se impunha que tivesse. Êsses partidos, essas seções, arrastam às urnas eleitorados vultosos. Decai o povo na sua sensibilidade moral. É uma triste constatação.

No que diz com os pleitos eleitorais, o escândalo dos escândalos se exprime em conluios, pelos quais acordam alguns candidatos em repartir, como se seus fôssem, votos atribuídos a companheiros e adversários ausentes das juntas apuradoras. São adversários se dando as mãos para a deslealdade comum da espoliação de correligionários. É claro que os magistrados presidentes das juntas apuradoras participam da fraude. A verdade manda ressalvar, num parêntese, que os tribunais têm reagido, com energia, a essa prática desmoralizante. Mas, se isso atenua a gravidade dos fatos, não n'a apaga.

Sacrifica-se a economia do país com a importação de artigos de luxo, quando faltam para o consumo utilidades essenciais. Isso insistentemente, num comércio meio clandestino, meio ostensivo, que fabrica milionários.

A Constituição vigente, surgindo ao término do chamado Estado Novo, havia de ressentir-se de defeitos, ora resultantes do propósito de reação à Ditadura, ora conseqüentes da adoção de inovações que não tendo podido amadurecer pelo debate, suprimido sob o govêrno pessoal, transplantaram-se de chofre, da concepção teórica ao plano das normas positivas.

Entre os meios de que se há de socorrer a Nação para suplantar as dificuldades do quadro atual da sua vida política estão, sem dúvida, a reforma de textos da Constituição e a complementação do direito positivo ordinário, como o indiquem a experiência dêstes últimos nove anos e as circunstâncias da hora atual.

Certo, a norma legal não pode, por si só, corrigir imperfeições, ou amoldar o comportamento humano e social segundo critérios ideais. Dela não se pode esperar o milagre de suprir tôdas as insuficiências de setores, nos quais os defeitos decorrem, quase sempre, antes das condições sociológicas de cada povo, da sua deseducação, do seu temperamento coletivo e de precedentes históricos, do que, simplesmente, da inexistência ou imperfeição de regras escritas de conduta. Mas aos textos legais cabe a sua parte, seja abrindo caminhos que a experiência indica mais propícios ou fecundos à realização do bem comum, seja criando óbices ao desregramento de costumes, que se processe pela ineficiência dos remédios jurídicos em vigor. Exercem êles um trabalho educativo, no qual há um lado positivo estimulando as atividades do próprio Estado ou da coletividade em si, e outro passivo fazendo conter, pela intimidação, as inclinações nocivas à vida social.

E êsse papel, *é a sua parte*, que podemos e devemos aceitar como um fator útil, indispensável ao aperfeiçoamento das condições do convívio social.

É bem verdade que, quando se legisla em total desacôrdo com os sentimentos estratificados na consciência social do momento, em desconformidade com o que a coletividade, no seu consenso, tenha por justo ou injusto, as leis se perdem no desuso. As que assim se pretendem impôr às massas de população, acabam repelidas, inoperantes, frustras. A legislação anti-greve nos oferece um exemplo típico nesse sentido. Existe entre nós, pondo fora da lei quase todos os movimentos paredistas, considerando delito incitá-los, ou dêles participar. Os tribunais, inclusive a Suprema Côrte, têm-na havido como compatível com o preceito constitucional, que assegura o direito de greve,[1] mas as reações que as greves provocam na opinião pública, ainda quando afetando serviços essenciais, como os de transporte urbano ou interestadual, se revelam tão inexpressivas, que o Poder Executivo não se tem sentido inclinado a reprimi-las com a fria aplicação das sanções legais. Evitam-se medidas policiais repressivas e parlamentam as partes, dias a fio, sob o patrocínio do próprio Govêrno. E, as mais das vêzes, após a conciliação entre empregadores

[1] Art. 158.

e empregados, omite-se qualquer medida punitiva contra os cabeças da greve e seus adeptos, não obstante tratar-se aí de delito de ação pública. É que está arraigado na consciência social um sentimento de tolerância para com os empregados paredistas pela convicção de que, como trabalhadores, num clima de desigualdade econômica e entre as dificuldades financeiras que assoberbam a quase totalidade da população, as suas reivindicações são razoáveis. Já em relação ao jôgo — entendido êste como organização, a portas abertas, de casas de tavolagem — o comportamento social é outro. Sente-se que a grande maioria das populações brasileiras aplaude a sua repressão, sempre que ensaiada. Onde prolifera, sob a tolerância das autoridades, é generalizada a reprovação, ainda que nem sempre ativa. O sentimento do povo o repele e a aplicação das leis repressivas não esbarra em apelos à tolerância, nem é cercada de antipatia.

Porém, quando o choque entre o sentimento comum e a norma escrita não é flagrante, não tem razão de existir ou não existe, a iniciativa do legislador pode ter uma ação eficaz predispondo à melhor formação da consciência jurídica do povo.[2]

Ainda para os que se colocam ao ângulo do *jus naturale*, como adverte Ricaséns Siches, o direito positivo não perde "sua magnitude peculiar". É chamado a cumprir "uma função insubstituível, a saber, uma dupla função, primeiro a de fixar as conseqüências daquele para as situações concretas, e segundo, e sobretudo, a de determinar a estruturação daquelas relações sociais que a lei natural permite configurar livremente aos homens, conforme seu prudente arbítrio, dentro de um vasto campo de possibilidades, tôdas elas igualmente lícitas em princípio".[3]

O desenvolvimento demográfico e material das grandes coletividades humanas — países e cidades — com a complexidade necessária dos seus problemas morais, econômicos, sociais e políticos, a exigir, cada vez mais intensamente, o concurso do direito como instrumento de disciplina e de equilíbrio, fizeram se ultrapassasse, em definitivo, a concepção da lei como reflexo estrito e exclusivo do costume, concretização dêste, sem função criadora, adstrita a consubstanciar critérios já assentes e praticados. A complicada tessitura da vida dos nossos dias, ao influxo da máquina e sob a vertigem do progresso científico, desencadeando problemas humanos da maior gravidade, desde os que dizem com a posição das massas trabalhadoras em face do capital, até

---

2 Duguit, *Traité de Droit Constitutionel*, 1927, vol. 1, pág. 114.
3 *Los Temas de la Filosofia del Derecho*, ed. Bosch, pág. 62.

os reflexos de certas descobertas científicas sôbre os institutos jurídicos,[4] as contingências econômicas afetando a estabilidade sacramental dos contratos, o progresso dos meios de comunicação e transporte levando à revisão de normas tradicionais nas atividades mercantis, tudo desafia o poder criador do legista para enfrentar um mundo de problemas, antes que a prática em sociedade consiga discipliná-los penosa e empìricamente.

Enquanto isso o Estado, responsável pelo bem estar e pela paz em sociedade, através da criação e aplicação do direito positivo, se debate numa crise de insuficiência, recíproca dessa outra de complexidade. E fracassa como comando, ensaia como emprêsa, exorbita como executivo, mantém-se em rotina como juiz.

O direito escrito é chamado à correção dêsse quadro de desajustamento, de um lado pela imaginação de fórmulas novas, que a técnica jurídica sugira, de outro pela retificação de caminhos que a experiência vá indicando.

Não somos dos que malsinam a Constituição vigente, a qual se nos afigura bem inspirada sob muitos dos seus aspectos, inclusive, em princípio, na amplitude dos poderes com que armou o Estado para intervir na ordem econômica, como uma contingência do nosso tempo, mundial e não apenas do Brasil. Todavia, como mecanismo de govêrno, aquêles aos quais, da sua promulgação até hoje, têm cabido a responsabilidade da direção da República, reconhecem a necessidade de revê-la sob certos ângulos. Se nenhum promoveu a revisão de dispositivos seus foi porque, em verdade, seria precipitado fazê-lo antes que melhor se lhe constatassem os senões — o que já agora não ocorre — como também porque a opinião geral reagia à tendência revisora, com o receio de medidas oportunistas, tais a prorrogação de mandatos e a eleição presidencial indireta. É significativo que, ao fim do qüinqüênio do Presidente Eurico Dutra, que sempre proclamou o seu esfôrço de contenção nos lindes da Carta Magna, o Ministro da Justiça, Sr. Bias Fortes, advertisse ao Presidente a empossar-se de que "com a atual Constituição o Brasil era ingovernável".[5] Embora demasiada no seu conteúdo, essa afirmativa traduz a observação de um dos responsáveis mais graduados pela gestão administrativa, após 1946. E, ainda recentemente, o Presidente João Café Filho sentiu-se no dever de advertir a Nação da necessidade de rever, com urgência, a sua Lei Suprema, pois com esta lhe parece ser "quase impossível governar".[6]

---

4 Tal o caso da inseminação artificial, que dá origem a sérios e delicadíssimos problemas relacionados com a instituição do casamento.

5 Depoimento do Sr. Lourival Fontes, à revista *Manchete* (Rio), 30-4-55.

6 Entrevista a O *Cruzeiro* (Rio), 13-8-55.

Aliás nenhum texto normativo foge à prova da experiência. É esta que indica, consideradas as situações a cujo atendimento se destinam, a maior ou menor imperfeição dos preceitos escritos. Na aplicação do seu teor abstrato às situações concretas, oferecidas pelo dia a dia da vida, é que se pode sentir a conveniência da sua revisão. Até porque, sendo a realidade da vida, no inesperado das situações que oferece, sempre mais rica do que a imaginação do homem, há oportunidade, amiúde, para retificar, corrigir, aperfeiçoar afinal, em função do surpreendente e exuberante dessa realidade. As normas legais são, dessarte, objeto de um trabalho permanente de renovação, pela influência dos fatos, e do aperfeiçoamento no sentido de sua melhor adequação à disciplina dêles. Quando tendo em vista relações sociais ou econômicas, cuja mutação se processa a ritmo lento, o *processus* da sua adaptação encontra via satisfatória no gradual trabalho da jurisprudência. Os juízes, partindo do seu teor, lhes emprestam novo sentido, sem contrariá-las, senão apenas amoldando-as ao espírito da época, às sugestões de fenômenos inéditos, ou aos aspectos recentes de fenômenos antigos. Contudo, desde que tal não baste, porque circunstâncias novas imponham, para os fatos novos, soluções de vulto também novas, ou tratamento que se não compadeça com uma adequação exegética de texto escrito existente, a edição de um outro direito positivo é necessária. Aos Poderes Constituinte e Legislativo é que cabe então acudir, com providências eficazes, de modo a ensejar o enquadramento jurídico dos fatos sociais, políticos, econômicos, etc., supervenientes, sob fórmulas para êles satisfatórias.

É bem verdade que, no tocante à organização política, nem sempre as reformas de estrutura logram resultados na dinâmica das instituições. Nesse particular merece considerado o quadro, que traça Georges Langrod, da adoção do parlamentarismo de modêlo francês nas repúblicas da Europa Central e Ocidental, após a Guerra de 1914. Diz êle que disso resultou "a estrutura e a *fachada* se achassem muitas vêzes em oposição flagrante com o conteúdo, a forma destoando do fundo, tendo o *país legal* bem pouco a fazer com o *país real*". Então, a despeito "das democracias formais constitucionalmente introduzidas e do mecanismo representativo, as massas das populações viviam, às vêzes, à margem das instituições democráticas".[7] Mas, se é mister não superestimar a repercussão das reformas da estrutura constitucional sôbre a dinâmica do regime, é também de não desprezar a contribuição que delas possa advir inspirada nas sugestões da experiência.

---

[7] *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, ed. do *Instituto de Direito Público e Ciência Política* da *Fundação Getúlio Vargas*, pág. 32.

Essencial é empreender a reforma do direito vigente no sentido de aparelhar a União para o exercício mais eficiente da função legislativa. É êsse, talvez, o ponto mais relevante a encarar, porque a sua solução significa u'a preliminar decisiva para muitas outras soluções.

O emperramento dos parlamentos, a impossibilidade material do desempenho, por parte dêles, da intensa elaboração legislativa que os dias atuais exigem, sem uma cooperação ampla do Executivo, ou sem que adotem uma nova técnica de legislar, é um fenômeno hoje em dia universal. Pelo que não há exagêro em dizer-se, com Oswaldo Trigueiro, prefaciando O *Processo Legislativo na Europa Ocidental*, de Langrod, que a crise da democracia é, sobretudo, uma crise do Poder Legislativo. Estando nas assembléias representantes do povo o mais precioso fator da vida democrática, pelo debate dos problemas gerais e pelo contrôle político do Poder Executivo, verifica-se, no entanto, que elas não têm condições para legislar com rapidez e eficiência.

A multiplicidade das matérias a pedirem legislação, a numerosa composição dos plenários parlamentares, a insuficiência dos escolhidos para a representação política, no concernente a tarefas que exigem conhecimentos especializados, tudo se soma tornando menos eficazes o ritmo e a qualidade do trabalho do Poder Legislativo. Os projetos de lei se atrasam na sua marcha, enquanto os fatos se sucedem e multiplicam à revelia de disciplinação eficiente. À falta de legislação entrava-se o Estado como fator de ação e progresso. É manifesto o seu descompasso com a celeridade das atividades privadas. As leis surgem tardias, mal redigidas, contraditórias, privadas da sistematização indispensável a uma aplicação conveniente aos fatos. Com isso armam-se os adversários das instituições livres de um pretexto para a catequese das massas aos governos ditatoriais.

Algo se impõe fazer no sentido de remediar tal situação. Já permitindo delegar a função legiferante, já emprestando novo ritmo ao trabalho legislativo do Congresso. O preceito do art. 36, § 3.°, da Constituição, que veda, peremptòriamente, qualquer delegação de poderes, é exato em relação ao poder que julga, cuja delegação nenhum povo admite, porém contrasta com a realidade dos nossos dias e mesmo histórica, no concernente à elaboração legislativa.

A ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém, nada impede, porque tudo é uma questão de criação do legislador constituinte, que, convindo à prática do regime presidencial, sob êste seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a

funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não a harmonia das regras com modelos teóricos.

Nós mesmos já utilizamos as delegações, repetidas vêzes, sob a Carta Magna de 1891, que não as instituía, mas também não as vedava em texto expresso.[8]

Ruy Barbosa, que pessoalmente se opunha à delegação legislativa. reconhecia, no entanto, o inelutável da sua prática aqui e mesmo nos Estados Unidos, mediante o eufemismo dos *regulamentos delegados*.[9]

Nesse País, autores antigos e modernos referem a existência de atos legislativos emanados do Poder Executivo. Goodnow, no seu *Comparative Administrative Law* a êles se reporta.[10]

Carr, Morrison, Bernstein e Snyder observam que, apesar das alternativas de reação e aquiescência da Suprema Côrte, perdura o uso das delegações, sendo o *lend-lease Act*, de 1941, o exemplo mais recente e significativo neste sentido.[11]

O que se afigura "deslize intolerável", como o classificou o Sr. Afonso Arinos, em discurso na Câmara dos Deputados, é pretender delegação do Congresso ao Presidente da República, em face do teor atual do art. 36, parágrafo 2.° da Constituição, onde há uma vedação peremptória e iniludível às transferências de competência entre os três poderes do Estado.[12]

A delegação indiscriminada e plena não se justifica. É perigosa, podendo conduzir a um amesquinhamento do papel do órgão legiferante, como regulador do equilíbrio do regime. Desde, porém, que se limite o seu conteúdo (se fôr apenas para a complementação de lei de diretrizes gerais, já elaborada pelo Congresso), ou se deixe condicionado o trabalho do Executivo à ratificação, ou veto global pelo Parlamento, concilia as necessidades do processo de legislar com a preservação da autoridade do Poder Legislativo.

---

8 A Lei n.º 917, de 29 de dezembro de 1902, autorizava o Poder Executivo a uma reorganização da Polícia do Distrito Federal, que compreendendo a divisão dela em civil e militar, a criação de uma ou mais Colônias Correcionais, a anexação de serviços, etc., transferia ao Presidente da República, evidentemente, o poder de legislar; o Decreto n.º 16.588, de 6 de setembro de 1924, que estabelece a condenação condicional é fruto de delegação legislativa expressa no Decreto n.º 4 .577, de 5 de setembro de 1922; o Código de Menores (Decreto n.º 17943-A, de 12 de outubro de 1922) é igualmente oriundo de uma delegação, embora mascarando-se como texto consolidador de leis sobre assistência e proteção à infância.

9 *Comentários* à *Constituição Federal*, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1933, vol. III, ps. 203-210.

10 Edição de 1893, vol. I, págs. 27-9.

11 *American Democracy in Theory and Pratice*, 1951, págs. 101-2 e 360-1.

12 Sugestão do Sr. Carlos Lacerda em artigos na imprensa e em discurso na Câmara dos Deputados.

Com êsses limites só desandará em prática abusiva, se o Congresso mesmo quiser abdicar da sua relevante missão político-constitucional.

Aliás, há de ser bem mais aceitável, até para aquêles que, em princípio, se opõem às delegações, o reconhecimento constitucional da competência legislativa do Presidente da República, do que a prática viciosa, em que nos vimos arrastando há alguns anos, da regulação normativa de setores os mais importantes da vida nacional, como o do comércio exterior, no fluxo e refluxo da exportação e importação, através de *instruções* de órgãos subalternos na hierarquia da administração pública.

A Constituição italiana de 1947 permite a delegação da competência legislativa, mediante "determinação de princípios e critérios diretivos", por "tempo limitado" e com "objetivos definidos".

Também a simplificação do *processus* de tramitação das leis dentro do Congresso, pode ser útil, com a vantagem de deixar intacta a competência dêste. É sugestão que nos vem, parecendo ter aprovado, ainda da atual Constituição italiana. Nesta se permite dispor, nos regimentos das Câmaras, que quaisquer projetos de lei, salvo os atinentes a matéria constitucional, ou eleitoral, a delegação legislativa, a ratificação de tratados e a aprovação de contas ou despesas, fiquem sujeitos à tramitação sòmente pelas comissões permanentes, compostas com representação proporcional. A elaboração legislativa — discussão e aprovação — será feita pelas comissões. Há ainda uma cautela: o plenário conhecerá de qualquer dêsses projetos se o Govêrno, um décimo dos componentes da Câmara, ou um quinto dos componentes da comissão respectiva o sugerir.[13] A argúcia do constituinte peninsular, o seu senso da realidade, casado a precauções contra o abuso, ensejaram a criação de uma fórmula razoável, talvez sòmente periclitante no seu êxito pelo *quorum* exíguo estabelecido para as manifestações da Câmara e das comissões, no sentido da devolução dos projetos ao plenário.[14]

Oswaldo Trigueiro admite que, mesmo carente a nossa Constituição de dispositivo equivalente a êsse, torne-se possível, por via regimental, adotar processo semelhante.[15]

---

[13] Arts. 72 e 76.

[14] Entre nós, a fertilidade legislativa do Estado Novo, com os seus 10.000 decretos-leis em oito anos, somada à multiplicidade de atos legislativos no período de 1930 a 1934, criou natural prevenção contra a legislação de origem executiva. Para isso muito concorreu, também, o caráter personalista de muitas das leis então editadas.

[15] "A Reforma do Regimento poderia prever as condições para a instituição de comissões especiais, incumbidas do exame e discussão de determinados projetos, e de sua aprovação no texto

A aprovação global dos projetos de códigos e consolidações (de iniciativa do Poder Executivo ou das próprias Câmaras), inovação da Constituição de 1934,[16] que não chegou a ter aplicação, é outra medida promissora. Com a atual tramitação dos projetos de lei é quase impossível, que algum código logre aprovação. E se a obtiver surgirá êle incoerente e sem sistematização, desajustado, já de partida, para a aplicação.

É preciso ter a coragem, neste como em outros setores, de esquecer os velhos métodos para inovar de verdade, à espera de resultados mais benéficos da emperrada máquina estatal.[17]

A atual Constituição, distanciando-se das de 1891,[18] de 1934[19] e de 1937,[20] omitiu, entre os casos de intervenção federal nos Estados, o que dizia respeito à execução de leis federais.[21] Inspirou-a a reserva contra abusos que a história da Primeira República conheceu.[22] A omissão, conquanto explicável, deixou sem corretivo a inaplicação das leis federais por parte dos Estados. Dever-se-iam ter criado restrições à intervenção sob aquêle motivo, mas foi um êrro afastá-la de vez. É essencial ao prestígio e à ação mesma da União, que as leis desta sejam aplicadas regularmente pelos agentes estaduais. Admitir que um Estado possa desinteressar-se da aplicação, que lhe incumba, de leis federais, e, até mesmo, ser conivente com o desrespeito a elas, como tem ocorrido com a Lei das Contravenções Penais na parte em que veda os jogos de azar, é colocar a União numa posição de inferioridade diante das unidades federadas e deixá-la à mercê dos seus abusos. O direito positivo federal passa a existir, como regra de conduta, não em todo o território do país, mas apenas naquelas circunscrições em que os poderes estaduais se disponham a acatá-lo. Uma fórmula viável, capaz, por um lado, de obstar a ação precipitada da União, e por outro, em condições de impor obediência aos Estados seria a de

definitivo. Dessa forma, retirar-se-ia da discussão em plenário certa classe de leis — como, por exemplo, as de direito privado, de processo, de reformas administrativas, planos de natureza técnica, etc. — que teriam tôda a sua elaboração processada no seio das comissões. Apenas para cumprimento do art. 42 da Constituição, os projetos assim elaborados teriam a aprovação final do plenário, mas em votação final, sem discussão e sem mais emendas" ("Prefácio" cit.).

16 Art. 48.

17 Na França, o art. 13 da Constituição vigente estatui que toca exclusivamente à Assembléia Nacional a elaboração legislativa. Não obstante isso a lei n.º 48 1268, de 17 de agôsto de 1948, cometeu ao Govêrno a atribuição de dispôr, na emergência, sôbre a reorganização econômica e financeira do país. D. W. S. Lidderdale. *Le Parlement Français*, 1954, págs. 56-7.

18 Art. 6.º, n.º 4.

19 Art. 12, n.º V, *in fine.*

20 Art. 9.º, letra *f.*

21 Art. 7.º.

22 José Duarte, *A Constituição Brasileira de* 1946, ed. de 1947, vol. I. pág. 319.

sujeitar a intervenção, pela inexecução das leis nacionais, a prévio inquérito parlamentar no qual se constatasse a reiteração da infringência dessas leis pela inércia dos agentes estaduais.

A soma de poderes, que o regime presidencial concentra no chefe do Executivo, exige que a investidura dêste resulte de um pronunciamento realmente expressivo da vontade da Nação, através da maioria do seu eleitorado. A ninguém de bom senso ocorrerá negar o imperioso da incorporação do princípio da maioria absoluta ao processo de escolha do titular do Poder Executivo. A Constituição vigente,[23] como já a de 1934,[24] prescindiu da exigência de maioria absoluta de votos para que se pudesse considerar eleito o Presidente da República. Abandonou a sábia cautela da primeira Carta Magna republicana,[25] aliás, própria de outras Constituições, inclusive a dos Estados Unidos, inspiradora da nossa estruturação político-constitucional. Disso resulta que o encargo da Presidência, com tôda a gravidade das suas responsabilidades, pode recair sôbre o depositário de uma minoria de votos no conjunto do eleitorado. Tal já sucedeu na eleição de 1950. O mesmo vem de ocorrer — os dados recolhidos das urnas o demonstram — nas eleições presidenciais dêste ano.

Realizado o pleito de 1950, era intolerável a adoção, que se pretendeu, por uma exegese forçada, do critério da maioria absoluta, para ter como não eleito aquêle que fôra geralmente aceito como tal, apesar de sufragado por menos da metade do eleitorado votante. Mas, o bom senso indicava que, logo a seguir, se tratasse de acolher a regra, evitando a repetição do êrro, que entregara a chefia da Nação a um candidato não sufragado pela maioria do seu corpo eleitoral. Faltaram à sua missão, porém, os responsáveis pela condução superior dos interêsses nacionais e se preferiu admitir, ainda uma vez, que, múltiplos os candidatos, pudessem alguns dêles jogar no azar das urnas. O País marcha para a entrega do seu govêrno a um Presidente eleito em prélio memorável, até porque expressivo da crescente importância do comando partidário no problema sucessório, mas sufragado apenas por um têrço, ou pouco mais dos votantes. É bem de ver que o assim eleito chegará ao poder sem aquela maciça base na opinião geral, que o regime pressupõe desfrute o Presidente. Terá contra si o voto negativo de significativos setores da opinião pública.

---

[23] Art. 81.
[24] Art. 52, § 1.º.
[25] Art. 47.

Tudo isto, é conveniente frisar, não o dizemos pela primeira vez agora. Tivemos oportunidade de dizê-lo antes do pleito presidencial, numa antecipação dos fatos ocorrente a qualquer observador, em conferência pronunciada na cidade do Recife, em agôsto último, quando das comemorações aniversárias dos Cursos Jurídicos.

O municipalismo de tão feliz inspiração, vem servindo ao malbarato das cotas do impôsto sôbre a renda entregues pela União às Prefeituras do interior.[26] Pulveriza-se o território dos Estados, multiplicando-se Municípios, não para atender às conveniências locais da descentralização administrativa, mas visando à percepção dessas cotas. E o destino que se lhes dá, as mais das vêzes, não corresponde ao patriótico intuito do legislador constituinte.[27] Aplicam-se mal, ou se transviam desonestamente. Há mesmo notícia de que, em alguns Estados, alternam, na direção de Municípios, Prefeito e Vice-Prefeito, para que a ambos seja dado *dispor*, no curso do exercício financeiro, das contribuições daquele impôsto. Um levantamento, que se faça, do emprêgo, em tantos exercícios já ultimados, de tão vultosos montantes, revelará como se dispersaram inutilmente, ou se extraviaram, verbas da maior significação para as economias municipais, mesmo porque, muita vez, superiores às recentes arrecadadas pelos próprios erários dos Municípios. Para que a idéia, em si excelente, possa frutificar no amparo às populações rurais, artífices obscuras de parte substancial do progresso do país e tão desassistidas dos governos, é mister vincular o emprêgo das cotas a planos aprovados pela União e a rigoroso contrôle, por ela, da execução dêles. O que, aliás, nos parece demandar reforma constitucional. Não se trata, com isto, de conferir às cotas o caráter de favor, ou auxílio federal. Atribuídas aos Municípios pela Constituição, que os faz, aliás, partícipes do impôsto sôbre a renda por direito próprio, elas são receita municipal. Embora conferida à União, por motivos de ordem prática, a função arrecadadora. O que se precisa ter em mira, de parte considerações teóricas, é tornar proveitoso um preceito da Constituição da República, desvirtuado na prática, à falta de regras objetivas, complementares, para a sua aplicação. A assistência da União evitará o malbarato pela ignorância de boa fé. O controle da despesa obstará os desvios desonestos.

---

[26] Constituição, art. 15, § 4.º.

[27] Tais circunstâncias são objeto de análise profunda e completa, por parte de Levi Carneiro, em estudo sôbre os problemas municipais, após a Constituição de 1946. As sugestões que enfeixa, da maior sabedoria, conduzem a um múltiplo sistema de contrôle, com apreciação jurisdicional da conveniência dos atos municipais e fixação de curtos períodos eletivos (*Organização dos Municípios e do Distrito Federal*, 1953, pág. 74-5, 143-4).

Objetar-se-á, possìvelmente, que isso importa uma quebra do princípio federalista da autonomia de Estados e Municípios, e que, se um órgão de cooperação é necessário, antes se confira aos Estados essa tarefa. Mas uma Constituição é, sobretudo, um instrumento de ação para o bem comum de determinado povo; não vale pelo apêgo a fórmulas abstratas e sim pela correspondência entre os seus preceitos e as necessidades do povo a cujo govêrno se destina. É preciso, por isto, ter a coragem de romper com velhos cânones e de inovar segundo as condições do ambiente. O regime federativo deverá ser, por conseguinte, entre nós, aquêle que, preservando relativamente a autonomia dos entes locais, porque um imperativo geo-econômico da grandeza e das diversidades regionais brasileiras, ajuste essa autonomia, em termos convenientes, aos interêsses que se quer proteger e estimular. Será o federalismo do direito escrito brasileiro, calcado sôbre as circunstâncias peculiares do nosso meio físico e social, e não copiado a outros povos, ou sectário de ortodoxia doutrinária.

Advirtamo-nos de que todos os povos que adotaram o regime federativo, tiveram de adaptá-lo, com o correr dos anos, a circunstâncias peculiares reveladas pela sua aplicação prática, e até sob o influxo dos problemas internacionais a exigirem o fortalecimento do govêrno nacional. É a lição dos Estados Unidos, onde o poder da União se tem ampliado. É o que se tem passado entre nós, a vários ângulos, como ainda há pouco o demonstrava Carlos Medeiros Silva em estudo sobre a *Evolução do Regime Federativo*.[28] O sentido regionalista que o federalismo assume, modernamente, sob o influxo dos fenômenos econômicos de certas zonas, e que reponta de várias disposições da nossa vigente Constituição, onde se empresta relêvo especial a problemas de algumas regiões (sêcas do Nordeste, valorização da Amazônia, vale do São Francisco), serve a exemplificar no sentido da evolução do federalismo, cedendo a novas realidades ou à colocação nova de realidades velhas. Em virtude dêle se interpõem, entre a União e as unidades federadas, entidades autônomas agrupando partes dos territórios de vários Estados, em função de interêsses e problemas econômicos a êles comuns.

O contrôle de contas, como hoje se exerce, é puramente formal, o que vale dizer, nada significa em relação à legitimidade e moralidade da aplicação das dotações orçamentárias. Resulta apenas no coonestamento de tudo quanto se faz. Por maior que seja o desvêlo da sua procuradoria e dos seus ministros,

[28] *Revista de Direito Administrativo,* vol. 19, pág. 1-15.

não logra o Tribunal de Contas proclamar desonestidades nos gastos públicos, conhecidas notòriamente. Os grandes negócios duvidosos escapam às suas possibilidades de atuação. Na teia do seu contrôle se embaraçam apenas, pela exigência de certas formalidades, pequenos casos individuais. É que a sua jurisdição, tal como delineada, não lhe dá possibilidades de ser um órgão na verdade eficaz. Enquanto isso a legislação sôbre contabilidade pública — o Código e o seu regulamento — ainda de 1922, é anacrônica e de um formalismo minudente, estéril e embaraçoso. Para o administrador desonesto não constitui óbice, pois a documentação simulada da honestidade é de fácil obtenção. Ao administrador honesto e escrupuloso ergue dificuldades de tôda a sorte, fazendo que se arrastem os negócios da Administração, que se utilizem de maneira menos eficaz, porém rigorosamente legal, certas verbas, e que se não empreguem algumas dotações utilíssimas, pela impossibilidade de atender a determinadas exigências. Essa situação faz que se pratique na administração, freqüentemente, de alto a baixo, o que se tem denominado *química, química contábil*. É a documentação de um gasto em lugar doutro, porque necessário êste, embora não previsto, e dispensável aquêle, para o qual o orçamento contemplou verba. É a comprovação documental de despesas ainda não realizadas, com o propósito de salvar dotações de um exercício para emprêgo no exercício seguinte. Ninguém ignora que tal se faz há decênios, a torto e a direito, mas a legislação continua a mesma. Inaplicável, inaplicada, mas nos processos de tomada de contas constando que se aplica.

A jurisdição do Tribunal de Contas e o rito do seu funcionamento exigem reforma urgente e ampla, capaz de retirar ao contrôle financeiro o sentido de mera formalidade. Valeria a pena, talvez, conferir ao Tribunal, embora com reservas, o exame da moralidade dos contratos da Administração, admitido recurso para o Congresso das decisões denegatórias de registro. O atual contrôle, adstrito à legalidade, leva êsse órgão a homologar contratos, cuja falta de lisura é manifesta, mas cuja exterioridade se afigura regular. É preciso que, de permeio com negócio prejudicial ao interêsse da Fazenda, surja algum êrro de forma para que se chegue à recusa do registro. Dever-se-ia permitir à Côrte a determinação de diligências, *in loco*, a fim de verificar o exato emprêgo das dotações para obras públicas, quando dúvidas fossem argüídas quanto à utilização efetiva dos créditos orçamentários. O Tribunal teria então elementos para pilhar a malversação de dinheiro, fácil de ocorrer na construção de obras de vulto. E acertado seria que a qualquer cidadão se permitisse suscitar a dúvida. Uma exposição do administrador responsável, ao Presidente da República, poderia dar lugar à preservação da dotação de um exercício para

utilização no imediato. Possìvelmente condicionada a autorização ao início do emprêgo da verba, no exercício para o qual fôra consignada, e ao seu depósito em conta vinculada no Banco do Brasil.

A máquina administrativa se arrasta emperrada por um formalismo que, quando não bastam leis e regulamentos a complicá-lo se emaranha pelas praxes do serviço. Nenhum requerimento transita sem que nêle opine, formalmente, u'a meia dúzia de servidores. Os Ministros de Estado desgastam o seu tempo na chancela de expediente diário, rotineiro, para alguns Ministérios de centenas de processos. No entanto, ao seu exame se deviam reservar apenas os problemas gerais das Pastas, as diretrizes políticas dos respectivos negócios e o conhecimento das matérias de expediente que, gerando controvérsias, pedissem decisão capaz de remover o dissídio e fixar orientação para casos análogos. O Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, para depor com experiência própria, é levado a consumir parte substancial do tempo, de um expediente diário de oito a dez horas, no subscrever centenas de despachos em processos de naturalização, nos quais, dias mais tarde, aporá de novo a sua assinatura referendando os títulos de nacionalidade; no despachar dezenas sôbre dezenas de processos de subvenção para quantas instituições de assistência a menores existem pelo país afora; num inexpressivo trabalho homologatório, a subscrever u'a massa enorme de exposições de motivos denegatórias de indultos e comutações de penas, processos provenientes das diversas unidades da Federação, para sòmente em alguns casos, nos quais pareça haver choque entre as razões dos Conselhos Penitenciários e a política criminal do Govêrno, ser chamado, realmente, a um exame detido da matéria. Enquanto isso, lhe foge o tempo para a meditação e solução dos grandes encargos da Pasta — as dificuldades criadas pela insuficiência da aparelhagem penitenciária; a supervisão do gravíssimo problema nacional do menor transviado ou abandonado; as diretrizes administrativas dos Territórios; o exame das deficiências de funcionamento do Poder Judiciário a fim de, em têrmos constitucionais de cooperação, promover o seu melhor aparelhamento de pessoal e material, bem como as modificações legislativas que a experiência suscita; o estudo das ineficiências do Ministério Público; a modernização do organismo policial; a atuação da polícia federal em cooperação com as polícias locais; a habilitação do Estado com meios eficazes de auto-defesa contra as correntes políticas subversivas, etc. E, se assim se malbarata, pelos defeitos da organização administrativa o tempo dos Ministros de Estado, o que não é de dizer da autoridade suprema — o Presidente da República — em que se concentra o exame final do expediente rotineiro de todos os Ministérios?

Não é de certo sem propósito que, nos Estados Unidos, onde os defeitos da organização administrativa são também grandes e onde se sente, do mesmo modo, a necessidade de aproveitar melhor as horas do Chefe do Govêrno, se aponta entre as tarefas do Departamento da Presidência (Executive Office) a de diligenciar pela poupança do tempo do Presidente da República.[29]

Em dias de 1953, falando perante o Instituto dos Advogados Brasileiros, dizíamos: "a experiência do processo eleitoral já permite alcançar o perigo das deformações, com que a fraude do alistamento e o subôrno do eleitorado podem desmoralizar a manifestação da vontade coletiva". O pleito realizado um ano após, infelizmente, no clamor geral que fêz erguer contra o chamado *eleitorado fantasma* e a ação do dinheiro sôbre os votantes, veio corroborar a nossa previsão, de resto fácil a qualquer observador atento. Desenrolando-se num ambiente tranqüilo, como não fôra de esperar dada a proximidade do 24 de agôsto, comparecendo o eleitorado às urnas sob a garantia isenta da fôrça federal, não obstante isso generalizou-se a impressão de que o dinheiro e a pluralidade do voto individual falsearam o seu resultado em alguns pontos do país. Infelizmente, porém, a reação a êsses males não se fêz unânime, como fôra de desejar. A rejeição da cédula oficial, sugestão impessoal da própria justiça especializada[30] não foi um sinal animador. Nela estaria um critério seletivo excelente, para um eleitorado que se tem como certo estar infiltrado de analfabetos, pois a escolha pessoalmente feita pelo eleitor, no gabinete indevassável, do partido e do candidato preferidos, exige dêle um pronunciamento consciente, só compatível com a alfabetização efetiva.

A chamada *cédula única*, que se veio a adotar na última eleição, representa meritório progresso, enquanto dispensa os partidos de um dos ônus pesados na preparação do pleito — a impressão e distribuição de chapas — colocando as facções pobres em pé de igualdade com aquelas que dispõem de grandes fundos, e ainda, quando habilita o eleitor tímido, mas consciente, a divergir dos seus mentores, dentro da cabine, preferindo candidato outro, que não o recomendado pela cabala dos chefes políticos. Todavia, tanto quanto o sistema anterior, permite o voto do analfabeto. Não exige, como a *cédula oficial*, a indicação consciente de um nome em meio de outros, só possível ao eleitor realmente capaz de votar por si, pela leitura dos diferentes nomes, e não por

---

[29] Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1948, ps. 2.

[30] Constante de anteprojeto de autoria do eminente ministro Edgard Costa, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, enviado à Câmara dos Deputados como projeto do Poder Executivo, para atender às disposições constitucionais sôbre a iniciativa das leis.

um processo de oitiva, do qual resulta votar em quem lhe mandam votar, e não no candidato da sua própria preferência.[31]

Ninguém, com o conhecimento das condições peculiares ao interior brasileiro, ignora que as situações políticas dominantes nos Estados, quase sempre, fazem pesar na balança eleitoral a máquina das suas organizações policiais. Delegados e Sub-delegados funcionam para o prestígio dos correligionários e o vexame dos oposicionistas. O mal, de mentalidade, não é extirpável com simples providências da legislação. Todavia, provado que está, pelas experiências de alguns pleitos, constituir a presença da fôrça armada da União, nos dias e locais da realização de eleições, só por si, um elemento de tranqüilidade para aqueles que sofrem a coerção de fundo policial, abrindo ensejo aos votos oposicionistas, na utilização dela para o policiamento nessas oportunidades se encontra um dos corretivos dos vícios do nosso processo eleitoral. Nesse particular a Lei n.º 2.550, de 25 de julho dêste ano, foi sábia com instituir, na rotina do processamento das eleições, a presença da fôrça federal.[32]

Não obstante isso, o Tribunal Superior Eleitoral, numa exegese restritiva, dizemo-lo sem embargo do respeito que votamos a êsse alto colégio de Juízes, anulou pràticamente a sábia medida. Onde a lei estabeleceu que *as eleições serão sempre realizadas com a garantia de fôrça federal*, ficou a entender-se que essa garantia, tanto quanto sob direito anterior, sem dispositivo específico a respeito, ficaria dependente da conveniência ou utilidade da medida, segundo o juízo, por vêzes menos isento, dos Tribunais Regionais. O novo texto resultou inócuo e nas eleições dêste ano a garantia da fôrça não foi deferida para todos os Municípios, donde a solicitaram os interessados.

Nem o novo texto se explicaria senão pelo intuito de liberalizar ao máximo a tranqüilizadora garantia de fôrça federal nos pleitos, pois a requisição dela, para casos estritos, além de virtualmente autorizada pelo sistema constitucional brasileiro, já vinha prevista no Código Eleitoral.[33] Sòmente a impossibilidade material da presença da força (solicitação tardia), ou a tácita dispensa dos interessados (inexistência de solicitação), há de excluir o envio de contingente armado para qualquer Município.

Afigura-se-nos que, se quer propiciar garantias ao eleitorado oposicionista, obviamente o único que delas precisa, a fôrça federal deve ser liberalizada,

---

[31] Neste particular foi expressivo o depoimento do Sr. Magalhães Barata, em discurso proferido no Senado, sôbre as *aulas* propiciadas aos eleitores, antes da eleição, para que pudessem *acertar* com os nomes dos candidatos nos quais *deviam* votar.

[32] Art. 65.

[33] Arts. 12, letra C, e 17, letra K.

sem maiores formalidades, mediante simples solicitação credenciada — de partido ou candidato — independente de provas impossíveis de produzir com exatidão, ou de demorado coligimento. É certo que já se tem alegado que a presença das fôrças federais provoca abstenção... O argumento é irrisório. O eleitorado do situacionismo local terá sempre ânimo para comparecer, pois têm por si o prestígio do govêrno do Estado, e o elemento oposicionista certo só tem razões para encorajar-se, quando uma tropa alheia aos manejos do govêrno estadual está presente no Município. Se a simples presença de fôrças federais, que tanto tem bastado até hoje, constituísse fator de abstenção, o que não dizer da movimentação sempre atuante das forças policiais, antes, durante e após os pleitos? O que há nesse argumento é o velado intuito de resguardar, por omissão de garantias às oposições, as situações políticas locais.

Exige-se do Govêrno da República que seja isento entre os partidos disputantes dos postos eletivos — o que se nos afigura elementar e essencial — e de algum modo alcançado sob as duas últimas presidências e exemplarmente sob o atual Govêrno, mas se vem tolerando que as máquinas administrativas dos Estados sirvam às respectivas situações políticas. Essa moralização do processo eleitoral pela metade não basta. É mister amparar o eleitorado de todo o país contra o mêdo da opressão policial, para que a liberdade de escolha, que o voto secreto formaliza, encontre clima psicológico favorável na tranqüilidade do eleitor.

Não esqueçamos que a falta de seriedade do processo eleitoral gera, com a sucessão de pleitos, a suspeita de ilegitimidade dos eleitos e a convicção de que, através do voto, jamais logrará o povo, realmente, modificar os quadros dirigentes. E daí à subversão das instituições a distância é nenhuma. A lição de 1930, pois a Revolução teve como causa primordial a certeza de que nada se modificaria pelo voto, sabidamente fraudado, não é tão remota para que a esqueçamos. Nada fortalece mais um regime constitucional do que a prática honesta dos seus princípios basilares, como nada enseja melhor as soluções drásticas, no clima imaturo da democracia brasileira, do que a usurpação velada do poder. Admira, em tudo isto, é que os exemplos do passado não tenham sequer incutido nos responsáveis pela sobrevivência do regime o instinto de conservação política. Mesmo porque se se pode duvidar de u'a modificação anormal das coisas de um dia para outro, inclusive pela falta de apoio da opinião pública a essa fórmula, ninguém a pode excluir, de futuro, quando, com o correr dos anos, a descrença na legitimidade do voto se generalize, voltando-se as aspirações do povo para o remédio sumário da ação armada, embora sem aquela esmagadora unanimidade de 1930, que

dificilmente se repetirá. Já hoje há indícios constrangedores do desinterêsse popular pelo voto, sendo o mais frisante a abstenção nos últimos pleitos, inclusive na recente eleição de prefeito de São Paulo, cidade de população das mais politizadas do país, e onde o comparecimento, segundo na época referiram os jornais, atingiu apenas a 50% do eleitorado inscrito. É bem verdade que não sòmente os vícios do processo eleitoral respondem pela indiferença dos eleitores. Aparece, como causa mais profunda e muito mais grave, o desencanto nascido da insinceridade dos eleitos. Todavia, se ao sistema da escolha cabe uma parte nesse conjunto de coisas, cogitemos, prudentemente, de reajustá-lo.

O uso do crédito oficial com fim político-partidário e de favorecimento pessoal, seja através do Banco do Brasil, seja dos entes autárquicos, representou, nos últimos tempos, um dos aspectos mais comprometedores da moralidade da Administração Federal. Se bem que as primeiras e sérias argüições a respeito datem da campanha presidencial de 1929. Os recursos financeiros da União passaram a ser liberalizados sem nenhuma correlação com o interêsse público. Fortunas se formaram sob o seu estímulo e prejuízos vultosos têm advindo, principalmente ao Banco do Brasil, pelo malbaratamento das quantias mutuadas. As autarquias, com orçamentos próprios de elevados montantes, orçamentos quase clandestinos, pois a sua divulgação é precária, cooperam, segundo critérios pessoais, no financiamento de aventuras imobiliárias, e servem a um empreguismo desenfreado, ao mesmo tempo que descuram e prejudicam a sua missão precípua de assistência e previdência. A todos êsses males, é de justiça elementar reconhecê-lo, se pôs côbro de um ano para cá. Todavia, como para êles concorrem, com os seus defeitos, os sistemas de direção do Banco do Brasil e das autarquias, se se quer impedir a sua provável recrudecência é mister cogitar de u'a modificação nesses sistemas. Seria de tentar a direção plural, ou, o que se afigura mais prático, a ampliação das atribuições dos conselhos fiscais, seja no caso do Banco, seja no das entidades autárquicas, de modo que as operações acima de certo montante, bem como as medidas consideradas de particular relêvo para a economia interna da sociedade ou autarquia, passassem pelo crivo prévio dêsse colégio controlador. Fazendo-se ainda obrigatória a participação no órgão dirigente, ou fiscalizador, de representação dos partidos oposicionistas, a exemplo do adotado para certas "comissions" nos Estados Unidos. Seria uma presença vigilante. De listas oferecidas pelos líderes, na Câmara, de todos os partidos minoritários, sortear-se-iam aquêles que deveriam representar a oposição. Vale a pena tornar mais viva a atuação fiscalizadora da oposição, cuja tarefa,

em relação ao govêrno, pode ser da maior importância, como o é na Inglaterra e noutros países de boa organização democrática. Também a publicidade obrigatória, em condições de acessibilidade ao público, de tôdas as operações de crédito do Banco do Brasil e dos Institutos de Previdência, constituiria fator útil à moralização das suas atividades. É na clandestinidade que em geral encontram coragem os beneficiários de negócios indefensáveis.[34]

A desconfiança que lavra sôbre a honestidade de titulares de postos da alta administração impõe que se dê ao povo, mediante a prévia declaração de bens dos que concorrem aos cargos de relêvo na vida pública do país, a certeza de honestidade dos seus dirigentes. E não basta isso. É mister obrigar a uma segunda declaração, no ato de cessar o mandato ou transmitir o cargo. Será essa uma prática constrangedora, não para os indivíduos, que a ninguém melindra declarar qual o seu patrimônio, mas para a Nação mesma que dela chega a precisar. Porém, contingência dos tempos, será preferível à suspeição de enriquecimento à custa do erário e de negociatas, pairando sôbre os agentes superiores do poder. Nem há razão para obrigar servidores subalternos a declararem o seu patrimônio, como o faz o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União,[35] e eximir dêsse dever os ocupantes dos postos mais elevados.

Impõe-se, ainda em têrmos altos, uma indagação *a posteriori*, sobre o enriquecimento indireto, ou de parentes, à sombra do poder, pois não basta a meia honestidade do titular de função superior, que se não locupleta pessoalmente, mas consente outros o façam sob o seu prestígio.

As facilidades em matéria de remuneração de pessoal, que principiaram com a Lei n.º 200, em 1947, atinente ao Ministério da Fazenda, e se estenderam a outros setores, inclusive o militar, com as chamadas Lei Anticomunista e Lei da Praia, tôdas elas criaram desníveis de vencimentos entre servidores de categorias equivalentes e fizeram que os estipêndios da inatividade superassem os da atividade. Esta prática, onerosa para o tesouro público e desestimulante da dedicação ao serviço, encontraria corretivo na simples restauração, alcançando civis e militares, da sábia regra do art. 170, parágrafo 7.°, da Constituição de 1934, em que se proibia excedessem os proventos da inatividade aos do serviço ativo.

O segrêdo bancário merece revisto no seu conceito para que a Nação se possa sempre inteirar de como empresta os seus dinheiros, a quem o faz, para

---

[34] No concernente à publicidade supomos já existir, na Câmara dos Deputados, um projeto do Sr. Bilac Pinto.

[35] Art. 24, § único.

e por que o faz. Não parece que razões de ordem comercial devam superar as de interêsse público no sentido da divulgação de financiamentos, sempre vultosos, de empreendimentos privados com os dinheiros da coletividade.

Outras falhas graves seria possível apontar no conjunto do mecanismo e do funcionamento da vida pública brasileira contemporânea. Aí está a multiplicidade dos partidos, perturbadora do equilíbrio de qualquer govêrno, e em relação a quase todos êles se podendo falar daquela "mediocridade ideológica", que Georges Burdeau atribui aos diferentes grupos partidários da sua pátria.[36]

Todavia, fiquemos nessa resenha.[37] E dela saiamos confiantes em que algumas reformas sirvam para ajudar o país a vencer a deprimente conjuntura dêstes dias, reajustando-se a estrutura e o mecanismo do regime, tal como o aconselham os fatos.

Respeitamos o entusiasmo dos que batalham pela idéia parlamentarista, mas duvidamos do êxito miraculoso que lhe atribuem. A sua adoção atenuaria, talvez, alguns males da nossa prática política, mas provàvelmente agravaria, dividido o eleitorado entre tantos grupos partidários como está, a influência decisiva dos partidos pequenos, pois dêles dependeria a estabilidade dos gabinetes. Aqui, tal qual na França, onde a situação é semelhante, todos se teriam de formar à base de coalisões. E o exemplo das alianças entre os grandes e os pequenos partidos, para os pleitos locais, não é animador, tão miúdos são os interesses que os movem. Demais disso, a instabilidade dos gabinetes, decorrência das coalisões que a tôda hora se podem romper, não encontraria, entre nós, a neutralizar-lhe as repercussões, uma administração capaz de funcionar, como naquele país, perfeitamente à margem das mudanças de govêrno. Acreditamos que reformas corajosas na estrutura presidencialista nos possam ensejar melhores proveitos. Nem esqueçamos que a vocação brasileira do poder pessoal nos poderia dar a conhecer, por trás do simbólico Presidente do regime parlamentar um imperioso comandante das fôrças políticas e legislativas. Não é tão fácil fugir aos hábitos dos homens e às inclinações do povos... Lembremo-nos de que, sob o parlamentarismo da

---

[36] *Traité de Science Politique*, 1949, vol. V, pág. 585.

[37] Aspecto da maior importância, no concernente ao aperfeiçoamento das instituições constitucionais brasileiras, é o do funcionamento dos juízos e tribunais. Dêle porém já nos ocupamos, por mais de uma vez, em trabalhos outros, pelo que nos dispensamos de aqui voltar ao assunto. O último dêsses trabalhos — "Da organização e do funcionamento do Poder Judiciário" — está publicado pelo "Instituto de Direito Público e Ciência Política", da "Fundação Getúlio Vargas", numa coletânea de estudos constitucionais (*Estudos sôbre a Constituição Brasileira*), por sinal que com um erro de título — "A organização do funcionamento do Poder Judiciário".

Monarquia, atuava, mais incisivamente do que de desejar dentro do regime, o *poder moderador* do Monarca.

Como quer que seja o que é necessário é que os responsáveis pela modificação da fisionomia política do País esqueçam um pouco a si mesmos, os seus interêsses, as suas ambições, os seus caprichos, as idéias preconcebidas, e se lembrem de que existe algo acima dêsses elementos contingentes — o Brasil — colocando-se à altura de tantas dificuldades a pedirem solução.