

ENEÁ DE STUTZ E ALMEIDA

ECOS DA CASA DE MONTEZUMA:  
O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS COMO REFERÊNCIA  
NA CULTURA JURÍDICA NACIONAL

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência para obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Professor Doutor  
Antonio Carlos Wolkmer

Florianópolis (SC)  
2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A Tese ECOS DA CASA DE MONTEZUMA: O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS COMO REFERÊNCIA NA CULTURA JURÍDICA NACIONAL, elaborada por ENEÁ DE STUTZ E ALMEIDA e aprovada com louvor por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do título de DOUTORA EM DIREITO.

Florianópolis, 10 de novembro de 2003

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer – Presidente

---

Prof. Dr. Ronaldo do Livramento Coutinho – Membro

---

Prof. Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura - Membro

---

Prof. Dr. Rogério Silva Portanova - Membro

---

Prof. Dra. Thaís Luzia Colaço - Membro

---

Prof. Dr. Sérgio Cadermatori - Suplente

---

Prof. Dr. Orides Mezzaroba - Suplente

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>19</b>
<b>UMA REFLEXÃO SOBRE O LOCUS DO IAB .....</b>	<b>19</b>
1.1 PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES.....	19
1.2 A QUESTÃO DOS INTELLECTUAIS .....	36
1.3 SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA.....	45
1.4 ASSOCIATIVISMO CIVIL, SOCIEDADE CIVIL E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	59
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>76</b>
<b>IAB: PAJEM DO IMPÉRIO? .....</b>	<b>76</b>
2.1 NOTAS HISTÓRICAS.....	80
2.2 INFLUÊNCIAS MAÇÔNICAS E A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL.....	92
2.3 A CRIAÇÃO DO IAB .....	101
2.4 OS PRIMEIROS DEBATES DO IAB.....	112
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>138</b>
<b>IAB COMO INTELLECTUAL ORGÂNICO DA DEMOCRACIA LIBERAL.....</b>	<b>138</b>
3.1 O IAB E O ADVENTO DA REPÚBLICA .....	138
3.2 MUDANÇAS ESTATUTÁRIAS E PARTICIPAÇÃO NA REPÚBLICA VELHA.....	144
3.3 A EFERVESCÊNCIA NAS DÉCADAS DE 1930 A 1960.....	169
3.4 O IAB NO REGIME MILITAR .....	189
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>202</b>
<b>O IAB COMO CAUDATÁRIO DE UMA IDEOLOGIA CONSERVADORA .....</b>	<b>202</b>
4.1 UMA POSTURA CONSERVADORA: MUDANÇAS ESTATUTÁRIAS NO INÍCIO DO SÉCULO XX.....	202
4.2 A CRIAÇÃO DA OAB.....	213
4.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA .....	226
4.4 LUTAS INTERNAS NO IAB .....	233
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>245</b>
<b>A RETOMADA CRÍTICA .....</b>	<b>245</b>
5.1 GESTÃO RICARDO LIRA.....	250
5.2 GESTÃO CALHEIROS BONFIM .....	257
5.3 GESTÃO HERMANN BAETA.....	264
5.4 NOTAS AVALIATIVAS E PROSPECTIVAS .....	274
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>299</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>309</b>
ANEXO 1.....	309
ANAIS DO SENADO, DE 1900, AUTORIZANDO O GOVERNO A CEDER PRÉDIO PÚBLICO PARA FUNCIONAMENTO DO IAB .....	309
ANEXO 2.....	311
MENSAGEM DO PRESIDENTE OTTO GIL, EM JULHO DE 1958, SOBRE PROJETO DE LEI .....	311

ANEXO 3.....	313
PARECER DO IAB SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA, INCORPORADA <i>IN TOTUM</i> , EM DEZEMBRO DE 1958 ....	313
ANEXO 4.....	323
NOTÍCIA DE OFÍCIO DO IAB ACERCA DE INCONSTITUCIONALIDADE E INCONVENIÊNCIAS DE LINGUAGEM EM PROJETO DE LEI DA CÂMARA DESTINADO A REGULAR ABUSOS DO PODER ECONÔMICO, EM 1961...	323
ANEXO 5.....	325
RELATÓRIO E PARECER DA COMISSÃO DE DIREITO PRIVADO DO IAB, TAMBÉM INCORPORADO <i>IN TOTUM</i> , VERSANDO SOBRE A CAPACIDADE CIVIL DA MULHER CASADA, EM JUNHO DE 1961 .....	325
ANEXO 6.....	340
COMUNICAÇÃO, NO SENADO, SOBRE A MEDALHA RUI BARBOSA, DO IAB, EM 1971 .....	340
ANEXO 7.....	342
DOCUMENTO QUE SERVIU DE BASE PARA ARGUMENTAÇÃO DO SENADOR NELSON CARNEIRO, EM MAIO DE 1984, A SABER, PARECER PUBLICADO <i>IN TOTUM</i> NO DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL .....	342
ANEXO 8.....	346
DOCUMENTO INCORPORADO <i>IN TOTUM</i> AOS ANAIS DO SENADO FEDERAL, SUBSIDIANDO PRONUNCIAMENTO DO SENADOR JOSAPHAT MARINHO, ELE MESMO SÓCIO DO IAB, EM JANEIRO DE 1997 .....	346
ANEXO 9.....	349
DEBATES DOS SENADORES A PARTIR DE PARECER E MANIFESTO DO IAB SOBRE A QUESTÃO DA AMAZÔNIA, EM MAIO DE 1997.....	349
ANEXO 10.....	355
TRANSCRIÇÃO DOS DEBATES DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL VERSANDO SOBRE A INELEGIBILIDADE, REFERENTE ÀS DISCUSSÕES DO IAB, EM JUNHO DE 2001 .....	355
ANEXO 11.....	385
TRANSCRIÇÃO DOS DEBATES DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR, FAZENDO REFERÊNCIA AO ENCAMINHAMENTO E ACEITAÇÃO, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE ANTEPROJETO DE LEI (EM 1999), CONSTRUÍDO NO IAB, EM OUTUBRO DE 2001 .....	385
ANEXO 12.....	425
ATA DE COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, REFERINDO-SE A OFÍCIO ENCAMINHADO PELO IAB, EM JUNHO DE 2002 .....	425
ANEXO 13.....	432
TRANSCRIÇÃO DOS DEBATES NA COMISSÃO ESPECIAL PARA ESTUDO DA REFORMA TRABALHISTA, QUANDO O IAB FOI CONVIDADO A COLABORAR, POR INTERMÉDIO DE UM DE SEUS DIRETORES, EM MAIO DE 2003 .....	432
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>486</b>

## **RESUMO**

A temática axial desta pesquisa versa sobre a relevância e a influência do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) em aspectos do ordenamento jurídico nacional. Esse papel o transformou na mais abrangente referência da cultura jurídica brasileira. Para tanto, e por se tratar de uma instituição sesquicentenária, foram utilizados como referência documentos próprios do IAB, tais como Estatutos, Atas, e manifestações institucionais. Apesar de ter sido concebido especificamente para criar a Ordem dos Advogados do Brasil, o IAB permaneceu atuante, pois auxiliou na construção do ordenamento jurídico do Império e da República. No século XXI tem como desafio a participação na sociedade civil no que tange ao processo de aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

## **ABSTRACT**

The axial theme of this research turns on the relevance and the influence of the Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) in aspects of the national legal system. This role transformed it into the most important reference of the Brazilian legal culture. In order to that, and because it is more than a hundred and fifty years old institution, it had been used as reference documents of the IAB, such as Statutes, institutional Acts, and manifestations. Although it have been conceived specifically to create the Bar Association of Brazil, IAB remained operating, therefore it assisted in the construction of the legal system of the Empire and the Republic. In the XXIth Century its challenge is the participation in the civil society referring to the process of improvement of the Democratic State of Right.

## **RESUMEN**

El tema axial de esta investigación es la importancia y la influencia del Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) en aspectos del sistema legislativo nacional. Este papel lo transformó en la referencia más importante de la cultura legal brasileña. Para eso, y porque tiene más que ciento y cincuenta años, fueron utilizados como referencia los documentos del IAB, tales como estatutos, actas, y manifestaciones. Aunque el tenga sido concebido específicamente para crear lo Colegio de Abogados del Brasil, el IAB seguía contribuyendo, por lo tanto asistió a la construcción del sistema legislativo del Imperio y de la República. En el siglo XXI su desafío es la participación en la sociedad civil no que se refiere al proceso de la mejora del Estado Democrático de Derecho.

*Para NATHANAEL, que me ensinou a  
ousadia.*

*Para ADAIR, que me ensinou a rebeldia.*

*Para BITTENCOURT, que me ensina e  
comigo aprende a arte de amar e sonhar.*

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão desta pesquisa não teria sido possível sem a imprescindível colaboração de algumas pessoas. Em primeiro lugar, deve ser registrado **um agradecimento especial à Coordenação do CPGD** pela compreensão demonstrada quando, no início deste ano de 2003, houve o pedido de prorrogação do prazo para o término da tese; e, novamente, quando houve a necessidade de mudança de orientação, em virtude do afastamento do professor orientador precedente.

Também igualmente necessário é o agradecimento **à paciência, gentileza e zelo do professor doutor Antonio Carlos Wolkmer**, que assumiu a orientação, permitindo, portanto, a conclusão deste trabalho. Sem as ponderações do professor Wolkmer a pesquisa não chegaria a bom termo, ainda que todas as falhas devam ser atribuídas, exclusivamente, à autora da tese.

Deve ser registrado um agradecimento **aos sócios do Instituto dos Advogados Brasileiros, bem como aos funcionários da secretaria e da Biblioteca**, que tão prontamente atenderam às inúmeras solicitações de empréstimo e cópia de documentos, bem como à tempo e à hora prestaram as informações solicitadas. Um especial agradecimento **aos ex-presidentes Benedito Calheiros Bonfim, Hermann Assis Baeta e Ricardo César Pereira Lira**, pelos depoimentos e trocas de idéias em diferentes oportunidades, que

permitiram uma melhor compreensão da história recente e remota do IAB.



## INTRODUÇÃO

### *Apresentação do tema*

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), também chamado de *Casa de Montezuma* por ter sido Francisco Montezuma o primeiro presidente, é uma instituição fundada em 1843, cujo objetivo precípuo, à época, era organizar e implementar a Ordem dos Advogados do Brasil. O Brasil estava recém-independente e por conta da necessidade de afirmação de valores da nacionalidade e de quadros especializados, foram criados os primeiros cursos jurídicos no País (agosto de 1827). A fim de justificar e legitimar o ofício dos bacharéis em Direito, em sua maioria provenientes das elites, ou ainda, da nova aristocracia urbana, como diria Gilberto Freyre – “aristocracia de toga e beca”,<sup>1</sup> fazia-se necessária a organização de uma entidade de classe que articulasse os interesses desses profissionais e, por essa razão, foi reunido um seletivo grupo de intelectuais a fim de conceber a nova entidade. Nascia o *Instituto dos Advogados Brasileiros*.

Quase cem anos depois, viria a ser criada a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esta, tendo sido concebida como entidade de classe, vem atuando como tal desde então. Em princípio, a finalidade do IAB

---

<sup>1</sup> FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 604

havia sido realizada, não havendo mais necessidade de duas entidades que congregassem profissionais da área do Direito. À semelhança de Portugal, o Instituto deveria após um determinado período “converter-se” em OAB, e assim sua missão teria sido cumprida. Todavia, nesse ínterim, a contribuição do IAB já se encontrava de tal modo consolidada que ele persistiu até os dias atuais, como um dos principais centros irradiadores da cultura jurídica nacional.

Desde logo cabe registrar que o IAB, embora tenha sede no Rio de Janeiro (por força dos estatutos e ainda de ter sido a cidade a Capital política e cultural do País por mais de um século), é uma instituição nacional que pode ou não estar associada aos diversos Institutos de Advogados regionais. A estrutura e o funcionamento do IAB não se assemelham ao da OAB, posto que esta última reúne, necessariamente, todas as seccionais em todos os Estados da Federação. A instituição nacional é, única e exclusivamente, o IAB, com assento até mesmo no Conselho Federal da OAB – pelo fato de ser o criador desta.

A pesquisa parte do pressuposto de que o IAB se tornou, ao longo de sua história, numa referência para a cultura jurídica nacional. Antes de tudo é preciso considerar que o IAB produz conhecimento jurídico por intermédio de pareceres solicitados aos sócios (oriundos de todos os recantos do Brasil), a partir de indicações feitas nas sessões ordinárias semanais. Tais indicações referem-se a temas de relevância nacional

e/ou projetos de lei que estejam em tramitação no Congresso – muitas vezes a pedido de parlamentares, que o fazem a fim de obter subsídios teóricos para a votação favorável do projeto de sua autoria – ou mesmo propostas jurídicas inovadoras, que possam encaminhar soluções jurídicas para problemas momentosos. Por isso mesmo, em várias ocasiões o Instituto tem sido chamado a se pronunciar, entre outros motivos, porque detém canais diretos de comunicação com o Poder Legislativo, uma vez que os seus pareceres e propostas são enviados diretamente aos parlamentares ou às autoridades competentes.

Pelas mesmas razões, o IAB tem tido a oportunidade de pronunciar-se na maior parte dos momentos importantes da vida jurídica nacional, além de ser chamado, ainda, a colaborar com a construção de uma cultura jurídica que se deseja cada vez mais pronunciadamente democrática.

Assim sendo, a pesquisa principia com a discussão teórica que dará suporte ao desenvolvimento e à comprovação da hipótese, para, em seguida, analisar historicamente a atuação do Instituto, tendo por fio condutor os Estatutos da Casa. Cabe esclarecer que todos os documentos foram transcritos levando-se em consideração o idioma nacional atual, ou seja, optou-se pela versão atualizada da linguagem expressa nos documentos e atas da época. Por fim, observe-se que a

autora é sócio do Instituto desde 1995, integrando a Diretoria nas gestões de 2000-2002 e 2002-2004.

### *Formulação da hipótese*

A hipótese primária da tese é a de que o Instituto dos Advogados Brasileiros foi e permanece sendo uma referência da cultura jurídica nacional. E isto decorre, dentre outros aspectos importantes, pela postura do IAB como defensor do Estado Democrático de Direito, da soberania nacional e dos direitos fundamentais. Neste sentido, ele se equivale ao conceito de intelectual orgânico (Gramsci).

A comprovação da hipótese de dará por intermédio da análise das posturas do Instituto ao longo de sua história, a partir de sua identidade refletida nos Estatutos, ou seja, por meio das finalidades explícitas de sua atuação. Ainda que o IAB revele avanços e recuos no seu processo histórico, o balanço final será de uma entidade cultural na busca de valores emergentes da sociedade brasileira, a fim de defendê-los e/ou incluí-los no ordenamento jurídico nacional.

### *Marco Teórico*

O marco teórico da pesquisa estaria na correlação das noções de “intelectual orgânico” (Gramsci); “sociedade civil” (Avritzer) e “*intelligentsia*” (Mannheim); a partir de momentos altos da história do Instituto, tendo como suporte aspectos da própria história política e econômica nacional, desde a Independência. Afirma-se que o IAB se equivale ao intelectual orgânico gramsciano, uma vez que, por intermédio das relações entre “ideologia e conhecimento”, ele colaboraria para a construção de uma racionalidade jurídica tendo como horizonte jurídico-político a emancipação e não a dominação.

A aplicação dos referenciais teóricos incidiu sobre a evolução dos estatutos do Instituto, pois além de traduzirem a própria razão de ser da entidade, guardariam a função adicional de porta-voz credenciado dos objetivos da organização. Nos diferentes momentos históricos do País, através de cento e sessenta anos, as finalidades do IAB estarão sofrendo alterações de rumo, na maioria dos casos, alterações de cunho adaptativo.

À luz dessa dinâmica interna e a título de síntese, pode-se dizer que por aproximadamente cinqüenta anos o Instituto quedou-se ao lado do Poder Constituído, e foi mais um aliado das elites dominantes e dirigentes, posto que se esquivou sistematicamente de pronunciar-se

sobre temas polêmicos. Nos demais cento e dez anos, posicionou-se em prol de um ordenamento jurídico mais justo e democrático, em favor da efetivação dos direitos fundamentais e do respeito à soberania nacional.

A fim de verificar e comprovar tais hipóteses, além dos Estatutos, outros documentos oficiais, tais como atas das sessões ordinárias, manifestos, opúsculos e Revistas do Instituto foram examinados. São acrescidos documentos do Congresso Nacional que fazem referência ao IAB, que serão registrados e acostados como anexos.

#### *Objetivos da pesquisa*

O objetivo geral é verificar qual foi a atuação do IAB na história jurídico-política brasileira, num balanço avaliativo que compreende a quase totalidade dos cento e sessenta anos de existência da entidade, e confirmar uma postura crítica no tocante ao direcionamento implementado pelas elites dominantes e dirigente do País, quando tais elites se mostram inclinadas a promover padrões antidemocráticos e contrários aos interesses nacionais mais lícitos.

Para tanto se pretende, especificamente:

- a) constatar a coerência política e científica do pensamento produzido no Instituto, identificada nas linhas e entrelinhas dos estatutos;
- b) situar a presença do Instituto nos debates políticos relevantes e nas grandes conquistas democráticas;
- c) desvendar a relevância do IAB na cultura jurídica nacional.

### *Metodologia*

Considerando que a pesquisa teve como fontes primárias um acervo documental e bibliográfico pertencente à Biblioteca do IAB, a perspectiva metodológica adotada foi indutiva. Os métodos utilizados para compulsar os documentos e textos basicamente foram o histórico e o monográfico.

A eleição das fontes primárias e secundárias utilizou o critério da pertinência em relação às finalidades estatutárias do IAB, nos diferentes momentos de sua história. Portanto, atas, pronunciamentos, manifestos, debates e anais de seminários e congêneres foram consultados e selecionados em função da coerência ou não com as finalidades declaradas da entidade. Alguns depoimentos foram tomados, de maneira informal, a fim de corroborar pontos de vista ou elucidar vários aspectos históricos não disponíveis nos registros.

A bibliografia foi consultada tendo como critério a sustentação teórica e histórica, no intuito de se desenhar um perfil do panorama cultural e jurídico no qual o Instituto dos Advogados Brasileiros estaria inserido, servindo (ou não) de referência.

### *Ordenação do tema*

A tese se estrutura em seis capítulos, sendo cinco de desenvolvimento e uma conclusão. O primeiro capítulo procurou explicitar as bases teóricas em que seriam feitas as análises dos momentos da vida do IAB, tendo os estatutos como eixo estruturante. Em síntese, nesse capítulo o Instituto é apresentado como uma entidade cultural, equivalente ao intelectual orgânico gramsciano, defensor do Estado Democrático de Direito, da soberania nacional e dos direitos fundamentais; liderado por uma *intelligentsia*. A par disso, são enumerados os esforços no sentido de se manter o IAB relevante no mundo jurídico, numa trajetória que atravessa parte do XIX, todo o século XX, e ingressa no século XXI.

O segundo capítulo examina as bases da criação do IAB, e investiga os primeiros embates internos da entidade, dentre os quais se destaca a problemática da vinculação com o Poder Constituído. O cerne



da discussão nesse capítulo residiria no fato de que o IAB foi criado como um órgão governamental destinado a organizar a OAB, todavia, teria adotado uma trajetória autônoma, entre outras razões, pela predisposição crítica assumida em relação à Monarquia Imperial.

À semelhança das pessoas físicas, também as organizações engendram suas respectivas identidades, por intermédio da eleição dos aliados e dos adversários; bem como daquilo que defende e aquilo que rechaça. Com efeito, no terceiro capítulo, o enfoque principal está na temática dos avanços e recuos verificados no acidentado caminho da arquitetura institucional. Esta, implica na adoção de uma identidade que se discerne por meio da incorporação de determinados valores e a implantação de determinados princípios.

Já o quarto capítulo contemplou particularmente os momentos de retrocesso, ou seja, aqueles nos quais o Instituto teria optado pela omissão, usando como pretexto uma vedação estatutária de participar diretamente na vida política, reforçando desse modo os poderes dominantes naquele transcurso da sociedade brasileira.

O quinto capítulo foi dedicado especificamente a um exame das gestões imediatamente anteriores ao início da pesquisa (1992 a 1998). Nele foram analisadas as gestões dos ex-presidentes Ricardo Cesar Pereira Lira, Benedito Calheiros Bonfim e Hermann Assis Baeta. Tratar-

se-ia da retomada da postura combativa do Instituto, em contraposição à lógica do neoliberalismo, e da adesão aos novos projetos de sociedade brasileira, com caráter democrático e participativo. Observe-se que o limite temporal da pesquisa tem seu termo final na gestão de Baeta (1998), pois o início da pesquisa data de 1999. Não obstante, a título de informação, algumas considerações sobre as gestões seguintes foram registradas. Também observou-se uma das mais recentes finalidades estatutárias: a contribuição do Instituto para a melhoria da qualidade do ensino jurídico. Interpretou-se que tal finalidade encontra-se diretamente coligada ao núcleo da identidade institucional, conforme erigida ao longo de cento e sessenta anos. Por isso mesmo, considerou-se conveniente uma reflexão prospectiva acompanhada de alguns prognósticos.

Os anexos pretendem comprovar diferentes momentos de intervenção do Instituto na vida legislativa brasileira, seja por meio da oferta de pareceres, seja pela participação direta de seus associados, chamados a colaborar justamente pelo vínculo institucional com o IAB.

## **Capítulo 1** **UMA REFLEXÃO SOBRE O LOCUS DO IAB**

### **1.1 Primeiras considerações**

Uma das hipóteses que aqui se deseja comprovar é a de que o Instituto dos Advogados Brasileiros é, desde 1843, ano de sua criação, uma das principais referências da cultura jurídica nacional. E isso decorre de vários aspectos, conexos às diferentes conjunturas sociopolíticas e econômicas ao longo da história brasileira, perpassados todos eles por um empenho de *aggiornamento* por parte de vanguardas dentre os sócios do Instituto, que buscaram convertê-lo no *intelectual orgânico* a serviço do aperfeiçoamento da ordem jurídica nacional, tendo por base, a partir da República, valores inerentes às noções de Estado de Direito, soberania nacional, e liberdades públicas.

No contexto do pluralismo ideológico e teórico existente entre os consócios do IAB, em diferentes momentos históricos, seria oportuno destacar as etapas concomitantes e integradas de conhecimento e ação, visando possíveis formas de intervenção social, sobretudo daqueles personagens que demonstraram inconformidade com as violações da ordem jurídica e que consideraram imprescindível a transgressão da

ideologia jurídica dominante<sup>2</sup> para, sob a égide de valores éticos e referências utópicas, interferir racionalmente na esfera do social. Tentar-se-á, assim, efetuar uma interpretação das idéias no IAB à luz da situação social que lhes deram origem, bem como dos conflitos que geraram; conflitos estes que se tornaram a motivação mesma, tanto dos debates e discussões, quanto das decisões que vieram a ser tomadas, das diretrizes estabelecidas, e dos rumos práticos adotados.

Não se pode olvidar a dificuldade que comumente se apresenta na análise das sociedades complexas e suas expressões socioculturais instituídas, que é – ao contrário do que se imagina – não a carência de fontes e de materiais, mas sim, a profusão deles e a variedade de opiniões neles contidos. A incumbência de escolher os grupos principais, as constantes de comportamento entre eles, e quando cada qual é dominante, apresenta-se como uma das mais difíceis. Acrescente-se a isso a dificuldade atávica às ciências humanas em analisar um objeto com o qual o pesquisador se encontra existencialmente envolvido, ou seja, com as grandes questões políticas e sociais que deixam suas marcas em cada momento histórico.

---

<sup>2</sup> Como *ideologia jurídica* podem ser apresentadas duas concepções: 1) o conjunto dos valores e das regras que justificam e/ou dirigem a atividade de criação e de aplicação ou de interpretação do direito; 2) o conjunto sistemático das crenças mantidas pela opinião pública pelos beneficiários de uma ordem social, econômica e política, dentro da correspondência do direito com os valores da civilização ocidental (justiça, paz, moralidade, ordem e conformidade com uma tradição cultural) e dentro de um caráter legítimo e obrigatório da força coercitiva colocada em prática para garantir o respeito às normas. Neste trabalho a utilização reside na primeira concepção.

Com freqüência a análise social se vê confrontada com o problema de que seus resultados necessariamente contrariam interesses estabelecidos. Portanto, soe acontecer que a decisão em divulgar o resultado de uma pesquisa se converte num ato político, se observado na perspectiva dos efeitos que podem ser causados pela circulação das informações e conclusões ali contidas, seja para os que tomam conhecimento, seja para o próprio autor. Persiste uma pressão constante para que as questões fundamentais que causam os conflitos em uma dada sociedade ou num dado grupo não sejam abordadas, e apenas problemas subordinados sejam contemplados na análise, mesmo em detrimento do rigor científico.

Sabe-se que a dinâmica social é moldada por grupos e indivíduos que lutam ou concorrem entre si por diferentes recursos e recompensas, do que resulta a diversificada distribuição do poder, do prestígio e da riqueza, nos vários sistemas sociais. Tal distribuição é responsável pelos padrões que vão desde as interações primárias, até as relações internacionais, passando pelas relações raciais e de classe. Assim, o mais prudente é adotar uma perspectiva analítica dos conflitos, capaz de realçar os cenários de luta entre os interesses diversos em competição e que de semelhante modo, seja capaz de realçar os efeitos do conflito, que cobrem o espectro que vai desde a opressão até a coesão social.

Por conseguinte, nesta pesquisa optou-se pela perspectiva teórica que confere prioridade aos conflitos estruturais da sociedade, no caso, como tais conflitos podem se desdobrar e como costumam se expressar no âmbito das organizações de índole cultural, sobretudo na sociedade brasileira. A faculdade de um grupo para fornecer as diretrizes para as relações internas numa dada organização, em particular a repartição do poder, da autoridade e seus consectários, também pode ser uma geratriz de contradições e conflitos. Ao grupo que conseguir exercer uma hegemonia, contingente ou duradoura, caberá o ônus de sustentar a imagem externa da entidade e suas posturas mais notórias. Assim, conforme se desenrola o jogo de poder, tal imagem e tal postura revelar-se-ão progressistas ou conservadoras, na proporção direta ao pendor de cada grupo dirigente em, por omissão ou comissão, defender ou rejeitar o *status quo*.

Nessa perspectiva crítica e considerando-se o presente objeto de pesquisa, pode-se recorrer, entre outras, à contribuição de Antonio Gramsci; em especial seus particulares conceitos de *sociedade civil* e de *intelectuais*. No entanto, desde logo cabe a advertência metodológica de Norberto Bobbio, segundo o qual Gramsci, diferentemente de Marx, insere seu conceito de sociedade civil num momento da superestrutura

ideológico-política, enquanto para Marx a sociedade civil estaria na base das relações econômicas.<sup>3</sup> Por essa razão, é importante frisar que

Com respeito ao tema da sociedade civil, (...) no sistema gramsciano de pensamento, o momento da sociedade civil, ligado estreitamente aos dois temas da hegemonia e da função dos intelectuais, pertence ao plano superestrutural e não ao plano da estrutura material, diferentemente do que é propagado na “vulgata” marxista.<sup>4</sup>

Dar-se-á por assentado que através dos distintos momentos da dinâmica do mundo jurídico nacional, o IAB, desde o seu nascimento em 1843, terá algum tipo de participação. Restará verificar se o IAB terá uma postura crítica ou não e, em que medida, a história recente ou remota da entidade terá peso no momento atual do IAB. A propósito duas observações revelam-se importantes: a primeira diz respeito ao próprio conceito de *dialética* no pensamento gramsciano, que significa “um novo modo de pensar, uma nova filosofia, mas, por isso mesmo, é também uma nova técnica”;<sup>5</sup> e a segunda é o movimento que se procurará detectar na dinâmica interna do IAB, refletindo o que Gramsci denominava – *autoconsciência crítica*:

Autoconsciência crítica significa, histórica e politicamente, a criação de uma elite de intelectuais: uma massa humana não se “distingue” e não se torna independente “por si”, sem organizar-se (em sentido lato); e não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual e filosófica.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 17.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>5</sup> GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. apud BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 28.

<sup>6</sup> GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21

Assim é que o IAB se caracterizaria por reunir uma elite de advogados, e que seus dirigentes deveriam ser, necessariamente, intelectuais, no sentido de profissionais do Direito que pretendem “orientar” a ação dos colegas, ora na direção da crítica – e muitas vezes até da oposição – ao *status quo*, ora na direção da reprodução da ordem vigente. Conforme o IAB esteja sendo conduzido para a crítica ou a reprodução, poderá ser classificado na situação de progressista ou de conservador. Entretanto, cabe aduzir, que os intelectuais do IAB ao se omitirem na crítica aos (anti) valores dominantes no País, pudessem apenas estar comprometidos com outras tarefas ou demandas, e não necessariamente se omitindo em virtude de uma concordância tácita ou explícita com tais valores; pois, como adverte Terry Eagleton:

O fato de as pessoas não combaterem ativamente um regime político que as oprime talvez não signifique que tenham absorvido mansamente seus valores governantes. Pode ser que, após um árduo dia de trabalho, estejam exaustas demais e não tenham energia de sobra para envolver-se em atividades políticas, ou que sejam tão fatalistas ou apáticas de opor-se ao regime; ou pode ser que desperdicem muito tempo preocupando-se com seus trabalhos, hipotecas e restituições de imposto de renda para pensar sobre isso. As classes dominantes têm à sua disposição inúmeras dessas técnicas de controle social “negativo”, que são bastante mais prosaicas e materiais do que convencer seus sujeitos de que pertencem a uma raça superior ou exortá-los a identificar-se com o destino da nação.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> EAGLETON, Terry. *Ideologia. Uma introdução*. São Paulo: UNESP: Editora Boitempo, 1997, p. 42.



A dialética (no sentido gramsciano)<sup>8</sup> presente na história do Instituto, torna-se mais perceptível justamente naquelas ocasiões em que se desencadeia um movimento de crítica e resistência aos valores dominantes, quando estes se revelam antidemocráticos, e naquelas oportunidades em pode ser percebido um movimento de acomodação, aquiescência, ou simplesmente de apatia perante os mesmos valores. Por sinal, como ensinou o mesmo Gramsci, tal fenômeno faz-se presente na própria formação dos intelectuais:

(...) Este processo de criação dos intelectuais é longo, difícil, cheio de contradições, de avanços e de recuos, de cisões e de agrupamentos; e, neste processo, a “fidelidade” da massa (e a fidelidade e a disciplina são inicialmente a forma que assume a adesão da massa e a sua colaboração no desenvolvimento do fenômeno cultural como um todo) é submetida a duras provas. O processo de desenvolvimento está ligado a uma dialética intelectuais-massa; o estrato dos intelectuais se desenvolve quantitativa e qualitativamente, mas todo progresso para uma nova “amplitude” e complexidade do estrato dos intelectuais está ligado a um movimento análogo da massa dos simplórios, que se eleva a níveis superiores de cultura e amplia simultaneamente o seu círculo de influência, através dos indivíduos, ou mesmo grupos mais ou menos importantes, no estrato dos intelectuais especializados. No processo, porém, repetem-se continuamente momentos nos quais entre a massa e os intelectuais (ou alguns deles, ou um grupo deles) se produz uma separação, uma perda de contato; disto decorre, portanto, a impressão de “acessório”, de complementar, de subordinado.<sup>9</sup>

O que se busca demonstrar através de uma história do IAB, é como esta entidade estaria contribuindo para o aprimoramento do conhecimento jurídico no Brasil, com todos os seus avanços e recuos, contradições, cisões e agrupamentos. E apenas o IAB tem duração e

---

<sup>8</sup> Bobbio afirma que “o uso de longe mais freqüente e também indubitavelmente mais importante do termo ‘dialética’ na linguagem gramsciana é o que corresponde ao significado de ‘processo tese/antítese/síntese’”. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 33.

<sup>9</sup> GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21-22.

mandato na história brasileira para desenvolver tal atribuição, porquanto trata-se da mais antiga instituição jurídica no País e a única de caráter cultural com abrangência nacional. No processo, o IAB teria procurado colaborar com a produção de uma nova racionalidade jurídica, mais consentânea com a contemporaneidade.

Uma das características mais marcantes da sociedade industrial é a chamada *racionalidade técnica*. Na transição civilizatória contemporânea do hemisfério ocidental, denominada pós-modernidade, levantam-se críticas de diferentes procedências a tal racionalidade. No âmbito mais restrito da racionalidade especificamente jurídica, faz-se oportuna a ponderação de Edmundo Arruda<sup>10</sup> de que é possível considerar a racionalidade do direito moderno como uma racionalidade processual, à luz do conceito de *racionalidade técnica para emancipação* (oposta à racionalidade técnica para a opressão).<sup>11</sup> Tal conceito, portanto, busca resgatar aspectos da racionalidade jurídica técnica, vislumbrando também nesta, um potencial transformador.

A racionalidade jurídica tradicional tem como um de seus pressupostos a característica coercitiva da norma jurídica. Além disso,

---

<sup>10</sup> ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. *Direito moderno e mudança social (ensaios de sociologia jurídica)*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

<sup>11</sup> Complementando: "... Daí a imprescindibilidade de uma concepção não *ideal*, mas realista e dinâmica do direito, que não o limite ao papel de uma racionalidade técnica para a opressão. Nesse sentido, estamos mais próximos da concepção de ideologia como campo de lutas, conforme *Marx* consagra no *18 Brumário*, e não restrita à sua percepção como falsa consciência. Em outras palavras, a técnica contém as duas possibilidades: alienação e transformação" (ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de, *ibid.*, p 110).

para a afirmação da existência de uma norma deve-se contar, antes de tudo, com a chancela do Poder Legislativo. Entretanto, quanto à eficácia da mesma norma, isto é, quanto à sua força de atuação, constata-se a dependência de fatores momentâneos. Assim é que a composição social em cada conjuntura e a satisfação dos interesses dos grupos dominantes, entre outros, estão na base do sucesso (ou do fracasso) e da eficácia de uma dada norma jurídica. Um exemplo simples: todas as Constituições brasileiras, por exemplo, afirmam a igualdade de todos os cidadãos perante a lei. No entanto, sabe-se que tal igualdade material inexistente. A racionalidade jurídica na interpretação e aplicação desses e de outros conceitos e princípios fundamentais, estará diretamente relacionada à ideologia jurídica que a cada momento histórico for encontrada em posição dominante, o que pode ser bem observado nas formulações doutrinárias.

Se essa *racionalidade jurídica* estiver consentânea com a ideologia jurídica dominante, teremos a racionalidade técnica para a dominação. Se, ao revés, a racionalidade produzida estiver em desacordo com a ideologia jurídica dominante, então teremos a possibilidade de construção de uma racionalidade técnica para a emancipação.

Uma das pertinentes observações do professor Edmundo Arruda a propósito da temática seria a de que existe uma identificação entre racionalidade jurídica e racionalidade instrumental desconsiderando-se,

porém, “que o direito é parte do conflito de poder que pode ter origem classista, mas cuja especificidade não se esgota nela”.<sup>12</sup> Ocorre que, como afirma Terry Eagleton, persiste um estreito vínculo entre os conceitos de racionalização e de legitimação:

O conceito de racionalização está intimamente associado com o de *legitimação*. A legitimação refere-se ao processo pelo qual um poder dirigente vem a assegurar de seus sujeitos, pelo menos, uma anuência tácita à sua autoridade, e, do mesmo modo que a “racionalização”, pode ter algo de pejorativo, sugerindo a necessidade de tornar respeitáveis interesses que, de outra forma, seriam ilícitos. (...) Um modo de dominação é geralmente legitimado quando os que estão submetidos a ele passam a julgar seu próprio comportamento pelos critérios de seus governantes.<sup>13</sup> [grifos do autor].

Uma das pretensões desta pesquisa é justamente demonstrar como uma instituição sesquicentenária tem-se empenhado, a despeito da diversidade ideológica interna, para que os valores e interesses de manutenção da ordem constitucional, de afirmação do Estado Democrático de Direito e das liberdades públicas e mesmo de proposituras jurídicas alternativas possam lograr êxito. Poder-se-ia arriscar dizer que o IAB tem, reiteradamente, afirmado em seus Estatutos e em pareceres oficiais esses valores e interesses – próprios de uma sociedade capitalista que, por vezes, se pretende até mesmo social-democrata – a fim de tentar alcançar a legitimidade que deseja possuir.

---

<sup>12</sup> *Id. ibid*, p 136

<sup>13</sup> EAGLETON, Terry. *Op. cit*, pp 58-59.

Outro tema axial é o da relevância do Instituto para a comunidade jurídica. Tentar-se-á demonstrar que o IAB foi e continua sendo relevante por muitas razões. Desde os primórdios (antes da Proclamação da República) até o advento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o IAB foi a única referência de agremiação dos profissionais ligados à área jurídica. Por sinal, vale lembrar, o Instituto foi criado, sob inspiração lusitana, para organizar a OAB. Num primeiro momento, o Instituto foi imprescindível e serviu de suporte até mesmo para fundamentar as decisões dos tribunais, bem como para responder a consultas oriundas da administração imperial, uma vez que foi constituído inicialmente como um órgão governamental.

Num segundo momento, após a criação e consolidação da Ordem, o IAB cingiu-se à qualidade de entidade cultural e teria, sob determinado ponto de vista, passado a atuar como “intelectual orgânico” da democracia liberal. Portanto o IAB seria uma instituição de intelectuais, que atua por meio de um *modus operandi* jurídico e de um *modus faciendi* político e científico. Antonio Gramsci chamou a atenção para um aspecto importante, quando se trata de discutir a função e a presença histórica de organizações vinculadas à produção e à aplicação do conhecimento, quando indagou se existia a possibilidade de um critério único capaz de distinguir as atividades precipuamente intelectuais, daquelas exercidas por outros grupamentos.

Em primeiro lugar, o pensador italiano adverte que a propalada distinção entre trabalho manual e trabalho intelectual seria insatisfatória, porquanto todas as atividades humanas exigem algum tipo de qualificação técnica. Portanto, seria equivocado caracterizar-se a atividade intelectual pelo que lhe é intrínseco; ao contrário, o mais correto seria situá-la no conjunto mais amplo das relações sociais. Por isso, renega a existência de não-intelectuais, posto que para além das atividades estritamente profissionais, todos os seres humanos estariam em condições de desenvolver atividades consideradas intelectuais.<sup>14</sup> Portanto, segundo essa linha de pensamento, o IAB poderia ser qualificado como um intelectual orgânico coletivo, posto que estaria enquadrado na conceituação de “intelectual organizador”, no caso, do ordenamento jurídico e dos valores do Estado de Direito no Brasil, ao longo de mais de um século de história nacional.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo: Circulo do Livro, 1985, pp. 12 e 13: “Uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos. (...) A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre nos grupos sociais fundamentais, mas é ‘mediatizada’ em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’. Poder-se-ia mediar a ‘organicidade’ dos diversos estratos intelectuais, sua mais ou menos estreita conexão com um grupo social fundamental, fixando uma gradação das funções e das superestruturas de baixo para cima (da base estrutural para cima).”

<sup>15</sup> Observe-se que para Luciano Gruppi, “com o desenvolvimento do capitalismo monopolista e, em particular, do capitalismo monopolista de Estado, a distinção gramsciana entre intelectual tradicional e intelectual orgânico *tende* a ser superada, tendo em vista o modo pelo qual o capitalismo hoje liga à sua vida também os intelectuais humanistas.” *In O conceito de hegemonia em Gramsci*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980, p.82.

Assim Gramsci preleciona:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo e de um modo *orgânico*, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um **novo direito**, etc., etc. Deve-se anotar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica (isto é, intelectual): ele deve possuir uma certa capacidade técnica, não somente na esfera restrita de sua atividade e de sua iniciativa, mas ainda em outras esferas, pelo menos nas mais próximas de sua produção econômica (deve ser um organizador da “confiança” dos que investem em sua fábrica, dos compradores de sua mercadoria, etc.). (grifou-se)<sup>16</sup>

Nesse sentido, Gramsci preocupado com a formação de um novo tipo de intelectual, a fim de fundamentar “uma nova e integral concepção do mundo”,<sup>17</sup> aduz que

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas num imiscuir-se ativamente na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro.<sup>18</sup>

No cotidiano do IAB, muito embora pela própria natureza das suas atividades, a retórica faça parte integrante do seu *modus vivendi*, o IAB teria se tornado, ao longo de sua história, o intelectual orgânico que procura estabelecer uma nova e integral concepção do mundo jurídico, construindo as bases para que os profissionais da área, bem como os legisladores brasileiros, possam dispor de subsídios e referenciais para

---

<sup>16</sup> GRAMSCI, Antonio. *Op cit*, p 7.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 11

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*

aperfeiçoar o ordenamento jurídico, interpretá-lo e aplicá-lo, fundamentado em valores e princípios<sup>19</sup> esposados pelo Instituto.<sup>20</sup>

No intuito de compreender o pensamento jurídico produzido no e pelo IAB, em particular a relevância deste pensamento – quer na história da formulação das constituições brasileiras, quer na conjuntura político-jurídica recente – e que teria convertido o Instituto num referencial para o pensamento jurídico nacional, poder-se-ia classificá-lo como uma instituição equivalente a um intelectual orgânico, cujos grupos dirigentes se conduzem ao modo de uma *intelligentsia*. Nesta altura, à guisa de elucidação cabe uma referência ao pensamento de Karl Mannheim:

---

<sup>19</sup> Por *valor* se traduz a idéia de valor jurídico; segundo o verbete do Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito, esta idéia só pode ser analisada à luz da problemática moderna do valor, que é considerada a partir de dois pontos de vista: a) aquele que nega uma existência ao valor encerrando-o nos limites de sua consciência subjetiva, embora esta última procure sua realização no mundo; b) aquele que faz do valor um objeto distinto ao mesmo tempo do objeto sensível e do objeto consensual. Os valores, enquanto preferências socialmente reguladas e objetivadas introduzem o princípio da não-indiferença frente à realidade empírica. O problema axiológico essencial é relativo à natureza de um objeto que, sem ter a existência dos objetos reais, determina, entretanto, a ação social dos homens. Já *princípio*, designa, basicamente, três situações: a) os princípios implícitos do direito, que são aquelas regras tratadas como premissas ou conseqüências das disposições legais ou das normas jurídicas; b) os princípios extra-sistêmicos do direito, que são as regras tratadas como princípios, mas que não estão positivadas no direito, nem são princípios implícitos; c) os princípios gerais do direito, que são uma categoria caracterizada por sua generalidade, quer em função de tipos de sistemas identificados na teoria do direito ou no direito comparado.

<sup>20</sup> Norberto Bobbio afirma que no debate sobre a relação entre política e cultura encontram-se dois tipos relevantes de intelectuais, a saber, os *ideólogos* e os *expertos*. O que distinguiria um tipo do outro “é precisamente a diversa tarefa que desempenham como criadores ou transmissores de idéias ou conhecimentos politicamente relevantes, é a diversa função que eles são chamados a desempenhar no contexto político”. Em síntese, ideólogos são “aqueles que fornecem princípios-guia, e expertos, aqueles que fornecem conhecimentos-meio”. Tal distinção corresponderia à “distinção weberiana entre ações racionais segundo o valor e ações racionais segundo o fim”. Cf. BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder*. *Op. cit.*, p. 73.



A burguesia moderna teve, desde o início, uma dupla raiz social – por um lado, os proprietários de capital; por outro, os indivíduos cujo único capital consistia em sua instrução. Era comum, por isso, falar-se na classe proprietária e instruída, sem que, no entanto, o elemento instruído de forma alguma estivesse ideologicamente de acordo com o elemento proprietário.

Surge, então, no interior desta sociedade profundamente dividida por cisões de classe um estrato que uma Sociologia orientada exclusivamente em termos de classe dificilmente poderia compreender. Não obstante, a posição social específica deste estrato pode ser adequadamente caracterizada. Apesar de situado entre classes, não forma uma classe média. Claro que não se acha suspenso em um vácuo em que os interesses sociais não penetrem; pelo contrário, resume em si mesmo todos os interesses que permeiam a vida social. Com o aumento em número e variedade das classes e estratos em que se recrutam os diversos grupos de intelectuais, observam-se maiores multiplicidade e contraste nas tendências que, atuando ao nível intelectual, os ligam uns aos outros. Então o indivíduo participa mais ou menos da massa de tendências em conflito mútuo. (...)

Esta capacidade de se vincularem a classes a que originalmente não pertenciam era possível aos intelectuais porque eles podiam adaptar-se a qualquer ponto-de-vista e porque eram os únicos em condições de escolher uma filiação, ao passo que os indivíduos imediatamente ligados por filiações de classe somente em raras exceções se mostravam capazes de transcender os limites de sua visão de classe. Esta decisão voluntária de aliar-se às lutas políticas de uma classe determinada unia-os realmente a essa classe durante a luta, mas não os punha a salvo da desconfiança nutrida pelos membros originais da classe. Esta desconfiança constitui apenas um sintoma do fato sociológico de que a condição de assimilação de intelectuais a uma classe estranha é limitada por suas próprias características psíquicas e sociais peculiares. Sociologicamente, esta peculiaridade de pertencer à *intelligentsia* explica o fato de que um proletário se torne um intelectual costuma mudar sua personalidade social.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> MANNHEIM, Karl. *Ideology of and utopia: an introduction to the Sociology of Knowledge*. London: Lund Humphries, 1949, pp 139-141. Tradução livre do original: “The modern bourgeoisie had from the beginning a twofold social root – on the one hand the owners of capital, on the other those individuals whose only capital consisted in their education. It was common therefore to speak of the propertied and educated class, the educated element being, however, by no means ideologically in agreement with the property-owning element. There arises, then, in the midst of his society, which is being deeply divided by class cleavages, a stratum, which can only slightly comprehend. Nevertheless, the specific social position of this stratum can be quite adequately characterized. Although situated between classes it does not form a middle class. Not, of course, that is a suspended in a vacuum into which social interests do not penetrate: on the contrary, it subsumes in itself all those interests with which social life is permeated. With the increase in the number and variety of the classes and strata from which the individual groups of intellectuals are recruited,

O IAB poderia ser definido como uma instituição que congrega profissionais ligados às atividades jurídicas e reúne uma parcela da intelectualidade jurídica preocupada em construir uma racionalidade técnica para a emancipação, segundo a acepção de Edmundo Arruda. Ao produzir pareceres técnico-jurídicos sobre projetos de lei, temas de relevância nacional, ou mesmo a respeito de novas proposituras jurídicas, o Instituto estabeleceu um canal direto com o Estado, em particular com o Poder Legislativo, o que o transformou numa organização *sui generis* na sociedade civil brasileira, como fica demonstrado ao longo de sua história.<sup>22</sup> Quando, por motivos conjunturais, o IAB começou a perder prestígio nessa vinculação com o Poder Legislativo – pelo que tudo indica, em função da forma como foi administrado durante algumas décadas da história mais recente do País –, reuniu-se uma vanguarda,<sup>23</sup> que buscou retomar a direção ideológica

---

there comes greater multiformity and contrast in the tendencies operating on the intellectual level which ties them to one another. The individual, then, more or less a part in the mass of mutually conflicting tendencies. (...) This ability to attach to classes to which they originally did not belong, was possible for intellectuals because they could adapt themselves to any viewpoint and because they and they alone were in a position to choose their affiliation, while those who were immediately bound by class affiliations were only in rare exceptions able to transcend the boundaries of their class outlook. This voluntary decision to join in the political struggles of a certain class did indeed unite them with the particular class during the struggle, but it did not free them from the distrust of the original members of that class. This distrust is only a symptom of the sociological fact that the assimilability of intellectuals into an outside class is limited by the psychic and social characteristics of their own. Sociologically this peculiarity of belonging to the intelligentsia accounts for the fact that a proletarian who becomes an intellectual is likely to change his social personality.”

<sup>22</sup> Cf. Anexos.

<sup>23</sup> Por *vanguarda* quer-se referir à parcela mais consciente e combativa, ou de idéias mais avançadas, dentre os sócios do Instituto, que se congrega em torno de valores comuns e comunhão de idéias. Contudo, não constitui propriamente uma articulação

do Instituto, e que tentou também restabelecer as prerrogativas do projeto político de inserção do Instituto na vida brasileira. O IAB seria o equivalente ao intelectual orgânico (Gramsci), que possui, dentre seus membros, essa vanguarda (*intelligentsia*) que o dirige eventualmente. Caberia aqui a observação de Eagleton, para quem “a função dos intelectuais orgânicos, (...), é forjar os vínculos entre ‘teoria’ e ‘ideologia’, criando uma passagem em ambas as direções entre a análise política e a experiência popular”.<sup>24</sup>

Mais uma vez faz-se pertinente retomar o uso do termo “dialética” para Gramsci, no sentido que será utilizado para analisar historicamente o Instituto:

Quanto ao uso do termo “dialética” (e derivados), pode-se encontrar – nas páginas de Gramsci – os diversos significados que o termo assumiu na linguagem marxista. Podem-se distinguir, pelo menos, dois significados fundamentais: o significado de “ação recíproca” e o de “processo por tese, antítese e síntese”. O primeiro significado aparece quando o adjetivo “dialético” vem unido a “relação”, “conexão”, talvez mesmo “unidade”. O segundo, quando vem unido a “movimento”, “processo”, “desenvolvimento”. É inútil dizer que os dois significados são nitidamente diferentes. (...) A esses dois significados, Engels – em *Dialética da natureza* – acrescenta outro. Para ele, as leis da dialética são três, ou seja, além da lei da integração dos opostos (ação recíproca) e da lei da negação da negação, há também a lei da “conversão da quantidade em qualidade e vice-versa”. Em Gramsci encontram-se todos os três significados.<sup>25</sup>

---

delimitada. Portanto, aqui *vanguarda* será utilizada ao modo de um tipo ideal e será utilizado como equivalente a *intelligentsia*.

<sup>24</sup> EAGLETON, Terry. *Op. cit*, p. 111.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit*, p. 31.

Esse movimento dialético do Instituto (nos três sentidos), exposto no referido projeto político – não rigidamente delineado ou acabado – parte das finalidades estatutárias do IAB, as quais serão observadas passo a passo, ao longo de toda a sua história, a fim de se demonstrar que em alguns traços fundamentais não houve alteração substantiva: o IAB sempre primou, para citar apenas dois elementos, pelo culto ao direito e pela defesa das liberdades públicas.

## **1.2 A questão dos intelectuais**

Os intelectuais sempre estiveram presentes na história das sociedades, ainda que não sob esta nomenclatura. Na Antigüidade Clássica, poder-se-ia comparar o que hoje se chama de “intelectuais” com os filósofos e sábios. A figura do intelectual nada mais seria que aqueles preocupados com os assuntos públicos, com a interpretação de seu tempo e ainda com a tarefa de encontrar respostas para os problemas teóricos que os afligiam.

Ao longo da construção da civilização ocidental tais atividades nunca deixaram de existir, embora com características e contornos diferenciados. No final do século XIX, a partir do conhecido Caso Dreyfuss<sup>26</sup> surgiu o termo “intelectual”, provavelmente como derivação

---

<sup>26</sup> Em 1894, um oficial alsaciano de origem judaica fora injustamente condenado ao degredo por alta traição. Julgado por um tribunal de guerra, a portas fechadas, um

do conceito de *intelligentsia*. A palavra *intelligentsia*, criada pelos russos também no século XIX, definia, por sua vez, uma camada constituída inicialmente por nobres, que acreditavam ser a personificação da consciência da própria Rússia, por serem indivíduos cultos e preocupados com os assuntos públicos da época.

Nesta pesquisa, optou-se por separar o conceito de *intelligentsia* cunhado por Mannheim para a direção ideológica do IAB, no sentido dos intelectuais membros do Instituto, aos quais compete a tarefa de elaborar a síntese das correntes que o IAB comporta em cada momento histórico, bem como direcioná-lo politicamente. Será possível verificar, pela pesquisa histórica, que o movimento de disputas internas no IAB<sup>27</sup> nunca prescindiu de seus líderes, acompanhando aqueles que

---

tribunal que sem uma prova documental teria de condenar alguém, Dreyfuss dirigiu-se para o pátio da escola militar, onde, diante da tropa e dos oficiais, foi despojado das dragonas, do talabarte, da túnica, das botas. Foi trazido para a fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, depositado na Ilha do Diabo, onde permaneceu até 1906, quando reconquistou a liberdade e os direitos civis. A esposa e os filhos foram exilados e excomungados, julgados aleatoriamente como cúmplices. Nesta ocasião, um jornalista, Emile Zola, escreveu um artigo no "L'Aurore", denunciando o perjúrio oficial e a trama que se abateram sobre o inocente. Zola, repórter, obteve informações sobre as atividades de um certo coronel Walsin-Esterhazy, este, sim, o verdadeiro autor das cartas e delações atribuídas a Dreyfuss. Emile Zola escreveu o famoso artigo "Eu Acuso" ("J'Accuse"), que se transformaria em livro e libelo. Zola foi ao presidente da República e pediu revisão do processo. Dreyfuss foi reabilitado, retirado das masmorras, restituído à pátria, mas morreu pouco tempo depois, ainda jovem, deixando um legado à tragédia. Interessante notar que, antes de Emile Zola, o primeiro a abordar o Caso-Dreyfuss foi Rui Barbosa. Rui encontrava-se em Londres, exilado, sob Floriano Peixoto. Rui escreveu o arrasador ensaio "O Processo do Capitão Dreyfuss", baseado na mais pura intuição sobre a inocência do réu. Zola leu o artigo, publicado no "Jornal do Comércio", no dia 11 de fevereiro de 1887, e os dois jornalistas, um em Londres e outro em Paris, se transformariam em um exército libertador. O Caso-Dreyfuss ocupou a imprensa mundial durante mais de quarenta anos. Extraído de <http://an.uol.com.br/1998/set/21/0cro.htm>.

<sup>27</sup> em outras palavras, os vários embates ideológicos travados dentro e fora do Plenário, ora com vitória das correntes conservadoras, ora com vitória das correntes progressistas.

conseguiram resumir em “si mesmos, todos os interesses”<sup>28</sup> que permeavam a postura conservadora ou a progressista.<sup>29</sup>

Um dos autores do século XX que desenvolveu particular conceituação dos intelectuais foi justamente Antonio Gramsci. Ele elaborou suas teorias a respeito dos intelectuais a partir de um diagnóstico das funções e dos lugares ocupados pelos mesmos, sob o signo do compromisso de transformar a sociedade ou de reproduzi-la:

Para Gramsci, o intelectual é uma figura que tanto pode agir para a transformação da sociedade quanto para a sua reprodução. (...) Assim, desde logo vale assinalar que entendo que foi com base em um diagnóstico das *funções* e dos *lugares* ocupados pelos intelectuais para preservar o *status quo* que Gramsci pôde elaborar uma teoria da transformação social na qual os intelectuais desempenhavam um papel central.<sup>30</sup>

Gramsci critica a concepção que considera a atividade intelectual como autônoma e independente, bem como aquela definição pela oposição, ou seja, intelectual seria aquele que não exerce atividade manual. Diferentemente destas concepções, Gramsci caracteriza os intelectuais a partir do desempenho de certas funções referentes à

---

<sup>28</sup> MANNHEIM, Karl. *Op. cit.*, p.183

<sup>29</sup> Observe-se que o conceito de progressismo remete, dentre outras aplicações vinculadas a argumentos econômicos, a um movimento e um partido político da história espanhola, resultante da cisão liberal que ocorreu nas primeiras décadas do século XIX. O partido progressista caracterizava-se por defender a soberania do povo e o direito de insurreição. Atacava a Igreja e o clero, sobretudo pelo fato de participarem da classe dos senhores de terra que os progressistas queriam substituir por uma classe média rural, assim como visavam a incluir as terras numa economia de mercado. Se os *conservadores* são aqueles que lutam pela manutenção/conservação do *status quo*, o termo *progressista* está sendo utilizado aqui em oposição a *conservador*, vale dizer, progressistas são aqueles que adotam uma postura crítica em relação ao *status quo*.

<sup>30</sup> BEIRED, José Luís Bendicho. *A função social dos intelectuais*. In AGGIO, Alberto (org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Editora UNESP, 1998, p. 122.

organização da sociedade.<sup>31</sup> Este desempenho colocaria os intelectuais numa categoria social de elite, por criarem a autoconsciência crítica.

Retomando:

Autoconsciência crítica significa, histórica e politicamente, a criação de uma elite de intelectuais: uma massa humana não se “distingue” e não se torna independente “por si”, sem se organizar (em sentido lato); e não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual e filosófica.<sup>32</sup>

Este é um dos fundamentos teóricos desta pesquisa: o IAB seria uma elite de juristas,<sup>33</sup> preocupados com a organização normativa brasileira; boa parte estaria disposta a contribuir para a formação de uma ideologia jurídica que possa romper com aquilo que exista de antidemocrático e antinacional no ordenamento brasileiro. Dessa forma,

---

<sup>31</sup> Deve-se estar advertido para o fato de que: “Deveria ter ficado claro que os intelectuais não constituem de forma alguma uma classe, não podem formar um partido e não estão capacitados a agirem em conjunto. Tais tentativas estavam destinadas ao fracasso, pois a ação política depende principalmente de interesses comuns que faltam aos intelectuais mais que qualquer outro grupo. Nada está mais distante dessa camada que a unidade de pensamento e a coesão. Um funcionário do governo, um agitador político ou escritor insatisfeito do tipo radical, um sacerdote e um engenheiro possuem poucos interesses palpáveis em comum. Existe mais afinidade entre o escritor “proletário” e o proletariado que entre os demais tipos intelectuais citados. Por outro lado, todos sabemos que os intelectuais renegados, filhos da burguesia ou da aristocracia, reagem de forma diferente de outros membros de suas próprias camadas com menor mobilidade social. Juntamente com os seus próprios e variados interesses de classe, os intelectuais trazem para a sua situação ocupacional uma motivação especial e uma atitude característica, que o sociólogo não pode deixar de identificar”. (MANNHEIM, Karl. *O problema do intelectual. apud FORACCHI, Marialice M. & FERNANDES, Florestan. Karl Mannheim, Ática, 1982, p 104.*)

<sup>32</sup> GRAMSCI, Antonio. *Op. cit.* p. 21

<sup>33</sup> *Elite de juristas*, aqui, no sentido de haver um certo controle para a associação de advogados ao Instituto, com a necessidade de submissão a uma Comissão de Admissão. Nesta Comissão, os pretendentes a associados devem demonstrar sua capacidade intelectual, por intermédio de obras jurídicas, publicadas ou não. Ademais os integrantes da Comissão podem emitir juízos de valor quanto à carreira profissional e/ou acadêmica do aspirante a associado, a fim de verificar se o candidato estaria “à altura” do IAB. Logo, critérios objetivos e subjetivos são mesclados.

o IAB estaria agindo como intelectual orgânico, aplicando-se a visão de Eagleton referente ao conceito gramsciano:

O intelectual orgânico, assim, provê o vínculo ou pivô entre a filosofia e o povo, versado na primeira, mas ativamente identificado com o segundo. Seu objetivo é construir, baseado na consciência comum, uma unidade “cultural-social” na qual vontades individuais normalmente heterogêneas são fundidas na base de uma concepção comum do mundo. (...) A função dos intelectuais orgânicos, em outras palavras, é forjar os vínculos entre “teoria” e “ideologia”, criando uma passagem em ambas as direções entre a análise política e a experiência popular.<sup>34</sup>

José Luís Beired afirma que a análise de Gramsci demonstra o papel do intelectual como organizador da cultura e dos homens,<sup>35</sup> e estabelece uma relação entre economia, instituições e campo cultural. Gramsci estaria contrapondo ao intelectual tradicional o intelectual orgânico, que seria o intelectual “moderno”. Segundo Beired, este se distinguiria pela especialização técnica, pela nova disciplina de trabalho e pelo hábito de trabalho coletivo. Nas palavras do próprio autor:

O intelectual moderno será aquele capaz de articular a sua especialidade profissional ao desenvolvimento de uma ação política e cultural de natureza *hegemônica*. Nessa perspectiva, os intelectuais são encarados como os responsáveis pelo nexo teoria-prática, pelo encontro entre elites e povo, em suma, pela criação da vontade nacional-popular. (grifo do autor).<sup>36</sup>

No caso específico do Instituto dos Advogados Brasileiros, os integrantes do IAB deveriam formar o núcleo dirigente que lutaria pelo aperfeiçoamento da ordem jurídica, a fim de aprimorar o Estado Democrático de Direito no Brasil. Entretanto, será possível perceber, ao

---

<sup>34</sup> EAGLETON, Terry. *Op. cit.*, pp 110-111

<sup>35</sup> BEIRED, José Luís Bendicho. *Op. cit.*, p. 127

<sup>36</sup> *Idem*, p. 128



longo da história do Instituto, que nem sempre o IAB atuou a favor da democratização do Estado e que em alguns episódios importantes houve omissão, ou mesmo um posicionamento que contribuiu para a reprodução das desigualdades sociais.

Neste momento faz-se necessária uma advertência: todos os autores citados referem-se aos intelectuais como *pessoas* e não *entidades* ou *associações*, como é o caso do IAB. Na verdade, o que se pretende demonstrar é que o IAB assume institucionalmente a postura de seus associados mais eminentes, ao longo de sua história, e incorpora os pareceres e/ou manifestações de seus associados emprestando a tais posicionamentos todo o peso de sua folha de serviços prestados ao País – folha esta extensa, ainda que possa ser bem ou mal avaliada, conforme se busque uma postura progressista ou conservadora.

Nesta altura, vale assinalar que o IAB teria reunido condições para estabelecer o que Bobbio chama de “relação entre intelectuais e classe política”. Afirma ele:

Para que o problema da relação entre intelectuais e classe política faça sentido são necessárias duas condições preliminares: a) que os intelectuais constituam ou criem constituir, em um determinado país, uma categoria à parte; b) que essa categoria de pessoas tenha ou creia ter uma função política própria, que se distinga da função de todas as outras

categorias ou classes componentes daquela determinada sociedade.<sup>37</sup>

Aplicando-se o conteúdo de tal proposição ao IAB, afigura-se o seguinte quadro: A) os advogados brasileiros, de fato são, e sempre foram, uma categoria à parte.<sup>38</sup> Na última Constituição os advogados foram elevados à condição de profissional indispensável à aplicação da Justiça (art. 133). Sem sombra de dúvida, ainda que não houvesse no Brasil o histórico referente aos bacharéis em Direito, na atualidade pode-se considerar os advogados como categoria à parte dentre os profissionais liberais; B) Quanto ao segundo requisito, qual seja, que essa categoria de pessoas tenha ou creia ter uma função política própria, também pode ser aplicada ao Instituto: a relação entre o IAB e o Estado brasileiro foi estreita desde o seu nascimento até o advento da OAB, pois era a única entidade que congregava os advogados; após a criação da Ordem, o Instituto manteve estreitos laços com o Parlamento brasileiro, por meio dos seus pareceres; tais pareceres serviram e continuam servindo, seja para subsidiar a opinião dos parlamentares, seja para compor, na íntegra, o debate parlamentar.

---

<sup>37</sup> BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP, 1997, p. 31

<sup>38</sup> A propósito, um dos temas relevantes é o *bacharelismo*, que caracteriza-se na cultura brasileira por um certo formalismo, pelo amor às letras, pelo culto das humanidades, pelo respeito às vezes supersticioso à palavra escrita, traços estes que predominaram na formação da elite brasileira até 1930; o mesmo termo ainda pode ser empregado no sentido pejorativo, para significar certo idealismo desprendido da realidade, certo jurisdicismo formalista, que acompanhou a elite brasileira até recentemente. A respeito, cf., entre outros, ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988 e VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

Alguns exemplos de tais momentos foram catalogados nos anexos, como, em 1958 (ANEXO 3), quando o então presidente do Instituto, Otto Gil, encaminhou parecer do IAB a propósito de discussão sobre a Lei Orçamentária para 1959. Neste momento da vida nacional, a OAB já se encontrava instalada e atuante. Entretanto, enquanto a Ordem teria uma função muito específica de zelar pelo cumprimento das prerrogativas profissionais dos advogados, o IAB teria como função primordial auxiliar na construção do conhecimento jurídico e, para tanto, estabeleceria diretamente com o Parlamento um canal de comunicação, sendo único nesta tarefa.

Dos autores que refletiram sobre a tarefa dos intelectuais, Bobbio elabora uma síntese aqui reproduzida:

1) o intelectual não tem uma tarefa política, mas uma tarefa eminentemente espiritual (Benda); 2) a tarefa do intelectual é teórica mas também mediamente política, pois a ele compete elaborar a síntese das várias ideologias que dão passagem a novas orientações políticas (Mannheim); 3) a tarefa do intelectual é teórica mas também imediatamente política, pois apenas a ele compete a função de educar as massas (Ortega); 4) a tarefa do intelectual também é política, mas a sua política não é a ordinária dos governantes, mas a da cultura, e é uma política extraordinária, adaptada aos tempos de crise (Croce).<sup>39</sup>

É curioso perceber que a composição dos membros do Instituto é tão heterogênea que comporta pessoas identificadas com todos os pontos de vista acima arrolados. E o IAB tem procurado desempenhar a função de criar uma dialética ou um movimento interno próprio, ou seja, em alguns casos estabelecendo uma “ação recíproca” (no sentido

---

<sup>39</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.* p. 34

de procurar a conexão ou o consenso entre as posições divergentes); em outros casos, estabelecendo um “processo por tese/antítese/síntese” (no sentido de traduzir o processo e o desenvolvimento das posições divergentes) e, em outros casos, “convertendo a quantidade em qualidade, e vice-versa”.<sup>40</sup>

Ao assim proceder, acaba por desempenhar uma função que equivale a do *intelectual orgânico* gramsciano, por intermédio de suas atividades e até mesmo de seus manifestos. É oportuno sublinhar que, geralmente, os manifestos são formas de demonstração pública com engajamento político implícito (em regra, de “esquerda”), formas estas próprias dos intelectuais quando desejam protestar. No caso específico do Instituto, não é demasiado reiterar que existem limites bastante claros de atuação, posto que o IAB é uma associação liberal e, como tal, tem por horizontes o cumprimento e o aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro, tendo como referencial a afirmação das liberdades públicas, a construção do Estado Democrático de Direito e a luta pelos direitos humanos, estes entendidos como parte dos direitos fundamentais.

As características dos intelectuais seriam, assim, assimiladas pelo IAB no sentido de torná-lo a ponte entre o Estado e a sociedade civil organizada, pois os advogados membros do Instituto, de *per si*,

---

<sup>40</sup> Cf. síntese de BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 31s.

difícilmente teriam condições de procurar interferir na elaboração seja das normas jurídicas, seja das políticas públicas. O IAB, por sua história e por sua definição estatutária, contempla tais prerrogativas também como um horizonte de ação. Dessa maneira, reúne os requisitos necessários para estabelecer uma relação entre os juristas organizados e o Estado, ou, como diria Bobbio, uma relação entre os intelectuais e a classe política.

### **1.3 Sociedade civil e democracia**

Na atualidade, no empenho de renovar e retomar a relevância do IAB, em conformidade com as ocorrências estruturais mais recentes e marcantes – tais como a globalização econômica e a mundialização cultural – o IAB tenta inaugurar um novo momento em sua secular existência, na busca pioneira de adoção de uma nova perspectiva de observação e interpretação dos fenômenos jurídicos. Para uma melhor compreensão do que vem a ser essa nova perspectiva, pode-se recorrer à noção de *governança*,<sup>41</sup> no sentido que lhe foi conferido pelo jurista

---

<sup>41</sup> Há pelo menos seis sentidos para o termo *governança*: 1) A governança enquanto Estado mínimo: baseado na necessidade da redução dos déficits públicos, esse uso da governança refere-se a uma nova forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos (Gery Stocker); 2) A governança corporativa: oriunda das teorias do *management*, a governança corporativa acentua a necessidade de eficácia, assim como a *accountability* na gestão dos bens públicos (Tricker); 3) A governança enquanto "*New Public Management*" (NPM): o NPM prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia, através da introdução de métodos de gestão do setor privado e do estabelecimento de medidas incitativas ("*incentives*") no setor público; 4) A "boa governança": utilizada originalmente pelo

André-Jean Arnaud. A propósito, e a partir de questionamentos pertinentes sobre a inserção do próprio Direito no século XXI, Arnaud sustenta três teses:

1º) que o direito está realmente e diretamente relacionado ao processo da globalização, porque a globalização renova os princípios que fundam nossos direitos, dando um novo sentido a termos como equidade, mercado, democracia, direitos humanos;

2º) que, por via de conseqüência, o direito está prestes a evoluir de uma ordem “imposta” para uma ordem “negociada”; a produção das normas jurídicas evoluindo de uma natureza autoritária para uma natureza “participativa”;

3º) e, concluindo, que, quando se vai ao fundo das coisas, verifica-se que são as raízes do contrato social, que liga o povo a seus governantes, que devem ser reconsideradas; e que, enquanto isso não acontecer, nosso direito, nossa justiça e seus servidores, os profissionais do direito, permanecerão em crise.<sup>42</sup>

Como se pode deprender, consoante tais teses, surge a necessidade incontornável de elaboração de novos conteúdos para os Princípios Gerais do Direito, a fim de se dar início à arquitetura de um

---

Banco Mundial com referência a suas políticas de empréstimos, a boa governança é uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa; 5) A governança enquanto sistema sociocibernético: a governança pode ser considerada "*as the pattern or structure that emerges in a social-political system as common result or outcome of the intervening intervention efforts of all involved actors*" (Jan Kooiman). As palavras centrais dessa definição são a complexidade, a dinâmica das redes e a diversidade dos atores. O mundo político seria assim marcado pelas co-estratégias: a co-gestão, a co-regulação, assim como as parcerias público-privado. J.N. Rosenau sugere, por exemplo, que ao governo tangem "*activities backed by formal authority*", ao passo que à governança tangem "*activities backed by shared goals*"; 6) A governança enquanto conjunto de redes organizadas: a governança refere-se a "*managing networks that are self-organizing*". Considerando que o Estado é um dos atores (a não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema (Rhodes). Extraído de [http://www.unesco.org/most/demgov\\_port.htm#note](http://www.unesco.org/most/demgov_port.htm#note). O sentido de Arnaud se aproxima da última visão apresentada.

<sup>42</sup> ARNAUD, André-Jean. *Alguns impactos da globalização sobre o direito*. Conferência proferida durante a XVIII Conferência Nacional da OAB, em novembro de 2002, Salvador (BA), mimeo.

*direito globalizado*. É oportuno reiterar que este novo direito teria como principal característica ser *negociado*:

Que os processos de produção do direito sejam abalados, percebe-se pela multiplicação dos atores. Isso é, no entanto, uma consequência normal da diminuição do papel do Estado. (...) Mas a grande novidade reside, sobretudo, na importância assumida pelo que se chama comumente, hoje, a “sociedade civil”. (...) Com a reaparição da “sociedade civil”, tudo está prestes a mudar. A sociedade civil chega a ser definida, na relação com o Estado, como o conjunto dos movimentos não governamentais. É interessante notar, que desse ponto de vista, a globalização tem efeitos positivos. (...) o direito, aquele que nós praticamos, o direito instaurado e protegido pelo Estado, passa de uma natureza autoritária a uma natureza progressivamente negociada.<sup>43</sup>

Historicamente, a sociedade civil tem sido representada, nas instâncias decisórias, pelos parlamentos. Na sociedade globalizada, na proporção em que essa mesma sociedade civil é enaltecida, a simples representação começa a se mostrar insuficiente. Tornar-se-ia necessário acrescentar à representação uma razoável dose de *participação*. Segundo o professor Arnaud, somente pelo esquema da *governança*, (representado a seguir), isso seria possível. Organizações e movimentos da sociedade civil, onde podem ser incluídas as instituições democráticas similares ao IAB, teriam uma função importante no equacionamento de problemas (nascidos e percebidos na própria sociedade), bem como na concepção de planos de ação, de forma democrática e participativa.

---

<sup>43</sup> *Idem*

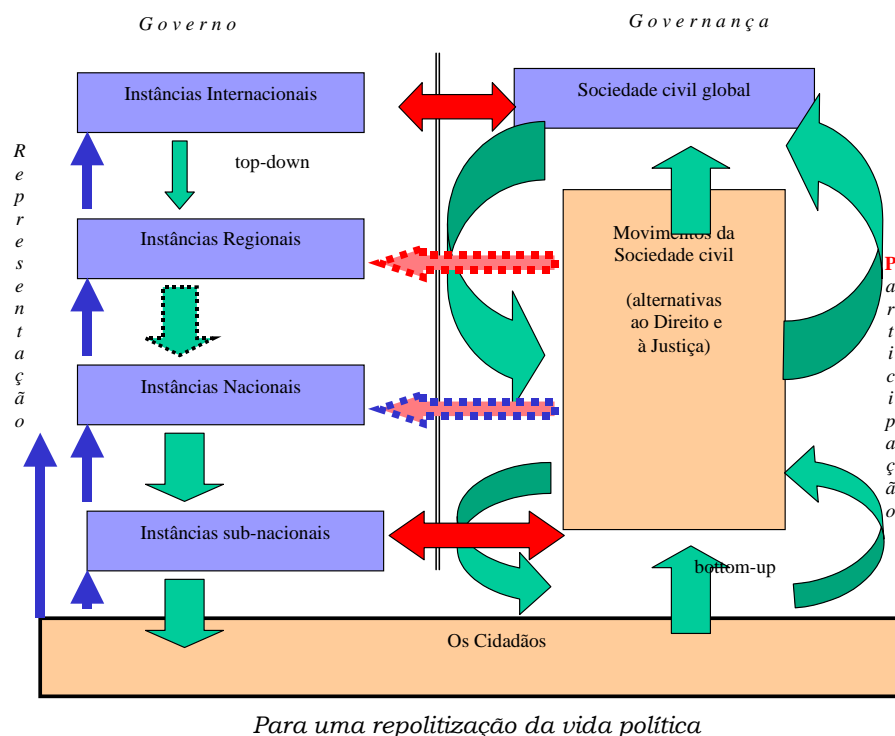
Essa perspectiva de participação parte de uma concepção contratualista do Estado, segundo a qual o Estado ou sociedade política seria resultante de um processo de racionalização dos instintos ou paixões humanas, desregulamentadas no *estado de natureza*. Nesse sentido, o Estado (tanto em Hobbes, quanto em Maquiavel, Rousseau, Kant e Hegel) seria a sociedade racional. Nessa linha, Bobbio formula três modelos da relação Estado-sociedade civil, a partir do pensamento político moderno: no primeiro, o Estado seria a eliminação do “estado de natureza”; no segundo, o Estado seria o supremo regulador de uma sociedade natural, no sentido de estar conforme a natureza do homem; e no terceiro modelo, o Estado seria a superação da sociedade civil.<sup>44</sup> Por seu turno, o esquema proposto pelo professor Arnaud é assim exposto:

---

<sup>44</sup> cf. BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, 43-46.



## Participação, Governo, Governança



As noções até aqui contempladas remetem a uma dimensão sociohistórica não menos importante. Na alvorada do novo século e do novo milênio assiste-se a uma retomada de conceitos e valores relacionados diretamente com a relevância adquirida pela sociedade civil. Caberia, portanto, verificar o significado de *sociedade civil* para Gramsci, em socorro da fundamentação que se deseja construir aqui.

Afirma Bobbio que três são os elementos fundamentais da doutrina marxista do Estado:

- 1) o Estado como aparelho coercitivo, ou, como dissemos, "violência concentrada e organizada da sociedade": ou seja, uma concepção instrumental do Estado, que é o oposto da concepção finalista ou ética; 2) o Estado como instrumento de dominação de

classes, (...) ou seja, uma concepção particularista do Estado, oposta à concepção universalista que é própria do direito natural, Hegel incluído; 3) o Estado como momento secundário ou subordinado com relação à sociedade civil, (...) ou seja, uma concepção negativa do Estado.<sup>45</sup>

Aduz ainda Bobbio que a teoria do Estado de Gramsci, em especial aquela deduzida dos textos do *Cárcere*, pertence à corrente segundo a qual o Estado não é um fim em si mesmo, mas é um instrumento, um aparelho, pois é condicionado à sociedade subjacente, e, assim, subordinado a esta; um representante de interesses particulares e, sendo assim, seria uma instituição transitória pois estaria fadado a desaparecer com a transformação daquela mesma sociedade. Afirma Bobbio: “Não seria difícil encontrar, entre as milhares de páginas dos *Cadernos*, passagens em que ecoam os quatro temas fundamentais do Estado instrumental, particular, subordinado, transitório”.<sup>46</sup>

Não obstante, é mister frisar, que o limite da moderna versão do liberalismo político, pelo que tudo indica, bastante presente na prática do Instituto dos Advogados Brasileiros, seria a social-democracia, ou ainda o Estado de Bem-Estar Social, que comportaria os traços da instrumentalidade e da subordinação, mas não seria particular, nem tampouco transitório.

---

<sup>45</sup> *Idem*, p. 46.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 47.

É bastante útil a análise de Bobbio no tocante ao conceito de sociedade civil em Gramsci,<sup>47</sup> que tem início numa digressão sobre o mesmo tema em Hegel e Marx. Assim é que, enquanto que na tradição hegeliano-marxista a expressão *societas civilis* designa a sociedade pré-estatal, em toda a tradição jusnaturalista tal expressão significa a sociedade política, ou o Estado. Em outras palavras, pode-se dizer que na tradição hegeliano-marxista os dois termos da antítese seriam sociedade civil/sociedade política, ao passo que na tradição jusnaturalista os dois termos seriam estado de natureza/estado civil. No entanto, Bobbio explica que existe uma inovação substancial em Hegel na interpretação que o texto *Filosofia do direito* apresenta da “sociedade civil”:

A sociedade civil de Hegel, ao contrário da sociedade desde Locke até os fisiocratas, não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas, mas, ao contrário, o reino “da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética” [cf. HEGEL, *Philosophie des Rechts*, § 185] reino esse que deve ser regulado, dominado e anulado na ordem superior do Estado. Nesse sentido, e somente nele, a sociedade civil de Hegel – e não a sociedade natural dos jusnaturalistas, de Locke a Rousseau e aos fisiocratas – é um conceito pré-marxista. Apesar disso, deve-se ainda advertir que o conceito de sociedade civil em Hegel é, sob certo aspecto, mais amplo, e, sob outro, mais restrito do que o conceito de sociedade civil tal como será acolhido na linguagem Marx-engelsiana, que depois se tornou linguagem corrente. Mais amplo porque, na sociedade civil, Hegel inclui não apenas a esfera das relações econômicas e a formação das classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo, ou seja, dois temas do direito público tradicional: mais restrito porque, no sistema tricotômico de Hegel (não dicotômico, como o dos jusnaturalistas), a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado, e, portanto, não inclui – ao contrário da sociedade natural de Locke e da sociedade civil no uso predominante – todas as relações e

---

<sup>47</sup> *Idem*, capítulo 2.

instituições pré-estatais, aí incluída a família. A sociedade civil em Hegel é a esfera das relações econômicas e ao mesmo tempo a sua regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal, e é conjuntamente sociedade burguesa e Estado burguês: Hegel concentra nela a crítica da economia política e da ciência política, inspiradas respectivamente nos princípios da liberdade natural e do Estado de direito.

A fixação do significado de “sociedade civil” como algo que se estende a toda a vida social pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político, e, portanto, como um dos dois termos da antítese sociedade-Estado, essa fixação ocorre em Marx.<sup>48</sup>

Pode ser acrescentada nessa discussão uma outra antítese fundamental no pensamento marxista, qual seja, a dialética infraestrutura/superestrutura, uma vez que em Marx a sociedade civil e o momento infraestrutural encontram-se identificados. Entretanto, para Gramsci, *“a sociedade civil não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura”* [grifos originais].<sup>49</sup> Citando os *Cadernos do cárcere*, Bobbio reproduz a definição de Gramsci do que pode ser chamado de sociedade civil, que seria o “conjunto de organismos habitualmente ditos privados”<sup>50</sup> e que estaria fixado no plano superestrutural. Para Gramsci, a sociedade civil é o “conteúdo ético do Estado”.<sup>51</sup>

Estabelecendo uma correlação entre o conceito de sociedade civil em Gramsci, o conceito aqui reproduzido de racionalidade jurídica, e a dialética presente na história do IAB, e tomando por base o conceito

---

<sup>48</sup> *Idem*, p. 52-53.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 56

gramsciano de dialética histórica, pode-se cotejar com o conceito de racionalidade jurídica para a emancipação a relação entre instituições e ideologias, conforme apresentado por Bobbio:

Em Gramsci, a relação entre instituições e ideologias, ainda que no esquema de uma ação recíproca, aparece invertida: as ideologias tornam-se o momento primário da história, enquanto as instituições passam a ser o momento secundário. Uma vez considerado o momento da sociedade civil como o momento através do qual se realiza a passagem da necessidade à liberdade, as ideologias – das quais a sociedade civil é a sede histórica – são vistas não mais apenas como justificação póstuma de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como **forças formadoras e criadoras de nova história, colaboradoras na formação de um poder que se vai constituindo**, e não tanto como justificadoras de um poder já constituído.<sup>52</sup> [grifou-se].

Pelo exposto, pode-se afirmar em grandes linhas que, na qualidade de caudatário das ideologias jurídicas progressistas e conservadoras, caberia ao IAB – ao longo de seus quase duzentos anos de existência – elaborar a síntese da relação dialética entre as principais forças da história jurídica brasileira.

Outro conceito gramsciano importante para uma análise da história do IAB é o de *hegemonia*. Bobbio explicita o significado do termo:

Com respeito à extensão, a **hegemonia gramsciana**, compreendendo, como vimos, além do momento da direção política, também o da direção cultural, **abarca, como suas entidades portadoras, não só o partido, mas todas as outras instituições da sociedade civil (entendida em sentido gramsciano) que tenham um nexos qualquer com a elaboração e a difusão da cultura**. Com respeito à função, a hegemonia não visa apenas à formação da vontade coletiva capaz de criar um

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 62

novo aparelho estatal e de transformar a sociedade, mas também à **elaboração e, portanto, à difusão e à realização de uma nova concepção do mundo**. De modo mais sintético e preciso: a teoria da hegemonia liga-se em Gramsci não apenas a uma teoria do partido e do Estado, a uma nova concepção do partido e do Estado, não consiste apenas em uma obra de educação política; antes, engloba a nova e mais ampla concepção da sociedade civil considerada não só em suas diversas articulações, mas também (...) como momento superestrutural primário.<sup>53</sup> [grifou-se]

Ao longo de quase dois séculos de existência, um dos papéis que competiram ao IAB – na qualidade de um ente da sociedade civil –, a despeito de sua inspiração liberal, foi o de interpretar e explicar a história jurídica brasileira, por intermédio da dicotomia momento econômico/momento ético-político; assim como adotar posturas utilizando-se do critério instituições/ideologias (aliás, uma segunda dicotomia entre momento ético e momento político). Tudo isso a fim de distinguir, no processo histórico, as fases de ascensão e de decadência da mesma sociedade civil:

Somente se se leva em conta a contínua superposição das duas dicotomias é que se consegue dar uma explicação da dupla frente em que se move a crítica gramsciana: contra a consideração exclusiva do plano estrutural, que leva a classe operária a uma luta estéril ou não decisiva; e contra a consideração exclusiva do momento negativo do plano superestrutural, que leva a uma conquista efêmera e igualmente não-decisiva. O local dessa dupla batalha é, mais uma vez, a sociedade civil, da qual uma das faces se volta para a superação das condições materiais que operam na estrutura, ao passo que a outra se volta contra a falsa superação dessas condições através da pura dominação sem consenso.<sup>54</sup>

A hegemonia jurídica seria conquistada pelo IAB nas oportunidades em que, a partir da ordem jurídica, fossem elaboradas,

---

<sup>53</sup> *Idem*, pp. 68-69.

<sup>54</sup> *Idem*, p 64.

difundidas e realizadas novas visões de mundo, ou novos projetos de sociedade brasileira.

No que tange aos modelos de sociedade civil, um estudo de Avritzer é bastante oportuno, pois avalia a especificidade do caso brasileiro, a saber:

Diversos autores já abordaram a problemática do surgimento da sociedade civil no Brasil, no interior do processo de democratização do país. A maior parte deles associa a sociedade civil com o surgimento de movimentos sociais, tais como o novo sindicalismo, os movimentos de base ligados à igreja católica e o associativismo profissional de classe média.<sup>55</sup>

Diferentemente dessa abordagem corrente, Avritzer reinterpreta fatos históricos conhecidos à luz de elementos inéditos, com vistas à formulação de uma teoria da sociedade civil, e preleciona:

O surgimento da sociedade civil brasileira está associado a três fenômenos principais: 1º) o surgimento de atores sociais modernos e democráticos; 2º) a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação estado-sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação estado-sociedade; 3º) a constituição de estruturas legais, público e políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil.<sup>56</sup>

O professor Avritzer demonstra que a modernização a que foi submetida o Brasil, em especial na segunda metade do século XX, revelou uma mudança nas condições de vida, em particular com a urbanização (desordenada, diga-se de passagem), contudo, sem renovar

---

<sup>55</sup> AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p 284.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 285

práticas políticas dominantes no interior das elites. Tais elites foram incapazes “de se adaptarem politicamente às mudanças supostas pelo processo de modernização social”, o “que tornou o processo de democratização social no Brasil dependente da inovação social”. No mesmo trabalho, Avritzer aponta o equívoco de se relacionar diretamente os termos “autoritarismo” e “constituição de uma sociedade civil organizada”.

Para a discussão que se trava nesta pesquisa, importa aquilo que Avritzer chama de “o terceiro pilar do processo brasileiro de modernização autoritária”, a saber, “a associação entre poder e saber”, ou, em outros termos, as correlações entre ideologia e conhecimento. No discorrer de seu texto, Avritzer aponta que entidades como a OAB e a Associação Médica Brasileira, ou seja, associações de profissionais de classe média, sofreram um processo de renovação e de disputa. Afirma o Autor:

Nesses casos, a ruptura com um processo de legitimação do uso indevido do saber no decorrer da modernização brasileira fica mais do que patente, demonstrando que, apenas a partir do final dos anos 70, as políticas do Estado envolvendo pretensões científicas de validade, passaram a ter tais mecanismos discutidos em fóruns públicos.<sup>57</sup>

Se, de fato, a OAB passou por este processo descrito, o mesmo não se pode afirmar do IAB. Ainda que o Instituto tenha retomado os

---

<sup>57</sup> *Idem*, pp. 289-290.



rumos de defesa dos valores do Estado Democrático de Direito, como se verá, em especial, nas gestões analisadas desde Ricardo Lira, muito ainda se encontra por fazer. Se a tradição histórica do IAB confere legitimidade para pronunciamentos e postulações, também se torna um fardo quando o tema é mudança, pois tudo acontece de forma lenta e gradual.

Citando Francisco Weffort, Avritzer observa que “a sociedade civil nasceu da experiência do medo”, nascimento este que se deu a partir da igreja, da OAB e da imprensa. Ora, o próprio Hermann Baeta, presidente do IAB entre 1996 e 1998 e que havia sido presidente do Conselho Federal da OAB durante a última Constituinte, foi o responsável pela mudança de sede do Conselho Federal para Brasília, justamente para acompanhar, de perto, o exercício do Poder Constituído.<sup>58</sup> O IAB, por sua história e tradição, nunca conheceu essa “experiência do medo” e só parece ter começado a se preocupar com este aprendizado a partir da década de 1990.

Por outro lado, no tocante às relações sociedade política-Estado, percebe-se no caso brasileiro o quanto é importante institucionalizar a sociedade civil, ou seja, “consolidar uma esfera não particularista de generalização de interesses em uma sociedade na qual o particularismo

---

<sup>58</sup> Esta afirmação foi feita pelo próprio ex-presidente Baeta, em depoimento prestado como subsídio à esta pesquisa.

ainda domina as relações sociedade política-Estado”.<sup>59</sup> Ou, em termos teóricos,

A sociedade civil brasileira expressa a diferenciação social e a institucionalização de esferas intermediárias entre o Estado e o indivíduo, **mas não consegue atacar o problema da inefetividade do direito**, que teria de levar à constituição de estruturas específicas que desvinculassem as práticas legais das estruturas particularistas que continuam dominando o Estado.

Responder a este problema específico, implica em conceber, no caso das relações específicas entre sociedade civil e Estado, instituições e formas legais específicas que no pós-campanha [políticas] fossem capazes de interferir nas formas específicas de funcionamento das instituições estatais para generalizar os interesses no seu interior. Eu identifico essa forma específica de controle do Estado pela sociedade civil com um mecanismo institucional específico, chamado de “implementação complexa”.<sup>60</sup> [grifou-se]

O mesmo Autor afirma que se o particularismo é uma prática corriqueira, haveria a necessidade de uma instância legal própria que efetivasse os anseios bloqueados. Aponta também ele que os Poderes Executivo e Legislativo parecem ainda mais dominados pelo particularismo, comparativamente a outras instâncias estatais, e que talvez tal problema poderia ser resolvido se houvesse uma delegação à Procuradoria Geral da República.

Não seria o caso do IAB assumir esta tarefa, pelo menos em parte, tendo em vista que goza de vínculos históricos e estatutários com os referidos Poderes, e ainda pretende estar a serviço (também por

---

<sup>59</sup> AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p. 301

<sup>60</sup> *Idem*, p. 302

definição estatutária) do aperfeiçoamento da ordem jurídica? Uma enorme contribuição para o aprimoramento do ordenamento brasileiro seria, justamente, o debate sobre a efetividade dos direitos, em especial daqueles chamados fundamentais.

#### **1.4 Associativismo civil, sociedade civil e direitos fundamentais**

Nas sociedades democráticas atuais, sob a égide da globalização, o associativismo civil adquire contornos inéditos e uma posição estratégica no processo político; um exemplo recente e eloqüente desse fato foi o clima que envolveu a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Todavia, a despeito dessa conexão política, faz-se necessário não olvidar que o associativismo civil tem-se vinculado diretamente ao campo das interações de natureza cultural. O associativismo civil é polissêmico e complexo pois se conjuga a muitas outras instâncias sociais tais como, movimentos sociais, ações coletivas de solidariedade, organizações não-governamentais (Ongs)<sup>61</sup> e congêneres.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> É oportuno recordar que, na América Latina, a primeira geração de Ongs, na década de 1960, surgiu como uma solução supletiva que deu origem a núcleos de pesquisa que se organizaram à margem das universidades, então submetidas aos rigores da ideologia de segurança nacional; a núcleos de educação popular, paralelos ao sistema oficial de ensino; ou ainda como apoio técnico aos movimentos populares emergentes. Não se estimava que tais iniciativas fossem de longa duração. Porém, ao atuarem como órgãos de assessoramento a outras instituições, entidades e movimentos, as Ongs acabaram implantando no âmbito da ação social, inovações teóricas, políticas, metodológicas e organizacionais, que provocaram sua permanência e expansão.

<sup>62</sup> Cf. SCHERER-WARREN, Ilse. *Associativismo civil e interculturalidade na sociedade global*, mimeo, s/d.

Sabe-se que a qualificação *movimentos sociais* é empregada em sentidos muito diferentes. Muitas vezes é tomada segundo uma concepção apenas descritiva, para designar processos sociais os mais variados, por exemplo, desde as sufragistas que militavam pela emancipação feminina, os abolicionistas, e outros. Noutra concepção, pretende assinalar aspectos originais, criativos e dinâmicos da vida social, que residiria sobretudo na capacidade, maior ou menor, de mobilização e organização demonstrada pelos movimentos enfocados. Resta acrescentar que alguns analistas preferem enfatizar a dimensão coletiva dos movimentos (abordagem holística), enquanto outros preferem por em relevo a composição de ações, sentimentos e estratégias individuais.

De qualquer modo, dá-se por assentado que os movimentos sociais são construídos em torno de *interesses*, a serem promovidos ou defendidos. Vale ressaltar que tais interesses ultrapassam o patamar econômico, tais como jornada de trabalho, salário ou a obtenção de serviços públicos essenciais. Eles podem também, à guisa de exemplo, estar relacionados com a hostilidade sofrida por determinados segmentos étnicos ou religiosos, bem como às diversas formas de afirmação identitária. O importante é desde logo considerar que os movimentos sociais representam esforços coletivos, contínuos e organizados voltados para algum aspecto da *mudança social*. Existem

ainda os que se destinam a resistir a tais mudanças, ou seja, os movimentos de caráter reacionário.

Assim, por outras palavras, pode-se definir que os movimentos sociais sejam esforços coletivos de provocar mudanças, mais restritas ou mais amplas, em determinadas instituições sociais, ou, no limite, criar uma nova ordem social<sup>63</sup>. Historicamente falando, no século XIX eram denominados movimentos sociais as lutas organizadas do proletariado para obter maior poder de barganha na conquista de vantagens ou benefícios, à época, com perfil ideológico anarquista, comunista ou socialista. No século XX, principalmente após a Segunda Guerra, ampliou-se a designação também para as organizações camponesas e a resistência anticolonialista. Somente nas últimas décadas do século XX, a expressão passou a abranger também os movimentos de cunho nitidamente cultural e de afirmação identitária (de gênero, de raça ou de preferência sexual).

Em suma, numa perspectiva teórica e analítica, o mais apropriado é situar os conflitos de interesses de qualquer natureza, e a luta em prol da mudança (ou a resistência a ela), centrado nos atores

---

<sup>63</sup> Duas autoras brasileiras importantes sobre o tema dos movimentos sociais são Ilse Scherer-Warren, da Universidade Federal de Santa Catarina e Maria da Glória Gohn. Esta última, com uma significativa contribuição literária, como, por exemplo, *Movimentos Sociais no Início do Novo Milênio*. Petrópolis : Vozes, 2003; *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo : Cortez Editora, 2002; *Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo : Edições Loyola, 2002; *Historia dos Movimentos e Lutas Sociais*. São Paulo : Loyola, 2001; *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo : Cortez, 2001; *Mídia, Terceiro Setor e MST*. Petrópolis : Vozes, 2000.

sociais, e tomando por base que os movimentos sociais seriam ações organizadas por atores que pretendem obter o controle dos processos de transformação, e mais ainda, que tais atores adotam a premissa de que a mudança social e cultural é uma tarefa das instâncias organizadas da sociedade civil.

O que cabe também precisar é que a ação dos atores e agentes dos movimentos sociais deve ser caracterizada em dois níveis: pelos *valores* que defende e pelas *normas* que pretendem alterar. Estes dois níveis são indissociáveis. Se por um lado, os sistemas de valores, no todo ou em parte, materializam-se em normas e procedimentos, por outro, qualquer sistema normativo tem como fundamento os valores que deve assegurar. É oportuno advertir que entre os participantes de qualquer movimento existem diferentes intensidades no que tange ao tipo de motivação (idealista, utilitarista, romântica, etc.).

Nesta altura é prudente sublinhar que o capitalismo hegemônico atual pretende incluir a todos na esfera ideológico-cultural que ele próprio produz, sobretudo pela mídia eletrônica. O projeto é fazer com que as massas consumam mais do que as suas necessidades reais, e assim, permitam a permanência do acúmulo de capital em mãos privadas, perpetuando assim o sistema. Isto significa, entre outros aspectos, que no capitalismo globalizado não existe espaço para a neutralidade cultural, posto que a cultura comporta uma nítida função

ideológica. Por conseguinte, as perspectivas e as práticas culturais que não podem ser incorporadas à cultura do consumismo, são consideradas forças oposicionistas que devem ser subordinadas, marginalizadas, ou simplesmente eliminadas.

Por esse motivo é que as expressões da *contra-cultura*, expressivas na década de 1960, foram domesticadas por meio da comercialização e deixaram de representar ameaça, ao serem inseridas num processo de uma pluralidade de alternativas ilusórias. Os eventos de maio de 1968 se converteram num acervo de mídia, bem como o bicentenário da Revolução Francesa (resta especular o que será feito da Revolução Soviética em 2017!). Pela mesma razão, após o fim do chamado socialismo real, os conservadores puderam elevar “bandeiras” antes pertencentes apenas às esquerdas. A ideologia do consumismo tornou-se o combustível do sistema sob a égide das empresas proprietárias da informação, da educação e da cultura de massas. Este é mais um desafio a ser enfrentado por parte de quaisquer movimentos, organizações ou entidades não conformistas.

Nos últimos tempos, a sociedade civil vem sendo concebida como um Terceiro Setor, distinto do Mercado e do Estado<sup>64</sup>. Para os

---

<sup>64</sup> Embora não constitua preocupação central da presente pesquisa, não se pode ignorar a relevância do debate sobre a questão da emergência e crescente importância do chamado Terceiro Setor na sociedade brasileira. Neste sentido, é interessante uma incursão em alguns trabalhos que buscam uma avaliação crítica do papel ideopolítico do Terceiro Setor no Brasil, como, por exemplo, MENEZES, Maria Thereza C.G.de

movimentos sociais e organizações civis, isso significa poder mover-se num espaço social autônomo, democrático e aberto à criatividade, ou seja, tanto fora dos rigorosos cânones estatais, quanto externo à lógica da acumulação lucrativa. Trata-se do campo no qual prevalecem a solidariedade ativa, o voluntariado, o exercício da cidadania, e a lógica comunitária. Em suma, tratar-se-ia da busca de novos instrumentos de mudança social, no contexto de ocaso das ideologias totalizantes.

Em suma: além do Estado e do Mercado existiria um *terceiro setor*, não-governamental e não-lucrativo, porém, organizado, independente e destinado a mobilizar o pendor voluntário. Esse conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e de serviços públicos. Neste caso, bens e serviços públicos implicam numa dupla qualificação: não geram lucros e respondem a carências coletivas. Portanto, o conceito implica numa expansão da concepção corrente de “esfera pública”. Segundo esse ponto de vista, a vida pública não é composta apenas pelos atos de governo, mas também pela atividade cidadã. Põe ainda em relevo, outro traço fundamental: as inúmeras ações e indivíduos, grupos e

---

“Estado, Terceiro Setor e Filantropia Empresarial: A Nova Face da Antiga Parceria” In *Serviço Social & Movimento Social*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, v.1,n.2 (2000); SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000; MEREGE, Luiz Carlos (Coord.). *3º Setor: Reflexões sobre o Marco Legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001; GOHN, M.da G. “O novo associativismo e o Terceiro Setor” In *Serviço Social e Sociedade*. Nº 58, São Paulo: Cortez,1998; IOSCHPE, E.B.(Org.). *3º Setor e Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997, entre outros.



organizações que têm como finalidade precípua o atendimento de necessidades coletivas.

Ademais, a globalização econômica e a mundialização cultural trouxeram consigo a exigência de reformatação de conceitos e práticas por parte dos movimentos sociais. A soma dos movimentos identitários surgidos na década de 1960, com as formas de associativismo institucionalizado (Ongs) pujantes na década de 1990, desemboca na necessidade de formulação de novas categorias de análise, adequadas ao transnacionalismo e ao multiculturalismo que são o traço principal do associativismo civil contemporâneo, a saber

Nas décadas de 1960 a 1980, uma série de novos movimentos sociais – de gênero, ecológicos, regionais, étnicos e outros – organizaram-se a partir da afirmação de identidades coletivas autoconstruídas e de projetos específicos de autodefesa. Em nome destas especificidades se exigia reconhecimento, respeito às diferenças culturais e defendiam-se novos direitos. Nos campos da pesquisa e educacional, novas áreas de conhecimento desenvolveram-se: estudos de gênero, ecológicos e similares.<sup>65</sup>

No entanto, essa mudança de estratégia não se efetuava, nem se efetua, isenta de graves questões. É preciso frisar que no início da década de 1980, os segmentos mais atentos às classes dirigentes de orientação neoliberal, perceberam o quanto suas políticas estavam polarizando os países dependentes e o quanto generalizavam o descontentamento. Sem prejuízo da perspectiva privatista, passaram a financiar organizações comunitárias, situadas entre e/ou

---

<sup>65</sup> *Id. Ibid*, p 2

comprometidas com as classes subalternas, de modo a produzir uma espécie de “amortecedor” contra os conflitos que se anunciavam. Na década de 1990, essas organizações podiam ser contadas aos milhares pelo mundo todo e que, somadas, contabilizavam algo em torno de quatro bilhões de dólares, em verbas de “cooperação”.

Na medida em que crescia a oposição ao neoliberalismo, crescia proporcionalmente o montante das verbas destinadas às Ongs. Portanto, pode-se afirmar que existiu e existe uma proporção direta entre o crescimento das modalidades de associativismo civil e dos movimentos sociais, ambos de cunho anti-sistêmico, e o empenho das classes dirigentes em subvertê-los. Em outras palavras: o Banco Mundial, o FMI e os governos a eles alinhados, decidiram não só implantar um mecanismo para suavizar o processo de exclusão sistêmica por meio do mecanismo de “privatização da pobreza”, como tentaram transformar o associativismo civil em mais um fator de esvaziamento do Estado, porquanto, até onde se sabe, os *novos movimentos sociais* defendem a postura anti-estatal, exceto quando se trata das chamadas “políticas de parceria”.

Por conseguinte, o grande risco incrustado no associativismo civil atual é que ele seja, paradoxalmente, um instrumento no desvio do enfoque das lutas substantivamente anti-sistêmicas para uma espécie de “corporativismo solidário”. Dito de outro modo: enquanto as

administrações públicas diminuem drasticamente as dotações sociais nos orçamentos, transferem esse montante para saldar dívidas contraídas com instituições financeiras, e cedem empréstimos a setores lucrativos da economia, as organizações civis insistem na responsabilidade *privada* e nos recursos privados para a solução de problemas que, por definição, cabem ao Estado equacionar e resolver. No limite, a prevalecer essa lógica, restaria aos trabalhadores uma dupla incumbência: financiar um Estado a serviço dos interesses lucrativos e ainda, por meio da auto-exploração, atender às suas próprias necessidades e a dos que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Entretanto, não se pode desconsiderar que existe uma minoria de Ongs (e associações civis outras) que se empenham no estabelecimento de uma estratégia alternativa de combate anti-sistêmico. Elas evitam verbas do Banco Mundial e seus congêneres, assim como são rigorosas no critério para a celebração de parcerias com o Estado. Elas também despendem esforços no sentido de vincular as reivindicações locais a horizontes mais amplos de luta, como por exemplo, a luta pela distribuição justa da posse da terra e a resistência contra os interesses chamados transnacionais.

A propósito, observe-se a opinião do professor Leonardo Avritzer a respeito dos conceitos de Gramsci, Marx e Hegel, no tocante à sociedade civil:

[Gramsci] será o primeiro autor a perceber a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, de acordo com o qual esta deve ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação.

(...)

O interessante do debate Hegel-Marx-Gramsci sobre sociedade civil consiste no fato de que ele conduziu apenas a uma utilização relativista do conceito e terminou por desempenhar um papel reduzidíssimo na recuperação da idéia de sociedade civil pelos movimentos de oposição ao socialismo real no Leste europeu.<sup>66</sup>

Em outro momento, o mesmo autor elabora uma conceituação de sociedade civil

pensada não mais como sistema das necessidades, tal como Hegel e Marx supuseram, e sim como “os movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva...”. Tal definição resgataria em Hegel a idéia de um espaço político para o exercício da vida ética, resgataria em Marx a contradição entre o espaço da interação e a operação do mercado, e em Gramsci a necessidade de conceber a sociedade em articulação com a esfera da reprodução da cultura.<sup>67</sup>

Neste cenário, o IAB estaria contribuindo ao franquear seus espaços e agindo como um verdadeiro “agente catalizador”; um exemplo recente reside justamente na atualização de uma de suas finalidades estatutárias: o ensino jurídico. Quando protagonistas (comunidades docente, discente, representantes governamentais e das instituições de

---

<sup>66</sup> AVRITZER, Leonardo (coord). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 34.

<sup>67</sup> *Id. Ib.* p. 36.

ensino públicas e privadas, além, no caso específico, da OAB) tiveram a oportunidade de dialogar e elaborar planos de ação que redundaram na criação de uma entidade autônoma, a Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi, a qual, apesar de pouco tempo de existência, já tem colaborado para estabelecer um diálogo inédito com as instâncias governamentais no estabelecimento de políticas públicas negociadas.

Tais práticas parecem revelar a construção de uma nova perspectiva, por intermédio de uma releitura dos velhos princípios gerais do direito. Dentre estes, talvez o mais importante seja o conceito de *direitos humanos*. Uma conceituação que parece aplicável à concepção do IAB é a de Pérez Luño:

Direitos humanos: o conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos, nos planos nacional e internacional.<sup>68</sup>

Desde logo, nesta conceituação encontram-se os dois princípios que se constituíram como pilares da modernidade: liberdade e igualdade. O reconhecimento dos direitos humanos importa, assim, na afirmação de que a Modernidade não terminou. *A contrario sensu*, afirmar o fim da modernidade significa, entre outros aspectos, desqualificar os direitos humanos, transformando-os em algo ineficaz. Por sinal, toda uma discussão jurídica tem sido desenvolvida na seara

---

<sup>68</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos. Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1991, p. 48.

dos direitos humanos, relacionando-os à idéia de dignidade. Se o binômio liberdade/igualdade faz uma remissão aos pensadores da modernidade, restaria ainda a difícil conceituação de dignidade humana. O filósofo Franz Hinkelammert<sup>69</sup> procura aproximar-se de uma definição: “uma vida digna se obtém com a satisfação das necessidades básicas”. No texto *Democracia y totalitarismo* esse pensador discute as relações entre os direitos humanos e a democracia e afirma que não se pode considerar como um bloco, um conjunto organizado e hierarquizado de direitos, sob pena de se estar numa armadilha, qual seja, a da possibilidade da inversão ideológica desses direitos.

A questão dos direitos humanos está presente no pensamento político ocidental desde o Iluminismo, e sempre pautou os debates no IAB. Luciano Oliveira, em primorosa reflexão sobre a democracia brasileira, faz uma releitura do pensamento político da esquerda brasileira sob o ângulo dos direitos humanos.<sup>70</sup> Neste trabalho, o autor

---

<sup>69</sup> HINKELAMMERT, Franz. *Democracia y totalitarismo*. São José, Costa Rica, DEI, s/d, p. 152.

<sup>70</sup> OLIVEIRA, Luciano. *Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político de esquerda no Brasil*. Recife, Ed. Pindorama, 1995. Em diferentes momentos o autor demonstra tal inversão. Para exemplificar, seguem duas citações emblemáticas: “no curso dos anos oitenta, no Brasil tanto quanto na América Latina, o pensamento político de esquerda começa a acolher toda uma série de questões novas (a ecologia, a condição feminina, as minorias étnicas, culturais, sexuais, etc) que, no dizer dos seus próprios militantes, recusam-se a ser reduzidas ao modelo único dos enfrentamentos de classe, o que significa reconhecer que a sociedade é atravessada por várias reivindicações que não estão compreendidas nas aspirações de uma classe pretendendo deter a posse do interesse universal: o proletariado. (...) O que existe de realmente novo nos movimentos sociais aparecidos nesses últimos anos é o fato de que eles enfatizam certos conflitos particulares que não seriam resolvíveis no quadro de uma solução para a contradição ‘principal’ entre o capital e o trabalho. (...) mesmo

demonstra, entre outros aspectos, o processo no qual a luta pelos direitos humanos deixou de ser uma reivindicação da chamada esquerda brasileira e acabou sendo apropriada pelos setores mais conservadores.

A partir dessas considerações preliminares, é possível traçar algumas correlações que demarquem um limite para o que seria a nova atuação do IAB: a luta pelos direitos humanos, pela modernidade, pela liberdade, pela igualdade, e pela dignidade humanas.

Os temas da liberdade e da igualdade, no âmbito jurídico, são recorrentes; É importante observar como Bobbio que “igualdade e diferença têm uma relevância diversa conforme estejam em questão direitos de liberdade ou direitos sociais”.<sup>71</sup> Não obstante, o maior problema da atualidade é que a última palavra em matéria de normatização, e, portanto, no que tange à garantia de que todos serão livres e iguais, deverá ser proferida pelo *mercado* – este ente supremo que traduziria em realidade os desejos de todos; ainda que para tal sejam exigidos sacrifícios humanos. Trata-se de uma relação quase religiosa: o “deus-mercado” exige sacrifícios para atender aos desejos. A

---

as ditaduras de direita na América Latina não dispensam o discurso em favor do desenvolvimento e da justiça social. Ora, uma hipótese que poderíamos então deduzir dessas observações é a de que no pensamento político moderno (*e não apenas no de esquerda*) o valor ‘formal’ da democracia exige um *mínimo* de igualdade real dos indivíduos como ponto de partida para que possam funcionar as chamadas ‘regras do jogo’. Aliás, essa metáfora nos parece ela mesma bastante reveladora, pois contém a idéia de que os jogadores dispõem de alguma coisa para colocar na mesa; e que se eles nada têm, o jogo também não existe...” extraído das páginas 131 e 142.

<sup>71</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1992, p. 71.

prevalecer essa lógica neoliberal globalizante, propagadora de muitos finais (da história, da modernidade, dos socialismos, da dicotomia entre esquerda e direita, das certezas, da razão iluminista, das ideologias, etc.), seria possível vislumbrar mais uma extinção: a dos direitos humanos.

Se a expressão direitos humanos se traduz como a efetividade da tríade liberdade/igualdade/dignidade, mas pela lógica que se quer afirmar hegemônica esta tríade só se realiza por meio do mercado livre, cuja existência depende de sacrifícios humanos, então se pode concluir que tais sacrifícios se dão no “altar dos direitos humanos”. O desemprego em massa, a exclusão de milhões de pessoas do processo produtivo em nome da realização do desejo de alguns, seria a prova mais cabal da injustiça e da falácia do mercado-livre como regulador da vida humana. Este papel de regular e normatizar as relações sociais cabe, portanto, à ciência jurídica, na qualidade de uma ciência normativa destinada justamente a *controlar os desejos*.

Assim é que uma concepção positiva do binômio igualdade/liberdade foi apresentada por João Luiz Duboc Pinaud, ex-presidente do IAB: “possibilidade de posse múltipla dos bens materiais ofertados pela existência social.”<sup>72</sup> Ora, aduzindo a esta

---

<sup>72</sup> ARQUIVOS DE DIREITO. Ano 2, número 2, vol. 1, abril de 1999. Nova Iguaçu, Gráfica universitária. PINAUD, João Luiz Duboc. *Sistema econômico e desenvolvimento*. p. 49.



conceituação o fator *dignidade*, a conclusão é a de que a realização dos direitos humanos só será possível mediante a possibilidade da possessão múltipla dos bens materiais ofertados pela existência social desde que todos tenham satisfeitas suas necessidades básicas. Não se trata de simplesmente rechaçar o projeto da globalização neoliberal e propor um retorno a uma modernidade de cultura liberal-burguesa. Como afirma Wolkmer, “o desafio está em transgredir o convencional e buscar valores emergentes”.<sup>73</sup>

Na mesma direção, Avritzer correlaciona os temas da sociedade civil, da modernidade e da racionalidade recorrendo à teoria weberiana:

De acordo com Weber, a modernidade consiste na capacidade de lidar com processos cognitivos, culturais e morais de forma reflexiva. A pré-condição para o estabelecimento de critérios racionais de validade no interior das esferas da cultura, da ciência e da moral é a separação entre dois processos distintos de racionalização. Por um lado, a modernidade pressupõe o processo de diferenciação de meios de controle em subsistemas nos quais a racionalidade se implementa pela coordenação da ação regida por resultados [racionalidade instrumental]<sup>74</sup>

E este ponto traz à tona novamente a questão da racionalidade jurídica. Uma das características do mundo industrial é a racionalidade técnica. Muitas críticas têm sido formuladas (por diferentes tradições) a essa racionalidade; entretanto, os argumentos desenvolvidos no texto *Direito moderno e pluralismo jurídico: repensando a racionalidade*

---

<sup>73</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2ª ed., São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1997, p. 244.

<sup>74</sup> AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p. 275.

*jurídica processual*<sup>75</sup> desenvolve a tese de que é possível pensar a racionalidade do direito moderno como uma “racionalidade jurídica processual”, utilizando o já mencionado conceito de Edmundo Arruda de “racionalidade técnica para a emancipação”. Com base em Marx e Gramsci, o autor procura resgatar aspectos da racionalidade jurídica técnica, vislumbrando o potencial transformador dessa racionalidade, ao invés de apenas concebê-la como servidora da alienação e da dominação. Assim é que em outra feliz afirmação, ensina o mesmo autor:

A sociedade civil é organizada, e sempre o foi, pelo Capital. Em termos comunitários, o “sujeito coletivo” mais importante é o pentecostal (vide a força da Igreja Universal do Reino de Deus). No entanto, essa organização da sociedade civil expressa o antimoderno. Projetos alternativos, tendentes à construção de consensos locais constituem a base para uma nova hegemonia em contraposição à do *bloco histórico dominante* (grifos pelo autor).<sup>76</sup>

É oportuno lembrar que, no final da década de 1970, a *sociedade civil* saiu dos livros de história européia para fazer parte do jargão dos ativistas latino-americanos. Assim também ocorreu com o uso crescente da expressão correlata – *cidadania*. Ao reinterpretarem as noções de sociedade civil e de cidadania, os movimentos sociais obtiveram um horizonte universalista e passaram a se considerar parte de um conjunto maior. A par disso, os novos movimentos sociais incorporaram a dimensão jurídica do processo político; ou seja, para

---

<sup>75</sup> ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de. *Direito moderno e mudança social (ensaios de sociologia jurídica)*. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1997, pp. 107-144.

<sup>76</sup> *Id.*, *ib.*

que tenham existência legítima, faz-se mister que se comportem segundo uma ordem jurídica democrática. Por conseguinte, importa aos movimentos os mecanismos pelos quais os objetivos se convertem em leis. Vale observar que à adoção dessa conduta corresponde a noção de participação política.

Por tudo isso, ao Instituto dos Advogados Brasileiros, concebido como ator social coletivo e como entidade cultural de referência do mundo jurídico, restará debater e refletir cuidadosamente sobre seu lugar respectivo nessa nova configuração de protagonistas.

Este primeiro capítulo pretendeu alinhar a fundamentação teórica para denominar o Instituto dos Advogados Brasileiros de intelectual orgânico a serviço da democracia liberal. O próximo capítulo destinar-se-á a análise do período de criação do IAB (1843) até o advento da República, tendo como pano de fundo um panorama econômico, político e histórico do Brasil.

## **CAPÍTULO 2**

### **IAB: PAJEM DO IMPÉRIO?**

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) foi fundado em 7 de agosto de 1843, em meio às aspirações de construção de uma nova configuração para o Estado e a sociedade brasileiros. A configuração de uma classe de profissionais, em especial a dos bacharéis em Direito, tornou-se um imperativo que culminou com a organização dos primeiros cursos jurídicos em 1827 e a organização dos bacharéis em 1843. Assim é que o primeiro estatuto do IAB,<sup>77</sup> (composto de apenas oito artigos) rezava em seu artigo 1º que dele seriam membros todos os bacharéis em Direito; e no artigo 2º revelava sua finalidade precípua:

---

<sup>77</sup> “Art. 1º: Haverá na capital do Império um Instituto com o título – Instituto dos Advogados Brasileiros -, **do qual serão membros todos os Bacharéis** formados em Direito que se matricularem dentro do prazo marcado no regimento interno, onde igualmente se determinarão o número e qualificações dos membros efetivos, honorários e supranumerários residentes na Corte e nas Províncias.

Art. 2º: **O fim do Instituto é organizar a ordem dos advogados, em proveito geral da ciência da jurisprudência.**

Art. 3º: O Instituto terá um presidente e um conselho composto de doze membros, chamado – Conselho Diretor do Instituto -, eleitos todos dentre os membros efetivos, por escrutínio secreto, à pluralidade dos votos presentes. Havendo empate nas deliberações do Conselho Diretor, terá sempre o presidente um voto de qualidade.

Art. 4º: Haverá, além disso, um tesoureiro e um secretário, eleitos da mesma forma. Os cargos de presidente, membros do Conselho e tesoureiro durarão dois anos, o de secretário, quatro anos.

Art. 5º: O Instituto será sempre representado em todos os seus atos pelo seu presidente; na falta ou impedimento deste, ocupará o seu lugar o advogado mais antigo dentre os membros efetivos presentes; assim como na falta ou impedimento do secretário, servirá o mais moderno.

Art. 6º O regulamento interno marcará o numero necessário dos membros presentes para haver sessão do Instituto.

Art. 7º Cada membro concorrerá mensalmente com a contribuição de dois mil réis.

Art. 8º Os presentes estatutos poderão ser emendados, aprovada a proposta da emenda em uma sessão, e vencida em outra, sempre por dois terços dos votos presentes, ficando, todavia, dependente da aprovação do governo.

Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, em 7 de agosto de 1843.

João Carneiro de Campos”. (grifou-se)

*em proveito geral da ciência da jurisprudência* – a organização de uma ordem dos advogados. Importante é registrar que o IAB nasceu como um órgão governamental, ou seja, vinculado ao regime imperial. Tanto assim é que no artigo 8º o estatuto afirma que poderá ser emendado e dá as disposições sobre a votação, mas afirma a dependência da aprovação do governo para a validade de quaisquer alterações estatutárias, a saber:

Art. 8º Os presentes estatutos poderão ser emendados, aprovada a proposta da emenda em uma sessão, e vencida em outra, sempre por dois terços dos votos presentes, ficando, todavia, dependente da aprovação do governo

Ao lado dos órgãos da soberania nacional – dos quatro poderes previstos na Constituição do Império – havia, como em todo mecanismo estatal, não se falando naqueles peculiares à Monarquia, outros, de cooperação na atividade governamental, alguns secundários, outros essenciais, embora não tivessem propriamente força deliberativa. Eram órgãos de assistência facultativa, de esclarecimentos, informativos, de preciosa ajuda, participando de maneira indireta das altas decisões ou deliberações, embora as suas indicações não tivessem responsabilidade, senão de ordem moral. Dois desses, sem força deliberativa nem propriamente função decisória, assumiram uma posição de destaque, tanto em face de questões emergentes e problemas momentosos, quanto na elaboração da legislação do País: o *Conselho de Estado* e o *Instituto dos Advogados Brasileiros*.

Na década de 1830, dois fatos importantes ocorreram, e convergiram para inspirar a criação do IAB: o primeiro deles, em 1831, foi a revitalização dos trabalhos maçônicos, com a “reinstalação da Obediência, sob o título de Grande Oriente do Brasil”, após a abdicação de D. Pedro I.<sup>78</sup> O segundo fator a influenciar a criação do IAB foi a criação em Portugal (1835), da Sociedade Jurídica de Lisboa, posteriormente convertida em Associação dos Advogados de Lisboa, com os estatutos aprovados em 23 de março de 1838.

Tais entidades são a origem da Ordem dos Advogados em Portugal, criada pelo Decreto nº 11715, de 12 de Junho de 1926, como uma “instituição independente dos órgãos do Estado, livre e autônoma nas suas regras, representativa dos licenciados em Direito que exercem a advocacia”. O interessante é que a Associação dos Advogados de Lisboa foi convertida na Ordem dos Advogados daquele país, enquanto que aqui, quando criada a OAB entre os anos de 1931 e 1933, não só o IAB não foi extinto como teve participação direta e imprescindível na formulação da Carta Constitucional de 1934.

---

<sup>78</sup> Vale registrar que a disposição dos assentos no plenário do IAB guarda fortes semelhanças com o das lojas maçônicas, incluindo os assentos que não podem ser utilizados a título de reverenciar personalidades, tais como a cadeira de D. Pedro II, cuidadosamente disposta no Plenário com uma fita, e o retrato de Tiradentes, colocado em destaque. Ademais, muitas das atas do Instituto deixam transparecer os conflitos internos e os embates entre as lojas maçônicas na segunda metade do século XIX, bem como a referência a *atas secretas*, quando, presumivelmente, o plenário do IAB se convertia em reunião maçônica.

É oportuno ponderar que a suprema direção política de um país não pode prescindir de sugestões, conselhos e pareceres de órgãos especializados, ainda que a eles não tenha de permanecer adstrita. Ninguém pode ser auto-suficiente, sobretudo na prática de atos condicionados exclusivamente ao prudente arbítrio, como em regra acontece com os atos políticos. É um equívoco supor-se que atos de tal natureza não encerram grande complexidade para aqueles de quem dimanam. Bem ao contrário, tanto mais encerram, quanto mais dependem do arbítrio, e quanto mais consciência se tenha de sua oportunidade e justa finalidade, exceto no caso de matérias rotineiras.

Retoma-se, aqui, o conceito gramsciano de *autoconsciência crítica*:

Autoconsciência crítica significa, histórica e politicamente, a criação de uma elite de intelectuais: uma massa humana não se “distingue” e não se torna independente “por si”, sem organizar-se (em sentido lato); e não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual e filosófica.<sup>79</sup>

No caso específico das primeiras décadas após a criação do IAB, tal *autoconsciência crítica* talvez tenha servido mais aos interesses do Império e das elites dominantes do que propriamente à construção de um ordenamento jurídico consentâneo com os interesses da população brasileira.

---

<sup>79</sup> GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21

## 2.1 Notas históricas<sup>80</sup>

O funcionamento dos cursos jurídicos de Olinda e São Paulo, a partir de 1827, teria de contribuir eficazmente para a formação das mais eminentes figuras da vida nacional, ainda que bem falhos fossem os programas e a forma de administrá-los. Contudo, ao inaugurar-se o Segundo Império, já era bem expressivo o contingente de homens cultos e respeitáveis nesse terreno, por assim dizer, básico, da formulação e aplicação de normas e princípios que regem as relações jurídico-sociais da vida moderna. Alguns, mais encanecidos, eram veteranos de Coimbra e de outros centros europeus; outros eram produtos das primeiras gerações saídas dos novos institutos de ensino jurídico criados e que passaram desde logo a funcionar, contrariamente àquele curso mandado criar na Corte e que nunca funcionou, mais de dois anos antes dos de Olinda e São Paulo (Decreto de 9 de janeiro de 1825).

Nesta altura vale tecer alguns comentários a respeito das relações entre o Brasil e a histórica Universidade de Coimbra. Esta Universidade, fundada por D. Diniz ainda no século XII, surgiu, como de resto a maior parte das universidades europeias, ligada ao clero católico-romano.

---

<sup>80</sup> Para as considerações deste item foram utilizados como fontes os seguintes trabalhos: tese de doutoramento de Teotônio Simões, defendida em 1983, na USP, e divulgada na Internet, no site <http://www.teotonio.org/teses/bach14.htm>; FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, 8<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: EDUSP, 2000; MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Império*. São Paulo: Contexto, 1997; LINHARES, Maria Yedda (org.). *História geral do Brasil*, 9<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990



Diga-se de passagem, Coimbra chegou a fornecer a maior parcela dos quadros para a administração do Estado português nascente.

É oportuno recordar que Portugal foi um dos primeiros estados modernos, isto é, com o poder político e jurídico centralizado, e um dos primeiros a possuir uma Universidade. Portanto, já no século XIII, Portugal contava com os instrumentos necessários para a formação dos intelectuais que iriam formular as diretrizes, as propostas e os pareceres mais adequados ao seu desenvolvimento econômico de cunho mercantilista.

Em Coimbra, a faculdade de jurisprudência comportava dois ramos: cânones e civil. A preferência dos formandos recaía sobre o primeiro ramo, posto que os bacharéis formados nesse ramo poderiam vir a ocupar cargos e funções, quer na hierarquia civil, quer na eclesiástica. Por sinal, mais da metade dos reitores que ocuparam o cargo, a partir de 1537, foram representantes da Santa Sé, além de terem sido também Inquisidores Gerais. Como se sabe, à época, esta função inquisitorial se configurava como um tipo de magistratura.

Vale destacar que, no período compreendido entre 1745 e 1822, a Universidade teve sete reitores. Destes, dois eram filhos do governador do Rio de Janeiro, Aires de Saldanha e Albuquerque. Acresce que o reformador da universidade durante o período pombalino, dom

Francisco de Lemos Faria Coutinho, que esteve no cargo em dois períodos (1770 a 1779 e de 1799 a 1821), era filho do capitão-mor Manuel Pereira Ramos de Lemos Faria. Em suma, pode-se constatar que, por quase oitenta anos, Coimbra teve reitores de alguma maneira ligados ao Brasil, e ainda contou no seu corpo docente e discente com vários brasileiros que se tornaram personagens importantes na Independência, no Império, e mesmo em rebeliões armadas.

Num país onde a grande maioria da população era analfabeta, e onde os filhos da elite estudavam na Europa, D. João inaugurou novas escolas de ensino superior: a Escola Médico-Cirúrgica da Bahia (fevereiro de 1808); a Academia de Marinha (maio de 1808); a Academia de Artilharia e Fortificações (dezembro de 1810) e; a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, depois Academia de Belas Artes (agosto de 1816).<sup>81</sup>

Na verdade, isso era pouco se comparado com o estágio que o ensino já alcançara em outras partes do continente. Na América inglesa, a primeira universidade remonta a 1636. Muito antes, ainda no século das descobertas, foram inauguradas as primeiras universidades na América espanhola: em São Domingos (1538), no

---

<sup>81</sup> A propósito, cf. tese de doutoramento de Teotônio Simões, defendida em 1983, na USP, e divulgada na Internet, no site <http://www.teotonio.org/teses/bach14.htm>. Também cf.: FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, 8ª. Ed. São Paulo: EDUSP, 2000; MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Império*. São Paulo: Contexto, 1997; LINHARES, Maria Yedda (org.). *História geral do Brasil*, 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

México e no Peru (1553). No que tange ao aspecto cultural, a presença do príncipe regente representou prosperidade, considerando-se a criação das escolas e da Imprensa Régia, a transferência de Lisboa para o Rio de Janeiro da Mesa de Consciência e Ordens (abril de 1808) e a instalação da Biblioteca Pública (1814), com um acervo notável.

No aspecto econômico, D. João decidiu revogar os decretos de sua mãe que haviam inviabilizado qualquer atividade industrial na colônia, mesmo as mais rudimentares. A par disso, fundou o Banco do Brasil (1808), bem como diversas outras medidas para facilitar o crédito e incrementar os negócios. Apesar do fato de que tais medidas visavam o pagamento das despesas com a guerra contra os franceses, foi implantada uma política econômica sob o signo do liberalismo, fora do modelo colonial, que passou a estimular as atividades da indústria e do comércio, praticamente inexistentes até então. Essa política foi um golpe definitivo contra o monopólio real que se impunha praticamente sobre todos os produtos. Para um povo que vivia no abandono, as medidas do príncipe regente foram avaliadas como uma espécie de redenção.

Vale registrar que o contingente de funcionários da corte introduzido em massa, iria exercer uma influência benéfica sobre a população, sobretudo no tocante à consolidação e unificação do idioma. É bem provável que no Rio de Janeiro, como de resto nas demais

províncias, a língua portuguesa fosse minoritária. O contingente português irá fixar um modelo, extensivo a todo o País, estabelecendo o padrão do idioma falado e escrito no Brasil (diferenciado de Portugal), e que a partir dali, e ao longo de todo o Império, iria destacar-se como fator decisivo na integração nacional.

Os tratados de 1810 (comércio e navegação, aliança e amizade, e uma convenção sobre o trânsito de navios entre o Brasil e a Grã-Bretanha), vieram apenas para coonestar uma situação de fato que assegurava aos ingleses grandes privilégios, sobretudo tarifas preferenciais muito baixas. Tudo isso sem uma contrapartida condizente quanto à exportação de produtos nacionais. Porém, os portugueses fazendo uso de uma astuta resistência, cuidaram de manter muitas das cláusulas desses tratados apenas no papel, como foi o caso das cláusulas referentes ao tráfico negreiro.

A importação de mão-de-obra escrava persistiu por muitos anos, a despeito dos freqüentes protestos das autoridades inglesas, e da celebração de vários convênios jamais cumpridos. Em junho de 1814, pela segunda vez e em caráter definitivo, o príncipe regente assinaria um novo decreto franqueando os portos luso-brasileiros às nações amigas, sem exceções. Com isso, o monopólio inglês que perdurou de 1808 a 1814 teve seu ocaso.

Tudo leva a crer que, tanto para congregar os bacharéis em Direito, como para reunir a elite dirigente da época, surgiu a idéia da criação do IAB.

Nos primórdios do século XIX, a política expansionista do império napoleônico altera o equilíbrio político na Europa. Napoleão tenta impor a supremacia da França sobre os demais países, mas teve que se deparar com a resistência da Inglaterra. A estratégia foi implantar o chamado Bloqueio Continental: sob a ameaça das armas, obrigar os países europeus a não negociar com a Inglaterra. Portugal tentou assumir a neutralidade, muito embora permanecesse negociando com os ingleses.

Assim, Napoleão ordena a invasão de Portugal e partilha com a Espanha a divisão do território português. Tal divisão nunca veio a ser implantada, mas, a ameaça de uma invasão fez com que a família real portuguesa se transferisse para o Brasil. Para garantir a fuga da nobreza lusitana, em outubro de 1807, os governos português e inglês assinam um acordo secreto. Em novembro – a despeito dos incidentes decorrentes do caos provocado pela notícia da fuga – a esquadra real composta de trinta e seis embarcações e aproximadamente quinze mil pessoas parte de Lisboa com escolta inglesa. Os passageiros traziam consigo o equivalente à metade de todo o dinheiro então circulante no reino.

Curiosamente, com a transferência da sede da monarquia portuguesa de Lisboa para o Rio de Janeiro, que ocorreu na primeira década do século XIX, inicia-se um singular o processo de emancipação política que vai desembocar na independência de Portugal. Singular porque a recepção dispensada ao príncipe regente, revestida de pompa e circunstância, além do bom acolhimento, diferia consideravelmente das sangrentas batalhas que se verificaram nas colônias espanholas. Ao contrário destas colônias, a chamada América portuguesa não viria a desmembrar-se, uma vez que se viu mantida a sua unidade territorial. Quando o domínio espanhol foi desmantelado, as divisões internas, a começar pelo conflito entre San Martín e Bolívar, aniquilaram o sonho bolivariano de uma federação das repúblicas sul-americanas.

A coroação de D. João VI após a morte de sua mãe, veio conferir ao Brasil uma modalidade de emancipação compulsória, porém pacífica, mediante decretos e outros instrumentos legais, muito embora tal processo não estivesse totalmente desvinculado da ebulição emancipatória acionada tanto pela Revolução Francesa, quanto pela experiência revolucionária das treze colônias inglesas.

Tudo isso tendo como base a Revolução Industrial e, como pano de fundo, a disputa comercial entre as metrópoles capitalistas de então. Na separação entre o Velho e o Novo mundos, já se descortinam os

primeiros sinais de uma grande transformação civilizatória, engendrada a partir da competição pelos mercados e pela predominância da mão-de-obra assalariada, em substituição ao trabalho escravo ou servil. Por seu turno, o ideário liberal será gerado nas entranhas da industrialização, fazendo nascer a era das constituições, que restringiriam o poder absoluto dos soberanos e ao reconhecer os direitos universais dos povos, tornaria arcaico o “direito divino” dos reis.

A justiça no Rio de Janeiro, como de resto em toda a colônia, sobrevivia à sombra da vontade do vice-rei (à época o Conde dos Arcos) ou da truculência dos governadores das províncias, intitulados de capitães-generais. Organizada segundo as Ordenações Filipinas (1603), seguia o mesmo ritmo lento da administração pública. Havia na Bahia um Tribunal da Relação, e no Rio de Janeiro um outro, ou seja, dois tribunais apenas para um vastíssimo território, sendo ambos totalmente dependentes de Lisboa. Ainda na qualidade de regente, D. João procurou remediar essa situação criando no Rio de Janeiro a Casa da Suplicação (10 de maio de 1808), em substituição ao Supremo Tribunal de Lisboa, e ainda instituiu mais duas Relações: uma em São Luís do Maranhão (1813) e a segunda no Recife (1821), pouco antes do seu regresso a Portugal.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Sobre a administração da justiça no Brasil colonial, cf., entre outros: WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, em especial, capítulo II, item 2.3; LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000, em especial, capítulo *O regime colonial e o antigo regime*, [item 5.2: a estrutura judicial do Brasil colonial].

Em 1815, pelo que tudo indica, no intuito de expandir o novo império lusitano, o Brasil foi promovido a Reino Unido de Portugal e Algarves. Essa medida corroborava definitivamente a emancipação do Brasil. Contudo, a coroa luso-brasileira mantinha seu caráter absolutista. Os governadores das províncias eram nomeados pela Corte que não só centralizava todas as decisões políticas mais importantes, como consumia o montante dos impostos.

Em agosto de 1820, um contingente de burgueses da cidade do Porto, associados a guarnições militares produziu um pronunciamento de cunho liberal e constitucionalista, que logo receberia apoio entusiástico de todo o país. Para a população era como se o Estado constitucional fosse superar a decadência econômica então vigentes por meio da restauração dos tempos nos quais as frotas aportavam abarrotadas de ouro brasileiro. Em relação a Portugal, a nova Constituição se propunha a garantir a soberania nacional, limitar os poderes do soberano, encerrar a Inquisição, democratizar o acesso aos empregos públicos, impor a liberdade de imprensa, eliminar os privilégios eclesiásticos, e assegurar os direitos individuais e de propriedade.

Entretanto, Portugal permanecia sendo uma nação economicamente atrasada e frágil, sendo que o passado esplendoroso se



devia à exploração das colônias, em particular do Brasil. Nesse sentido, esse movimento revolucionário traduzia as aspirações da burguesia mercantil que era contrária às ações do monarca no Rio de Janeiro. Segundo a ideologia desse segmento as colônias seriam apenas território lusitano de além-mar. A rigor, o que se pretendia era liquidar com a unidade administrativa e com a autonomia político-jurídica do Brasil.

As primeiras notícias da revolução liberal portuguesa chegaram ao Rio de Janeiro em fins de 1820. Os revolucionários do Porto se pronunciaram pela convocação de uma assembléia constituinte e o retorno de D. João VI. Contudo, se dentro de Portugal o movimento possuía traços liberais e antiabsolutistas, para o Brasil logo se configurou como um movimento de recolonização. Em janeiro de 1821, militares, sacerdotes, comerciantes e funcionários portugueses obrigaram que dom João VI emitisse um juramento público em favor da Constituição a ser elaborada.

Em abril de 1821, vencido pelas circunstâncias, dom João decidiu retornar para Portugal, não sem antes nomear seu filho dom Pedro como chefe do governo provisório, fato que certamente comprometia o projeto de “recolonização”. Por sinal, as próprias Cortes iriam provocar o processo de Independência. Em dezembro de 1821 publicaram instruções e decretos que, na prática, extinguiu o governo brasileiro e

vinculava as províncias diretamente a Portugal. Decretava-se o fim da autonomia brasileira e ao próprio Reino do Brasil.

Dom Pedro, por seu turno, iria representar o papel de príncipe admirador do constitucionalismo.<sup>83</sup> Talvez ele tivesse o pendor e a intuição de tornar-se um imperador da nova era liberal, capaz de deter a avalanche republicana e preservar os princípios monárquicos, por meio de uma adaptação renovadora. Enquanto a América espanhola se levantava contra o absolutismo, desfazendo a unidade política e se fracionando em repúblicas, dom Pedro se manteria fiel à assim chamada América portuguesa à monarquia constitucional. Portanto, o príncipe regente parecia ter mais pendor para ser um *Bonaparte* do que um *Bolívar*.

Nos momentos que precederam a independência, podia-se constatar a existência de três principais correntes políticas: 1) o chamado *partido português*, formado por negociantes que desejavam restabelecer o monopólio comercial, e uma parte dos funcionários públicos e militares contrários à independência, que apoiavam a

---

<sup>83</sup> A propósito leciona Faoro: “Neste ponto e neste momento, o liberalismo, imigrado com a notícia da Revolução do Porto de 24 de agosto de 1820 – o ‘grito da liberdade’ que chegou ao Rio de Janeiro em 26 de fevereiro de 1821, conforme atesta Teófilo Ottoni, na famosa *Circular* de 19 de setembro de 1860 –, integra-se no patrimônio cultural da nação esse sopro inesperado, renovador e subversivo, casou-se com o inquieto e superficial arroubo emancipacionista que, desde as agitações mineira, baiana e pernambucana, flutua sobre o país. O enciclopedismo, a influência dos dias do 1789 francês, o influxo da independência americana prepararam o leito para acomodar a nova onda, complicada agora com as doutrinas da restauração de 1814.” (FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Volume 1/10<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Globo e Publifollha, 2000, p 316).

recolonização; 2) o chamado *partido brasileiro*, composto por parte da elite nacional, tais como os grandes proprietários rurais, comerciantes brasileiros e estrangeiros, e altos funcionários do governo, todos potencial ou efetivamente favorecidos pelo livre comércio e; 3) os setores das classes urbanas da época, partidários do *liberalismo radical* e que defendiam a implantação de uma república democrática.

É oportuno por em relevo que nas lojas maçônicas o tema da independência era fortemente debatido, sem contar o proselitismo e a agitação que os maçons promoviam e patrocinavam em favor da idéia. Contudo, o crescimento do número de lojas maçônicas tornou o tom do debate um pouco mais moderado, ou seja, a discussão passou a gravitar em torno da questão da independência, mas, com dom Pedro no poder. A propósito, desde a crise do sistema colonial, a Maçonaria esteve presente na história brasileira destacando-se, até onde se pode saber, pela participação tanto na Inconfidência Mineira quanto na Conjuração Baiana, em pleno século XVIII.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> No final do século XVIII ocorrem alguns saques de estabelecimentos de portugueses em Salvador, como forma de protesto contra os elevados impostos. Nesse contexto foi fundada a Academia dos Renascidos, uma associação literária que discutia temas iluministas e questões políticas. Esta associação foi criada por líderes maçons de Salvador, e veio a inspirar o movimento que ficou conhecido como Revolta dos Alfaiates ou Conjuração Baiana (1798), que se apresenta como um dos primeiros movimentos populares do Brasil, em virtude da heterogeneidade social e cultural dos seus integrantes. O movimento incluía explicitamente entre suas bandeiras a abolição da escravidão. Após violenta repressão os líderes (mulatos e negros pobres) foram executados, ao passo que os líderes maçons foram absolvidos. Conforme se pode depreender de <http://historianet.com.br/main/mostraconteudos.asp?conteudo=257> .

## **2.2 Influências maçônicas e a Constituição Imperial**

No período imediatamente anterior à proclamação da independência, a Maçonaria tornou-se efetivamente um pólo irradiador das idéias (liberais) anticolonialistas e antiabsolutistas. Ao longo do século XIX permaneceu atuante, tornando-se até mesmo protagônica no que diz respeito à formação e consolidação do Estado nacional. De certa maneira, a história do Brasil imperial é a história da Maçonaria brasileira.

A primeira loja maçônica no Brasil foi fundada em 1801, no contexto da Conjuração Baiana. A partir de 1809 foram fundadas outras tantas em Pernambuco e no Rio de Janeiro, reunindo assim as condições para que fosse estabelecido o primeiro Grande Oriente, em 1813, sob a liderança de Antonio Carlos Ribeiro de Andrada e Silva.

Mais tarde, em maio de 1822, instalava-se o Grande Oriente do Brasil, sendo seu primeiro grão-mestre, José Bonifácio de Andrada e Silva. Este Grande Oriente foi fechado, reaparecendo apenas após a abdicação de dom Pedro I, com José Bonifácio novamente no cargo de grão-mestre. A Maçonaria sofreu divisões internas consideráveis,

porém, o mais violento golpe contra ela desferido veio em 1864, quando o papa Pio XI fez publicar as bulas *Syllabus* e *Quanta Cura*, rompendo quaisquer vínculos entre a Igreja Católica e as organizações maçônicas.

Este fato encontra-se na raiz da chamada Questão Religiosa, o mais grave dos conflitos entre *trono* e *altar* no transcorrer do período imperial. A partir da proclamação da República, a Maçonaria conseguiria expandir e diversificar as suas atividades no País, muito embora, aparentemente, tenha perdido sua influência explícita no plano estatal.

Em 1822, na condição de Regente, e no quadro dos conflitos com as Cortes e seus simpatizantes em território nacional, dom Pedro intuiu que sua volta a Portugal precipitaria a Independência, e no dia 9 de janeiro do mesmo ano, decidiu permanecer no País. Após uma sucessão de conflitos e embates com as províncias fiéis ao comando de Lisboa, dom Pedro reconheceu que seria incontornável estabelecer qualquer sistema de convivência política com as Cortes e proclama a Independência do Brasil. Um mês depois da proclamação iria declarar publicamente que aceitaria o título de imperador constitucional, sendo coroado com toda a pompa em 1º de dezembro de 1822.

Como era de se esperar, em junho de 1823 foi convocada uma assembléia para elaborar a primeira Constituição brasileira. A maioria

dos integrantes dessa Assembléia Constituinte representava e defendia os interesses dos grandes proprietários rurais, que apoiaram e insuflaram a Independência. Pode-se dizer que o projeto de Constituição elaborado comportava três características principais: o anti-colonialismo, o anti-absolutismo e o classismo. A primeira significava uma declarada oposição aos portugueses residentes que ameaçavam a independência do País e assim favoreciam a recolonização. Daí a presença de normas proibindo que cargos públicos de representação nacional fossem ocupados por estrangeiros. A segunda cuidava de limitar e reduzir os poderes imperiais e, ao mesmo tempo, valorizar e reforçar o Legislativo. Assim, havia normas que estipulavam que o imperador não poderia dissolver o Parlamento e este teria também o controle sobre as Forças Armadas. A última guardava a preocupação de concentrar o poder político nas mãos dos grandes proprietários. Em novembro de 1823, dom Pedro com o apoio das tropas imperiais, dissolveu o Parlamento e os deputados que reagiram a esse ato de força foram presos e mesmo expulsos do País.

Ao dissolver a Assembléia Constituinte, dom Pedro provocou a reação dos proprietários de terras do centro-sul que haviam apoiado o processo de Independência. A fim de serenar os ânimos nomeou uma comissão de brasileiros natos e a incumbiu de redigir, no prazo de quarenta dias, uma nova Constituição para o império brasileiro. Em 25 de março de 1824 ela foi oficialmente outorgada à Nação. Essa

constituente imposta estabelecia a existência de quatro poderes de Estado: Judiciário (com magistrados nomeados diretamente pelo imperador), Legislativo (composto por um senado integrado por senadores vitalícios nomeados pelo imperador e a Câmara integrada por deputados eleitos), Executivo (exercido pelo imperador e seus ministros) e Moderador (exclusivo do imperador). Também fazia parte da estrutura política o Conselho de Estado, órgão de assessoria política do imperador.

Assim, dom Pedro revelou-se um governante autocrático e por esse motivo perdeu, logo no primeiro ano de reinado, boa parte do apoio popular que desfrutava, entre outras razões, por ter dissolvido a Assembléia Constituinte e outorgar uma Constituição que preservava seus poderes perante o Legislativo e o Judiciário. Na prática, o Poder Moderador facultava ao imperador a autoridade de nomear ministros, senadores e juizes, demitir presidentes de províncias, e dissolver câmaras legislativas. Tratava-se de uma expressão de poder absoluto. Por outro lado, o sistema eleitoral era severamente restritivo. Apenas os homens livres que reuniam determinadas condições, sobretudo de renda, participavam das eleições, sendo que tais requisitos eram apurados pelos censos.

A abdicação de dom Pedro I do trono brasileiro ocorre no dia 7 de abril de 1831. O imperador desiste ao perceber que não mais dispunha

de sustentação política. Nessa data, o Parlamento encontrava-se em recesso e não havia no Rio de Janeiro um número suficiente de parlamentares para eleger os regentes que deveriam governar o País, conforme prescrevia a Constituição. Os poucos deputados e senadores que se encontravam na Capital decidiram eleger uma Regência provisória. Esta Regência Trina provisória, embora tenha durado pouco mais de dois meses, tomou algumas medidas significativas, a saber: readmissão do chamado “Ministério dos Brasileiros”;<sup>85</sup> anistia aos presos políticos; e a convocação do Parlamento para que fosse eleita a Regência Trina Permanente.

No cumprimento dos trâmites constitucionais, a Assembléia geral elegeu, em 17 de Junho de 1831 uma Regência Trina permanente. Na verdade, seus integrantes representavam a tendência moderada das elites abastadas. O nome de maior destaque era o do padre Diogo Antônio Feijó que, na qualidade de Ministro da Justiça, tinha a incumbência de garantir a ordem pública, conforme interessava aos moderados. A restauração da ordem significava sufocar as revoltas armadas e reprimir as agitações populares que ameaçavam a estabilidade institucional. Naquele momento, o Exército não era de total

---

<sup>85</sup> Antes da independência podiam ser detectadas duas correntes políticas com feição partidária: os “brasileiros” e os “estrangeiros”, respectivamente, favoráveis e contrários à independência. No período que se seguiu outras duas vertentes tornaram-se notórias: os favoráveis às diretrizes (imposições) imperiais e os contrários a elas. Somente no período das regências é que se tornariam mais nítidos os perfis propriamente dito partidários. Os partidos Conservador e Liberal iriam comandar os destinos políticos do Brasil até o fim do regime imperial. Cf.: MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Colônia*. São Paulo: Contexto, 1997.



confiança em vista de que parte da tropa estava em constante estado de insubordinação, assim sendo, a proposta que atendia à corrente moderada e prontamente implementada por Feijó foi a criação da Guarda Nacional.

Sob a liderança da corrente moderada, no intuito de harmonizar as correntes políticas em conflito (liberais moderados, liberais radicais e conservadores), foi efetuada em 1834 uma reforma na Constituição imperial que ficou conhecida como Ato Adicional. Este Ato continha as seguintes disposições principais: 1) extinção do Conselho de Estado, integrado majoritariamente por conservadores; 2) maior autonomia política às províncias por meio da criação de assembleias legislativas locais e; 3) a regência passava a ser exercida por apenas uma pessoa com um mandato de quatro anos. Todavia, a nomeação de presidentes de províncias continuava a ser uma prerrogativa do governo imperial. Mesmo assim, o Ato Adicional tem sido considerado um avanço liberal no contexto da monarquia brasileira, a despeito dessa orientação liberal ter vigorado por pouco tempo.

Em conformidade com as disposições do Ato Adicional, foram realizadas as eleições, sendo vencedor o padre Diogo Antônio Feijó. No entanto, uma vez eleito, o padre Feijó sofreu uma oposição sistemática dos conservadores que o acusavam principalmente de não atingir o objetivo de implantar a ordem no País. Importantes rebeliões eclodiram

durante seu governo,<sup>86</sup> o que preocupava sobremaneira os proprietários rurais, temerosos de perderem o controle político e o poder econômico que sempre desfrutaram. Quando ainda tinha dois anos de mandato a cumprir, Feijó decide renunciar. O senador Pedro Araújo Lima, vinculado aos conservadores, assumiu provisoriamente o governo. Logo a seguir, o mesmo senador seria eleito e confirmado no cargo.

Os conservadores alegavam que a descentralização seria a responsável pela desordem e pela anarquia. Por isso a solução estaria em maior centralização do poder. Uma Lei Interpretativa do Ato Adicional (1840) iria reduzir o poder das províncias no tocante à segurança pública, uma vez que o ministério conservador formado por Araújo Lima estava determinado a fazer uso de todo o aparato repressivo disponível contra as revoltas políticas que se multiplicavam pelo País. Como era de se esperar, o pano de fundo dessa determinação era o receio generalizado entre as classes dominantes de que pudessem perder suas fortunas, estribadas no latifúndio e na mão-de-obra escrava. Em suma, pode-se afirmar que tanto a renúncia de Feijó

---

<sup>86</sup> Entre 1837 e 1838, em meio ao conturbado período regencial, eclode na Bahia a rebelião que veio a ficar conhecida como Sabinada. Os interesses das elites das regiões Sudeste e Sul vinham se tornando hegemônicos por intermédio do modelo de Estado e de Sociedade em gestação, com prejuízo para as demais regiões do País. Em dezembro de 1837 os revoltosos tomam Salvador e proclamam uma república provisória. No ano seguinte são vencidos pelas tropas imperiais. No massacre que se segue, as lideranças são surpreendentemente poupadas, principalmente o médico Francisco Sabino Álvares da Rocha Vieira, que havia emprestado seu nome ao movimento. A repressão pareceu ser demasiada em proporção ao perigo que a insurreição realmente representava. Segundo intérpretes, a razão disso talvez tenha sido a clareza ideológica dos intelectuais que a lideravam, clareza esta exposta por meio de uma retórica brilhante e veiculada nos diários e periódicos baianos da época. A respeito, cf.: CHIAVENATO, Júlio J. in <http://historianet.com.br/main/mostraconteudos.asp?conteudo=13>. e LINHARES, Maria Yedda, *op. cit.*

quanto a vitória de Araújo Lima representaram um triunfo dos conservadores, triunfo este que iria contribuir principalmente para o incremento da repressão contra as insurreições populares, assim como para a diminuição da autonomia das províncias.<sup>87</sup>

As regências não deram conta de solucionar as disputas partidárias, as discrepâncias regionais, nem as desigualdades sociais, fatores que uma vez associados ameaçavam seriamente a unidade nacional. O partido Conservador, então detentor do poder, e o Partido Liberal, na oposição, convergiram quanto ao melhor encaminhamento para a solução dos problemas conjunturais: a antecipação da maioria de dom Pedro de Alcântara. Este foi declarado maior com quatorze anos de idade, abrindo caminho para a consolidação do regime.<sup>88</sup>

Vale registrar que durante esse período das regências foi que ocorreu o grande salto da produção cafeeira nacional. Com justiça foi

---

<sup>87</sup> Os liberais buscaram pacificar o País por intermédio da concessão de anistia aos líderes revoltosos. A maioria conservadora da Câmara desaprovava essa orientação. Valendo-se do Poder Moderador, o imperador dissolveu a Câmara e convocou novas eleições. Em decorrência disso, presidentes de províncias, juizes e delegados foram substituídos. A partir de 1844, quando o imperador concedeu anistia aos líderes liberais mais exaltados, gradativamente, os liberais foram sendo assimilados à ordem imperial e se tornaram dóceis às diretrizes do poder centralizado; haja vista que entre 1844 e 1848, quando foram majoritários no poder, tranqüilamente fizeram uso do mesmo aparato legal que dantes haviam combatido. Cf. MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Império. Op. cit.*

<sup>88</sup> Pode-se dividir o segundo império em três fases distintas: 1<sup>a.</sup>) a fase de consolidação (1840-1850), marcado pela legislação em favor da manutenção da ordem em contraposição às várias rebeliões; 2<sup>a.</sup>) a fase de estabilidade (1850-1870), marcada pelo incremento da economia cafeeira, e pelas grandes realizações econômicas e; 3<sup>a.</sup>) a fase do declínio do império, quando cresce o movimento republicano.

considerado o mais importante evento econômico do século XIX. Num lapso de tempo relativamente curto, o café deixou de ocupar uma posição secundária para tornar-se o produto básico da economia. A cultura cafeeira desenvolveu-se com autonomia, a partir de recursos internos, tornando-se assim, o primeiro empreendimento econômico de caráter exclusivamente nacional.

Os produtos até então considerados os mais importantes (cana-de-açúcar, algodão e fumo), que predominaram durante o período colonial, foram introduzidos por iniciativa da metrópole lusitana. Acresce que brasileiros dispuseram-se também a administrar a comercialização do café, pois até então as metrópoles européias eram as únicas responsáveis pela comercialização em grande escala. Pode-se considerar que, no plano da economia, o café foi o grande protagonista da independência do Brasil.<sup>89</sup>

Contudo, verificou-se também um desequilíbrio regional resultante da preponderância do café. Tal preponderância gerou

---

<sup>89</sup> A partir da segunda metade do século XIX, e a despeito da Guerra do Paraguai, o papel do Estado imperial sofreu uma alteração significativa: os gastos públicos foram direcionados para fomentar atividades produtivas de grande porte e de infra-estrutura, tais como ferrovias e portos. A esta alteração econômica correspondeu uma alteração política – no plano das camadas dirigentes, a passagem do domínio dos magistrados para o dos profissionais liberais. Durante um longo período, reivindicar explicitamente interesses provinciais ou regionais era considerado um “bairrismo” inaceitável. Assim sendo, e sob a fascinação do positivismo jurídico, os magistrados tendiam às generalidades e ao formalismo, em detrimento das questões setoriais, ao passo que os advogados, por exemplo, eram representantes legais e legítimos de tais interesses. Cf.: CARDOSO, Ciro Flamarion S. & BRIGNOLI, Héctor Perez. *História econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

condições favoráveis à industrialização, a urbanização e a concentração demográfica na Região Sudeste, em particular na província de São Paulo. Com efeito, iria reproduzir-se no plano interno, o padrão internacional, ou seja, com o Sudeste consolidado como o centro econômico mais dinâmico, em troca de produtos manufaturados, as demais Regiões do país serão transformadas compulsoriamente em fornecedoras apenas de matérias primas e alimentos.

### **2.3 A criação do IAB**

Neste contexto, visando melhor congregar a classe dos advogados, numa agremiação com propósitos mais culturais do que disciplinares, assim como de cooperação nas atividades do Estado, foi fundado o Instituto dos Advogados Brasileiros, figurando entre seus fundadores, além de outros vultos eminentes, Francisco Gê Acayaba Montezuma (Visconde de Jequitinhonha), antigo deputado à Assembléia Constituinte de 1823, Manuel Inácio de Carvalho Moreira, futuro Barão de Penedo, Caetano Alberto Soares, Antônio Pereira Pinto, Augusto Teixeira de Freitas, sem dúvida a maior figura dentre todos, que tinha chegado há pouco tempo na Corte, oriundo de sua província natal. Seus estatutos foram aprovados por Aviso de 7 de agosto de 1843, data considerada a de sua fundação, sendo este ato expedido pelo Ministro Honório Hermeto Carneiro Leão, Secretário de Estado dos Negócios da

Justiça. Podiam ser admitidos como seus membros os bacharéis diplomados em Direito que se matriculassem dentro do prazo previsto pelo regimento, prestando o membro efetivo um juramento de ser fiel à Constituição do Império e ao Imperador.

Havia membros efetivos e honorários. Entre os primeiros estavam incluídos os bacharéis que, na época da fundação, exercessem a advocacia, qualquer que fosse o tempo de prática forense, e que requeressem sua admissão no prazo de 60 dias a partir de 15 de maio de 1844. A cada ano se processava o quadro dos matriculados, sendo este organizado pelo Conselho Diretor. Membros honorários podiam ser os advogados das províncias, jurisconsultos nacionais ou estrangeiros, ainda que não exercessem a advocacia, propostos e admitidos, havendo também a classe dos honorários natos, constituída dos que deixassem de pertencer ao quadro por motivo que não constituísse fato desonroso.

Instalou-se o Instituto dos Advogados Brasileiros no dia 7 de setembro de 1843, no Imperial Colégio Pedro II, presentes os ministros da Justiça, o de Negócios Estrangeiros e da Marinha, membros do corpo diplomático, do Legislativo e do Judiciário, realizando-se a sessão inaugural às 10 horas, quando foram oficialmente declaradas iniciadas suas atividades. Seu primeiro presidente foi Francisco Montezuma, Visconde de Jequitinhonha.

No discurso de instalação, o primeiro presidente fundamentou a pertinência da organização naqueles dias:

De quanto vos tenho exposto, Senhores, resulta: 1º que a Ordem dos Advogados, tão antiga como o mundo civilizado, foi sempre, em todos os países, enobrecida pelas mais distintas honras e preeminências em consequência de serviços que prestou sempre à Sociedade; 2º que sua posição é mais influente e ilustre, onde as Instituições políticas se apartam do Regime absoluto, e são conformes com o governo representativo; que nos Países em que o Povo não tem direitos políticos, e é só contribuinte; 3º que em todas as Nações o Legislador tem regulado as funções do advogados, não só pelo que respeita a nobreza e direitos a ela inerentes, e de que deve gozar esta Profissão; como também dos deveres, que dela exige o bem-estar da sociedade; 4º que nos Países mais civilizados, os advogados constituem uma Ordem independente, sustentada e protegida pelos poderes políticos do Estado: e na verdade, não pode deixar de ser altamente estimada, e investida de honras, e distintos privilégios. (...) Senhores, se é preciso alguma prova mais da utilidade do instituto que hoje instalamos, que se atente para o estado de confusão em que se acha toda nossa legislação, civil, criminal, mercantil e administrativa, e sobretudo a Praxe do nosso Foro, na qual se tem introduzido mil abusos, que o tornam disforme. Oriundo o nosso Direito Pátrio da Nação de quem nos separamos, e obrigados a fazer nele as alterações que a ocasião tem reclamado, sem a conveniente oportunidade para rever inteiramente, e formar dele um corpo de legislação consoante em todas as duas Partes, e digno das luzes do século em que vivemos, e de acordo com os melhoramentos hoje adotados pelas Nações mais adiantadas na escala da civilização; o país, Senhores, pode-se dizer que não tem legislação própria, tudo está por fazer.<sup>90</sup>

Por decreto nº 393, de 23 de novembro de 1844, querendo Sua majestade Imperial distinguir os membros do IAB pelos bons serviços que podiam prestar a bem da administração da Justiça, foi determinado que, nas solenidades públicas e festividades nacionais, bem como no exercício de seu ofício nos auditórios e tribunais, os advogados membros do IAB e filiais usassem vestimentas talares com especificações. Esse costume foi mantido entre os sócios do IAB,

---

<sup>90</sup> In [http://www.oab.org.br/hist\\_oab/antecedentes.htm](http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm).

internamente, até 1994. Determinava ainda o decreto imperial que no exercício de seu ofício tivessem assento nos conselhos dos tribunais. Pela portaria de 29 de maio de 1849, do ministro Eusébio de Queirós, Secretário de Estado da Justiça, foi aprovado o símbolo do Instituto.

Inegáveis foram os serviços pelo IAB durante o Império. Percebe-se que o Imperador, sempre assessorado por eminentes figuras recrutadas no âmbito jurídico, prestigiava a agremiação de maneira especial. Não raro era ele ouvido a respeito de importantes questões legislativas, e até mesmo o Supremo Tribunal de Justiça, *ex vi legis*, podia solicitar audiência em se tratando de divergência na inteligência de textos legais, quanto à aplicação de leis, por juízos singulares e Relações do Império.

A expressiva maioria das mais brilhantes figuras do mundo político, estadistas, homens públicos, e da vida jurídica, durante o segundo reinado por ali passaram, ou teriam seu nome vinculado àquela instituição; outros tiveram nela relevante atuação. Em grande parte, deve-se isso a que muitos dos estadistas da época foram recrutados na magistratura, onde não se fazia necessária, nem era possível a rigor, exigir-se longa prática como advogado, pois o início na vida pública dos novos bacharéis, via de regra, se processava no ministério público e nos juizados municipais – espécie de estágio em



que o aprendizado se completava, ao menos para os que efetivamente cultivavam os princípios da ciência jurídica e a ela se dedicavam.

Pode-se dizer que aquela corporação teve durante o Império sua fase áurea, elevando-se o seu prestígio de maneira considerável. Quase toda uma elite de juristas, eminentes, na profissão e fora dela, por seus dotes culturais e morais ali se achava representada, bastando mencionar nomes como Teixeira de Freitas, Carvalho Moreira, José de Alencar, Perdigão Malheiro, Caetano Alberto Soares, Francisco Otaviano, José Tomás Nabuco de Araújo, Antônio Pereira Pinto, Lafayette Rodrigues Pereira e tantos outros.

A maior parte dos integrantes do IAB, durante o período imperial, servia aos interesses do Imperador, mas, aos poucos, os integrantes do Instituto começaram a defender valores republicanos e, conseqüentemente, deram início a um movimento de crítica e resistência aos valores dominantes da época. Iniciaram, assim, a formação dos intelectuais a que se refere Gramsci:

Mas este processo de criação dos intelectuais é longo, difícil, cheio de contradições, de avanços e de recuos, de cisões e de agrupamentos; e, neste processo, a “fidelidade” da massa (e a fidelidade e a disciplina são inicialmente a forma que assume a adesão da massa e a sua colaboração no desenvolvimento do fenômeno cultural como um todo) é submetida a duras provas. O processo de desenvolvimento está ligado a uma dialética intelectuais-massa; o estrato dos intelectuais se desenvolve quantitativa e qualitativamente, mas todo progresso para uma nova “amplitude” e complexidade do estrato dos intelectuais está ligado a um movimento análogo da massa dos simplórios, que se eleva a níveis superiores de cultura e amplia simultaneamente o

seu círculo de influência, através dos indivíduos, ou mesmo grupos mais ou menos importantes, no estrato dos intelectuais especializados. No processo, porém, repetem-se continuamente momentos nos quais entre a massa e os intelectuais (ou alguns deles, ou um grupo deles) se produz uma separação, uma perda de contato; disto decorre, portanto, a impressão de “acessório”, de complementar, de subordinado.<sup>91</sup>

Os problemas maiores principiam nas primeiras décadas do século XX, muito em função do positivismo e do formalismo jurídicos, que aos poucos vai gerando a crise do direito brasileiro, como de resto, de todos os sistemas herdeiros do modelo romano-germânico. Afinal, o século XX foi marcado por profundas e rápidas mudanças; e, como afirma Bobbio, “formalista quer dizer, simplesmente que se está contra as mudanças; se a mudança é no sentido do progresso, o formalista é conservador. Se é no sentido da reação ou da restauração, o formalista é progressista”.<sup>92</sup> Ou, num comentário sobre a ascensão do nazifascismo:

Não nos surpreenda que quem havia defendido a interpretação mais formalista durante o fascismo se transformasse, quando caiu o regime e durante o período de renovação das instituições democráticas, em partidário de uma interpretação evolutiva e até eqüitativa. Ali o formalismo era uma defesa contra o novo que não se queria aceitar, aqui a eqüidade é um ataque contra o velho que se quer fazer desaparecer. (...) Nunca nos alegramos quando a interpretação evolutiva ou criadora era invocada pelos juristas nazistas; a consciência social, do espírito do povo que se invocava, era na realidade a consciência racial, o espírito de um partido de fanáticos.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21-22.

<sup>92</sup> BOBBIO, Norberto. *El problema del positivismo jurídico*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965, p 30. Tradução livre do original: “formalista quiere decir simplemente que se está en contra de los cambios; si el cambio es en el sentido del progreso, el formalista es conservador. Si es en el sentido de la reacción o de la restauración, el formalista es progresista”.

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto. *Op cit*, p 30. Tradução livre do original: “No nos sorprenda que quien había defendido la interpretación más formalista durante el fascismo se haya

Inicialmente, era uma idéia predominante o estabelecimento de filiais nas diversas províncias do Império, mas essa tendência, embora fosse acolhida com aplausos em algumas delas, encontraria franca oposição noutras, como se conclui de uma comunicação feita por M. I. Carvalho Moreira, na sessão de 22 de março de 1848. Alegava-se que melhor seria a criação de um instituto próprio, pelo menos em algumas províncias, sendo de acentuar-se que a da Bahia anuía plenamente à idéia de uma filial, visando à necessidade e conveniência de organizar-se e aprimorar-se a Ordem dos Advogados, para que a classe ocupasse o lugar que lhe competia na sociedade.<sup>94</sup>

A organização da Ordem dos Advogados do Império foi objeto de um projeto de lei (nº 43), de 1851, mas a matéria ficou entre tantas outras de interesse geral, congelada e esquecida para sempre. A 14 de setembro de 1865, foi dirigida uma representação ao governo imperial,

---

transformado a la caída del régimen y durante el período de renovación de las instituciones democráticas, em partidario de uma interpretación evolutiva y hasta equitativa. Allí el formalismo era una defensa contra lo nuevo que no se quería aceptar, aquí la equidad es un ataque contra lo viejo que se quiere hacer desaparecer. (...) Nunca nos alegramos cuando la interpretación evolutiva o creadora era invocada por los juristas nazis; la conciencia social, el espíritu del pueblo que se invocaba, era em realidad la conciencia racial, el espíritu de um partido de fanáticos.”

<sup>94</sup> De certa forma, tal resistência persiste, como é o caso do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), que faz questão de repisar que se trata de um instituto autônomo, não é filiado do IAB, e nunca deverá estar subordinado a ele. Já o Instituto da Bahia continua receptivo e recentemente – em novembro de 2002, por ocasião da XVIII Conferência dos Advogados da OAB – recebeu a visita da presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros acompanhada de comitiva, e brindou o presidente Ivan Alkmim com o título de sócio honorário, além de realizar sessão especial comemorativa da visita, o que demonstra persistência da receptividade e da afinidade.

contendo um anteprojeto a ser apresentado à Assembléia Geral Legislativa. As sucessivas tentativas de reforma do Instituto, visando à criação da Ordem dos Advogados, outra consequência não teriam, durante o período monárquico, senão a expedição do decreto nº 7.836, de 28 de setembro de 1880. Com efeito, oferecido projeto neste sentido pelo próprio Instituto, submetido à Secção de Justiça do Conselho de Estado, foi emitido parecer, sendo este aprovado pelo Imperador, a 18 de setembro daquele mesmo ano, baixado a seguir o decreto n. 7.836, referendado pelo Ministro M. P. de Sousa Dantas.

Não foram introduzidas modificações radicais, tudo indicando prevalecer a tendência de colocar o IAB fora da tutela do Estado. Porém, houve uma ampliação no que tange às finalidades, passando a constar desse novo Estatuto (de 34 artigos), a finalidade essencial do Instituto como sendo a organização da Ordem dos Advogados e o estudo do Direito e da jurisprudência, além de outras alterações concernentes à administração, disciplina, composição e funcionamento. Portanto, a Ordem dos Advogados, como instituição consentânea com suas finalidades, somente haveria de criar-se e disciplinar-se em bases adequadas e precisas na fase republicana, mas, no tocante ao Instituto, pode-se dizer que tudo quanto estava ao seu alcance foi realizado. Por sinal, meio século após a criação e instalação do IAB, afirmava um de seus ilustres integrantes:

Desde longos anos a formação da Ordem dos Advogados foi uma questão que se impôs a todos os espíritos, que se está impondo agora, e que, ao sair do período de anarquia legislativa em que temos estado, nesta época de tanta agitação, se não for devida e cuidadosamente atendido, não permitirá que fique sistematicamente constituído esse mecanismo complicado de um dos grandes poderes públicos, consagrados na Constituição, e que é chamado Poder Judiciário.<sup>95</sup>

Essa precípua finalidade da corporação, pelo menos durante o Império, não se atingiu, mas suas atividades naquela quadra vieram a justificar o acerto dos motivos que inspiraram a sua criação, ocupando-se de questões jurídico-sociais que mais interessavam ao País, e tratando de firmar em bases sólidas a ciência das leis, como preconizava um de seus eminentes presidentes, Saldanha Marinho, na sessão de 7 de setembro de 1875, ainda que falasse mais como político do que como jurista. Seja como for, muitos foram os serviços do IAB ao País; e deve-se em boa parte ao seu concurso as sucessivas leis visando à abolição da escravatura, só totalmente alcançada em 1888, sem falar em tantas outras.

Assim, a segunda metade do século XIX representou para o Brasil um período de modernização e de transformações sociais, entre as quais se destaca o aparecimento de uma nova elite constituída pelos latifundiários produtores de café e novas camadas urbanas, ambas envolvidas em conflitos de interesses com as velhas oligarquias

---

<sup>95</sup> Parte do discurso de posse do Conselheiro José Thomaz Nabuco de Araújo, reproduzido no texto *Cincoenta annos de existência. Memória*, página 49. O texto foi lido na sessão solene comemorativa do 50º aniversário de fundação do Instituto – 7 de setembro de 1894 – pelo então primeiro secretário, Manoel Álvaro de Souza Sá Vianna.

escravistas. A par disso registre-se a presença do capital internacional em setores bastante rentáveis da economia, tais como iluminação pública, rede bancária, ferrovias, bem como atividades de exportação. Portanto, não é difícil constatar que a crise do regime imperial e a proclamação da República são efeitos diretos dessas transformações. Por sinal, é no bojo dessas mudanças sociais que devem ser inseridos os episódios marcantes que redundaram na questão religiosa, na questão militar e na abolição da escravatura.

Como se sabe, de acordo com a Constituição então em vigor, o imperador era soberano na organização dos gabinetes ministeriais. Apenas em 1843, dom Pedro II atribuiu a função a um só representante eleito, dando origem ao parlamentarismo clássico no País. Entre 1853 e 1862, sob o comando do Marquês de Paraná, por intermédio do expediente político da *conciliação*, os partidos uniram-se num único ministério destinado precípuamente a fortalecer o trono.

No entanto, a rigor, o parlamentarismo não foi implantado. Contudo, a partir da implantação das regências, o regime parlamentar foi sendo gradualmente estruturado. Isso se deve, entre outros fatores, à prática conciliatória, aliás, dominante na política brasileira desde então. No processo de conciliação, as elites dominantes e dirigentes, sem grandes distinções ideológicas ou econômicas, declaravam ‘tréguas’ recorrentes para articular novas composições de forças, de modo a

impedir que o poder viesse a trocar de mãos. Por conseguinte, a conciliação consiste num acordo de elites, distante da população e mesmo contra os interesses dela. Liberais e conservadores se alternavam nos gabinetes e nos altos cargos, investindo politicamente no sentido de garantir a estabilidade financeira e patrimonial das elites que compunham. Este ciclo conciliatório só sofreria golpes decisivos a partir da segunda metade do século XIX, em virtude de adversidades macroeconômicas e, no plano político, com a perda da liderança do Marquês de Paraná, que faleceu em 3 de setembro de 1856, no Rio de Janeiro.

A Liga Progressista, integrada por liberais descontentes com a hegemonia conservadora e que contava entre seus quadros com Nabuco de Araújo, assumiu o controle do gabinete e teve sua plataforma exposta publicamente por um discurso no Senado em 1864. Porém, em 1868, no usufruto do Poder Moderador, o imperador iria destituir o gabinete de Zacarias de Góes e Vasconcelos e assim extinguir a vida política da Liga. Os liberais insatisfeitos voltam à carga e fundam o Centro Liberal, e novamente Nabuco de Araújo adere à nova agremiação e aproveita a oportunidade para publicar suas críticas contra o poder pessoal do imperador.

Só em setembro de 1870 seria publicado um Manifesto Republicano. Todas as correntes mais radicais uniram-se no

empreendimento de cunho partidário que veio acompanhado da fundação do Clube Republicano e do jornal *A República*, em cujo primeiro número o manifesto foi veiculado. Este jornal seria fechado por decreto imperial em 1873. No mesmo ano seria inaugurado o Partido Republicano Paulista. Embora tenham sido fundados partidos republicanos em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, não se pode falar numa articulação republicana nacional. Em 1889, o gabinete do Visconde de Ouro Preto será derrubado pelos republicanos e será proclamada a República, e assim termina a história dos partidos imperiais.

#### **2.4 Os primeiros debates do IAB**

No período imperial, muitos e acirrados foram os debates no plenário do IAB, entre outros motivos, pelo fato de muitos sócios serem simultaneamente parlamentares e/ou integrantes do Conselho de Estado. Facilmente as discussões no IAB se transformavam num debate sobre os rumos do País; e o que ali fosse decidido seria devidamente ratificado nas instâncias competentes. A proporção de sócios que tinham funções diretas na alta administração pública pode ser



verificada no quadro a seguir, que demonstra a proporcionalidade de sócios do IAB no Parlamento, entre os anos de 1840 e 1880:<sup>96</sup>

<b>Décadas</b>	<b>Sócios</b>	<b>Deputados/Senadores</b>	<b>%</b>
1840	65	28	43,1
1850	145	56	38,6
1860	304	92	30,3
1870	402	117	29,1
1880	449	124	27,6

A rigor, até os dias atuais existem sócios do IAB que são parlamentares, e alguns deles recorrem periodicamente ao Instituto a fim de subsidiarem suas propostas legislativas. De qualquer forma, é fácil perceber que os homens que participavam das decisões nas mais altas instâncias no Brasil Imperial eram, em grande número, também sócios do IAB. Como já se registrou, o IAB nasce como órgão governamental e atua diretamente nos destinos do Brasil de então. Esta simultaneidade, aliado a algumas correntes de pensamento no Instituto levou o historiador Eduardo Spiller Pena, remontando a um discurso de Perdigão Malheiros, um dos fundadores, a classificar os sócios do Instituto como os “pajens da Casa Imperial”.

---

<sup>96</sup> Fonte: SPILLER, Eduardo Pena. *Pajens da casa imperial, jurisperitos, escravidão e a lei de 1871*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001, p. 39

Uma das discussões que foram travadas e decididas no Plenário do IAB versou sobre o exercício da advocacia. Num primeiro momento, concluiu-se que, no Brasil, tal exercício deveria ser privilégio de uma classe (no sentido de categoria profissional). É oportuno lembrar que à época, existia a possibilidade jurídica de concessão de licenças e provisões para que pessoas leigas dessem andamento às causas forenses. No próprio relatório aprovado pelo IAB percebe-se que algumas assembléias provinciais entendiam que seria possível conceder títulos aos leigos (como a assembléia de Minas, por exemplo, baseando-se na Lei 111 de 6 de abril de 1838 e na Lei 1671 de 21 de setembro de 1870).

Entretanto, ficou assentado que tais normas não se aplicavam às assembléias por dois motivos: eram de interesse geral e importavam em uma prova de habilitação que as assembléias não poderiam reconhecer. Houve referência ainda ao Conselho de Estado, que se mostrava contrário a estas decisões das assembléias provinciais seguido de dura crítica ao Poder Legislativo (do qual, repita-se, eram integrantes muitos dos sócios do Instituto):

O Poder Legislativo geral não tem procedido como o bem público e a consciência ditam, limitando os seus trabalhos a inúteis discussões de interesses locais, ou a recriminações por atos que praticaram os adversários, como se o crime justificasse o crime, o mal honrasse o mal.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRAZILEIROS, 1871 a 1880. Tomo VIII. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, p. 76.

Num segundo momento, o IAB discutiu se somente os de nacionalidade brasileira poderiam advogar. Considerando que a advocacia é um *munus publicum*; que somente com a simples apresentação dos diplomas podem advogar os formados nas faculdades jurídicas do Império; que os formados em direito pelas faculdades estrangeiras poderiam advogar, quando obtidas provisões e precedido exame de suficiência; que aos não formados unicamente é lícita a profissão quando faltem os graduados e exija a conveniência da administração da justiça; que, quanto mais a profissão de advogado é nobre e independente, tanto mais estima impõe; que o advogado, depositário da confiança de seus clientes, dos seus segredos mais importantes, deve oferecer uma garantia tanto moral quanto pessoal; que dentre os advogados se devem escolher os que pretendem ser magistrados e defensores de fiscais e miseráveis; que as razões de ordem pública, de conveniência, de interesse privado, impedem o exercício da advocacia por estrangeiros; concluiu o Plenário que o exercício da advocacia é privilégio da classe dos advogados formados no Brasil, e que os estrangeiros só poderiam exercer a advocacia excepcionalmente, quando devidamente provisionados.

Estaria em gestação no IAB aquilo que Gramsci iria denominar a “formação do novo intelectual”, ou seja, aquele que iria fundamentar “uma nova e integral concepção do mundo”, orientando a ação de seus pares e do conjunto da sociedade:

Para Gramsci, o intelectual é uma figura que tanto pode agir para a transformação da sociedade quanto para a sua reprodução. (...) Assim, desde logo vale assinalar que entendo que foi com base em um diagnóstico das *funções* e dos *lugares* ocupados pelos intelectuais para preservar o *status quo* que Gramsci pôde elaborar uma teoria da transformação social na qual os intelectuais desempenhavam um papel central.<sup>98</sup>

Nessa primeira fase do IAB, ainda sob o signo do Império, foi significativa a contribuição do Instituto para a construção do ordenamento jurídico pátrio. Era praticamente sua função precípua elaborar e opinar sobre o ordenamento jurídico brasileiro. Tanto é que dois podem ser os exemplos: a elaboração do Código Civil – com a participação de Teixeira de Freitas e os infindáveis debates com os abolicionistas sobre os problemas da escravidão – e a legislação sobre o casamento civil que incluía os debates quanto à relação Estado-Igreja, que culminou na separação entre essas instâncias, e com a legislação sobre o casamento civil de 1872. Ambos os debates foram acaloradíssimos no plenário do IAB e deles nasceram as diretrizes do Estado Brasileiro para essas questões.

Um dos temas mais polêmicos do período imperial foi a escravidão. Este tema foi objeto de acirrados debates no Plenário do Instituto, com reflexos até mesmo no projeto do Código Civil do eminente Teixeira de Freitas. O maior civilista brasileiro, autor das Consolidações das Leis Civis viveu um dilema pessoal ao enfrentar o

---

<sup>98</sup> BEIRED, José Luís Bendicho. *A função social dos intelectuais*. In AGGIO, Alberto (org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Editora UNESP, 1998, p. 122.

assunto. Por um lado, ele, liberal que era, não poderia concordar com a escravidão no Brasil; indo além, ele entendia mesmo que era vergonhoso ao Brasil admitir na sua ordem jurídica o instituto da escravidão.

Por outro lado, positivista e romanista da mais elevada estirpe, não poderia admitir também que se olvidasse esse tipo de propriedade – por mais odiosa que ela se revelasse. Assim é que propôs – para livrar o Brasil da vergonha de admitir que ainda praticava a escravidão – a criação de um “Código Negro” (expressão de autoria do próprio Teixeira de Freitas) para reunir todos os dispositivos sobre a propriedade de escravos, poupando o Código Civil do correlativo odioso do estado de liberdade.<sup>99</sup>

Teixeira de Freitas, natural da Bahia, foi sócio-fundador e o quarto presidente do IAB. Em 1845, dois anos após a fundação do Instituto, foi indicado para Advogado do Conselho de Estado e manteve-se nessa condição até 1880, três anos antes de sua morte. Foi escolhido presidente do IAB em 1857, ano de uma das mais intensas e complexas discussões no Plenário do Instituto que, pelo que tudo indica levaram à renúncia de Teixeira de Freitas.

---

<sup>99</sup> Os adjetivos são da lavra do próprio Teixeira de Freitas, na 4<sup>a</sup> edição da Consolidação das Leis Civis.

Em outubro de 1857 o sócio-fundador Caetano Alberto Soares, abolicionista convicto, propôs uma questão a ser debatida na Casa de Montezuma:

Sendo muito usual entre nós deixar em seu solene testamento escravos forros com obrigação de servirem a alguma pessoa, enquanto esta for viva, ou por certo prazo de tempo, e não menos freqüente deixar os escravos para servirem temporariamente a alguém, e se lhes dar carta de liberdade, findo este prazo, pergunta-se:

1. Na 1ª hipótese, se for escrava, e tiver filhos durante o tempo em que era obrigada a prestar serviços, os filhos serão livres ou escravos? Se livres, serão também obrigados a prestar serviços? Se escravos, a quem pertencerão?
2. Na 2ª hipótese e verificadas as mesmas circunstâncias, terá lugar a mesma decisão ou diversa?<sup>100</sup>

O objetivo flagrante era provocar o IAB a posicionar-se contrário à escravidão de forma contundente, e ainda pressionar para que tal instituto fosse excluído do ordenamento jurídico brasileiro. O então presidente Teixeira de Freitas já era considerado um civilista de renome, tanto que havia sido contratado em 15 de fevereiro de 1855 (dois anos e meio antes) para classificar e consolidar a legislação civil brasileira. A propósito dessa tarefa monumental, a de substituir as Ordenações Filipinas – normas lusitanas do início do século XVII que ainda vigoravam no Brasil – escreveu o professor Caio Mário da Silva Pereira, também sócio do IAB:

As Ordenações, especialmente o Livro IV das Obrigações, eram apenas o suporte remoto da legislação vigente. O que imperava em Portugal até 1867, e ainda continuou vigendo no Brasil por força da Lei de 23 de outubro de 1823, era um emaranhado de disposições descosidas, misto do que viera importado da metrópole lusitana no período colonial e do que se lhe adicionara

---

<sup>100</sup> REVISTA DO INSTITUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: Typographia de Quirino & Irmão, jan-fev-mar 1862, pp 27-28

aqui, com força legislativa. A par do que seria direito legislado, se é que assim se pode rotular, corriam mundo e tinham acolhida no foro um Direito Romano acobertado e selecionado pela Lei da Boa Razão, mas sobretudo os comentários em torno das Ordenações. Obra de cunho prático, que circulava sem menção de autoria, com o título de *Repertório das Ordenações e Leis do Reino de Portugal*, editado em Coimbra no ano de 1795, facilitava a consulta pela distribuição da matéria em verbetes colocados em ordem alfabética. Porém sem atualização, superada pelo tempo.<sup>101</sup>

Teixeira de Freitas foi tão importante na vida do IAB que mereceu uma honraria com seu nome: a *Medalha Teixeira de Freitas*.<sup>102</sup> Um dos agraciados com esta homenagem, o ex-presidente do Instituto professor Ricardo César Pereira Lira, demonstrou, em seu discurso de agradecimento que, tradicional e historicamente, uma tarefa como a que foi entregue ao jurista baiano merecia um destaque especial posto que, desde a Lei das Doze Tábuas (século V a.C.), tarefa dessa natureza havia sido realizada apenas por comissões ou grupos:

O que se quer enfatizar com essa remissão histórica e essa referência aos trabalhos de consolidação e codificação de textos legislativos é que, como regra, eles são entregues a um conjunto de estudiosos que, pela aglutinação e troca de informações, partilham o esforço, a angústia e a responsabilidade da tarefa conspícua.

---

<sup>101</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ano XVII, nº 61, 2º semestre de 1983, p. 142

<sup>102</sup> Alguns dos juristas agraciados com a Medalha, foram: Clóvis Bevilacqua, J.X.Carvalho de Mendonça, Edmundo Lins, Eduardo Espínola, Levy Carneiro, Miguel Seabra Fagundes, Carlos Maximiliano, Waldemar Martins Ferreira, Orozimbo Nonato, Nelson Hungria, Haroldo Valladão, Sampaio Dória, Pontes de Miranda, Caio Mário da Silva Pereira, Trajano de Miranda Valverde, José Carlos de Mattos Peixoto, Roberto Lyra, Rui Cirne Lima, Miguel Reale, Themistocles Brandão Cavalcante, Délio Maranhão, Sílvio Augusto de Bastos Meira, Heráclito Sobral Pinto, Orlando Gomes, João de Oliveira Filho, Afonso Arinos de Mello Franco, Lourival Villanova, Otto de Andrade Gil, José Frederico Marques, Clóvis Ramalhete Maia, Egas Dirceu Moniz de Aragão, Nelson Carneiro, Theophilo de Azeredo Santos, Evaristo de Moraes, Victor Nunes Leal, José de Aguiar Dias, Raymundo Faoro, Caio Tácito Sá V. P. de Vasconcelos, Afrânio de Carvalho, José Carlos Barbosa Moreira, Carlos D. de Araújo Lima, Evandro Lins e Silva, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Ricardo César Pereira Lira, Paulo Bonavides, Benedito Calheiros Bonfim.

Tal não aconteceu com Teixeira de Freitas. Só, imensamente só, ele foi posto em face de uma legislação multifária e desordenada, com a missão de classificá-la e ordená-la.

Sua capacidade de trabalho, seu esforço, seu poder de concentração integral, seu desprendimento, seu amor ao País, permitiram o cumprimento cabal da missão, através da edição da Consolidação das Leis Civis, após o exíguo prazo de três anos.<sup>103</sup>

Em 1999, outro agraciado com a Medalha, o jurista Paulo Bonavides, observou o contexto jusfilosófico do século XIX, no qual Teixeira de Freitas se encontrava inserido quando aceitou sistematizar a legislação civil do Império:

A concepção codificadora do Direito, de inspiração essencialmente jusprivatista, fora a idéia do século. Idéia propagada a nações que se haviam emancipado da tutela das monarquias de direito divino, naquela época imagens do absolutismo, do privilégio, das prerrogativas remanescentes de teor feudal, da desigualdade civil, política e social.

Idéia, enfim, que coroava no ordenamento jurídico o triunfo do racionalismo jusnaturalista na filosofia do Direito ao começo do século XIX. Racionalismo porém, que desembocara com o Código de Napoleão num positivismo cuja dimensão normativa de organização civil da sociedade constituía a expressão mas acabada daquele formalismo universal, técnico-jurídico-científico, sem o qual no entendimento da época não se fazem as leis nem se escrevem os Códigos, não se entra no reino da razão nem se garante a eficácia do contrato social, não se limitam os poderes da autoridade nem se instaura o princípio da legalidade; enfim, sem ele não se traçam com clareza as fronteiras visíveis que na legislação civil separam a Sociedade do Estado, segundo o mais refinado estilo da doutrina liberal burguesa.

(...) Era a ocasião em que os juristas lidavam mais com leis e Códigos que com o texto das Constituições; esta, de ordinário, usualmente estranhas ao seu labor. Mas um gênio como Teixeira de Freitas sabia perfeitamente intuir o significado e a importância do pressuposto constitutivo básico que é a Lei Maior enquanto pedra angular dos ordenamentos jurídicos, e não apenas esteio político de governos e regimes com que limitar por via formal poderes e atribuições, e fazer a autoridade pública conduzir-se estritamente numa pauta de respeito às liberdades civis.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ano XXVIII, nº 83, 2º semestre de 1995, pp 241-242.

<sup>104</sup> MEDALHA TEIXEIRA DE FREITAS: Homenagem a Paulo Bonavides. Instituto dos Advogados Brasileiros. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1999, pp 24-25.



Retornando à questão proposta pelo sócio Caetano Soares, o próprio emitiu sua opinião logo após formular o problema. Entendia ele que a resposta não poderia ser outra senão: *livres*. E sustentava sua posição, fundamentando-se numa interpretação do Direito Romano, já que para tais questões não havia legislação brasileira que regulasse a matéria. Assim sendo, seguindo as Ordenações portuguesas, dever-se-ia invocar o direito romano desde que para tanto houvesse fundamento na “boa razão”. O problema desta invocação feita por Caetano Soares, segundo informa o historiador Eduardo Spiller,<sup>105</sup> foi a ambigüidade do fundamento, já que o abolicionista argumentava em favor da liberdade com um dispositivo do *Digesto* que regulava relações escravistas.

A Lei da Boa Razão, invocada por Caetano Soares, foi uma lei criada em agosto de 1769, para regulamentar uma prática portuguesa de invocar preceitos do direito romano, em caso de lacuna da legislação portuguesa. Declarava aquela lei que o direito romano seria aplicado subsidiariamente, desde que atendidos

Três princípios definidos pela boa razão: o respeito aos direitos divino e natural, fundadores das regras morais e civis entre o Cristianismo; ao direito das gentes estabelecido para a direção e governo de todas as nações civilizadas; e, por fim, a todas as leis modernas políticas, econômicas, mercantis e marítimas, que as mesmas nações cristãs têm promulgado com manifestas utilidades do sossego público.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> SPILLER, Eduardo. *Pajens da casa imperial, juriconsultos, escravidão e a lei de 1871*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001, p. 89

<sup>106</sup> *Idem*, pp 89-90

Caetano Soares argumentava que os dispositivos escravistas eram contrários aos princípios do direito natural e das gentes no Brasil imperial e, portanto, em ambas as hipóteses levantadas por ele mesmo, o Instituto haveria de manifestar-se a favor da liberdade, e contrário à escravidão. Ocorre que o presidente do Instituto, nesta ocasião, era justamente o maior romanista do Brasil, e o responsável pela organização das leis civis que regulariam, entre outros temas, o direito de propriedade: Teixeira de Freitas. O debate sobre a questão de Caetano Soares durou algumas sessões do Instituto, e a polêmica provavelmente foi o estopim da carta-renúncia de Teixeira de Freitas. Seu mandato de presidente durou apenas três meses.

A seguir-se o padrão do pensamento jurídico da época, como bem lembrou Paulo Bonavides, a posição do Instituto deveria ter sido pautada pelo formalismo e pelo positivismo nascentes, tal como postulava o próprio Teixeira de Freitas. E isto não contraria a descrição de Teixeira de Freitas como paladino das liberdades civis, pois, sem dúvida alguma, na qualidade de um cultor do Direito Romano não poderia admitir a distorção que, apesar da melhor das intenções, motivava Caetano Soares na questão que propôs ao IAB.

Não obstante, o IAB, na vanguarda do pensamento jurídico liberal, ultrapassou as fronteiras do positivismo e declarou-se favorável à liberdade; contrário à escravidão, ainda que dessa decisão redundasse

a renúncia da presidência pelo vencido. As conseqüências da renúncia não mereceram registros nas atas do Instituto, provavelmente porque muitas das decisões do IAB eram tomadas no próprio plenário, mas em sessões secretas, talvez, com a conversão daquele plenário em loja maçônica. É o que se pode depreender da seqüência dos fatos relativos a outra questão polêmica que agitou o Plenário do Instituto, qual seja, a Questão Religiosa (1872).

O parágrafo 14 do artigo 102 da Constituição de 1824 previa o direito de beneplácito do Governo Imperial em relação à validade no País das decisões eclesiásticas, mesmo que não se opusessem às regras constitucionais. Assim é que duas encíclicas do Papa Pio IX não foram aprovadas pelo Imperador Dom Pedro II: a *Syllabus* (que condenava as idéias liberais) e a *Quanta Cura* (que condenava a Maçonaria). Em 1872, em Pernambuco, o bispo de Olinda, Dom Vital Maria Gonçalves de Oliveira proibiu a celebração de missas encomendadas pela maçonaria, bem como celebrou outras em desagravo a Nossa Senhora, pelos supostos ataques desferidos contra ela por parte de maçons. Essa atitude do bispo se fundamentava nas bulas papais, não aprovadas pelo Imperador e conseqüentemente, sem validade jurídica no País.

A despeito da desaprovação do governo imperial, também o bispo de Belém do Pará, dom Antônio de Macedo Costa, resolveu agir de modo semelhante. Essas atitudes dos bispos foram tomadas pelo Imperador

como desobediência civil, redundando na prisão de ambos. Esta polêmica, nascida de um problema religioso com reflexos jurídicos, deixou transparecer a grande luta entre a Igreja e o mundo liberal. Um pouco antes da questão com os bispos, mais precisamente em 1870, vale mencionar o que acontecia no ambiente maçônico, bem como no IAB.

Havia duas organizações rivais em 1870: o Grande Oriente do Vale dos Beneditinos, liberal-republicano, e o Grande Oriente do Vale do Lavradio, conservador, monárquico e fortemente clerical. Nas eleições daquele mesmo ano em ambos os orientes, o primeiro elegeu o chefe do então Partido Nacional, Joaquim Saldanha Marinho, para Grão-Mestre; o segundo, o chefe do Partido Conservador, o Visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos. Os embates entre estas duas Lojas traduzir-se-ão nos debates internos do IAB, que teve como um de seus presidentes o próprio Saldanha Marinho. Aliás, foi a mais longa presidência da história do Instituto, pois esse maçom de renome esteve à frente do IAB por dezenove anos.

A Questão Religiosa, ou seja, a discussão sobre a relação entre a Igreja e o Estado e o regime do padroado, vinculava-se a três artigos da Constituição Imperial, quais sejam, o art. 5º: “a religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico ou particular,

em casas para isto destinadas, sem forma alguma exterior de templo”; o art. 170, § 5º: “ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública”; e o já citado artigo 102, § 14<sup>107</sup>. Observe-se que a liberdade religiosa e a convivência com outras religiões não eram tão tranqüilas como faz crer o texto constitucional, porque para fazer parte do Parlamento, bem como para ser servidor público ou graduar-se nas faculdades do Império era condição declarar a fé católica.

À época, a adesão ao catolicismo era apenas formal para a maior parte dos brasileiros. Entretanto, tal fato não encontrava eco na vida institucional, posto que a relação entre a Igreja Romana e o Estado era estreita e o direito de família era regulado pelo direito canônico. Por sinal, tanto os liberais quanto os positivistas postulavam a independência do Estado com relação à Igreja. O Partido Republicano foi criado nesse mesmo ano de 1870, como fruto de uma ampliação da influência das idéias de um Estado laicizado. Em contraposição ao fortalecimento dos princípios liberais, houve uma reação católica, registrada no livro comemorativo do sesquicentenário do IAB:

(...) A chamada reação católica que representou um esforço de fazer do Brasil um país, verdadeiramente adepto da religião de Roma. Assumiram esta posição aqueles representantes da mentalidade conservadora, dispostos a preservar as instituições e impedir que os ideais liberal, laico e cientificista renovassem a face do país. Estava definido aí o embate de duas visões de mundo que contribuiu, na prática política, para o declínio do

---

<sup>107</sup> O direito de beneplácito do Governo Imperial em relação à validade no País das decisões eclesiásticas, mesmo que não se opusessem às regras constitucionais

sistema monárquico e o advento da República. De um lado os católicos-conservadores empenhavam-se pela preservação da união Igreja-Estado, advogando para a primeira maiores poderes de interferência na vida civil. De outro, os liberais radicais levantavam a bandeira do Estado laico.<sup>108</sup>

Em síntese, o pano de fundo que serviu como estopim para as polêmicas jurídicas no IAB foi a seguinte sucessão de acontecimentos: em 1872 muitas provocações foram feitas à Igreja romana, principalmente por intermédio da imprensa; por trás de quase todas essas provocações estava a Maçonaria, que pretendia precipitar a separação entre a Igreja e o Estado. Entrementes, os bispos de Olinda e do Pará exigiram a expulsão dos maçons das fraternidades católicas, as quais, na época, na maioria dos casos, tinham seus templos controlados por maçons.

Em 12 de maio de 1873, sob a presidência de Saldanha Marinho, o sócio Francisco José de Lemos emitiu parecer no plenário do IAB no sentido de que convinha a separação entre o Estado e a Igreja, e que isso poderia ser decretado pela legislação ordinária, não estando sujeita aos trâmites dos artigos 174 a 178 da Constituição Imperial, pois não se tratava de matéria constitucional. No seu relatório, o parecerista considerava que o Estado não necessita de religião, uma vez que não é pessoa que comunga, confessa e ouve missa; que interessa ao Estado um certo padrão moral da população, e que tal padrão poderá ser

---

<sup>108</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *História dos 150 anos do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1995, p 59

conseguido por meio da religião; que é conveniente que o poder civil regule a liberdade religiosa; que o Estado deve ser livre para chamar a Igreja à ordem, quando houver abuso das concessões recebidas, qualquer que seja esta Igreja. Como corolário dessas considerações, afirmou o parecerista:

(...) a preferência que deu à religião católica apostólica romana, só porque este país quando colônia de Portugal vivia sob o protetorado de Roma em uma época em que era aceita a soberania do direito divino, parece ser a negação desses princípios de respeito para com a liberdade de consciência, em vez de um estímulo para atrair ao nosso solo o concurso de todas as indústrias, de todas as atividades e de todas as inteligências, venham elas de onde venham, e pensem elas como pensarem.<sup>109</sup>

A conclusão final do parecer de Francisco de Lemos foi no sentido da possibilidade da completa separação entre Estado e Igreja pela legislação ordinária, e da conveniência de tal separação, pois que nestes termos o Império estaria dando uma declaração ampla da mais completa liberdade de todos os cultos existentes ou que houvessem de existir dentro de seus domínios.

A partir deste parecer o IAB passou a discutir em que termos seria conveniente a separação. A primeira reação veio com o sócio Tito Franco, que em maio daquele ano de 1873, concordava quanto à possibilidade de separação decretada por legislação ordinária, mas discordava que isto deveria acontecer. Da mesma opinião comungava o sócio Giffenig de Niemeyer, tendo declarado em sessão que:

---

<sup>109</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRAZILEIROS, 1871 a 1880 – Tomo VIII. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1881, p.67.

A história demonstra que as leis civis, como diz o Visconde de Azevedo, podem temporariamente conter os homens em limites do dever, mas não podem por si só constituir a longa e regular permanência da sociedade.<sup>110</sup>

Em outro momento do mesmo pronunciamento, reforçando sua postura quanto ao estreito vínculo entre a Igreja e o Estado para o bem da coletividade, afirmou: “A história revela que, em países onde a santa religião não influi nas prescrições legais, a virtude é vício, o bem é mal”.<sup>111</sup> No que se refere ao instrumento para reforma do dispositivo constitucional, argumentou que somente por uma constituinte e jamais por legislação ordinária poderia o Estado separar-se da Igreja.

Em 23 de junho de 1873, o sócio Silva Costa discursou afirmando que, a partir da garantia dada pela própria Constituição Imperial acerca da inviolabilidade de direitos civis e políticos do cidadão brasileiros, deveria existir a liberdade de cultos, traduzindo a plena liberdade de consciência; refletindo sobre o chamado sistema de harmonia e concordata – que era o sistema constitucional adotado pelo Império brasileiro: a religião católica romana como religião oficial. Argumentou Silva Costa:

A experiência condena o chamado sistema de harmonia e concordata, que não tem sido senão uma serie de usurpações a abusos do espiritual sobre o temporal. A Igreja Romana até o século XIII foi um instrumento de liberdade, fiel à divisa – servo

---

<sup>110</sup> Ata de 17 de novembro de 1873.

<sup>111</sup> *Idem, ibidem.*



dos servos de Deus – depois, o foi do poder mundano de costumes e aliados. (...) O orador quer a separação completa entre o Estado e a Igreja: mas quer essencialmente a vigilância do Estado sobre quanto possa praticar ou influir a Igreja nas coisas temporais. A Igreja está no Estado; e portanto, deve-se conformar com a legislação do país, e nunca opor-lhe o menos óbice, sob pena de severa sanção. (...) A liberdade de cultos que o orador professa, não vai até o condenável excesso de ser permitida a negação das leis Morais, de ser tolerado o crime como uma confissão religiosa.<sup>112</sup>

Na seqüência de seu discurso, Silva Costa cita como exemplos de práticas religiosas não toleráveis a poligamia dos mórmons e mutilações previstas em religiões do continente asiático. As sessões do IAB continuaram refletindo, por todo o ano de 1873, as preocupações dos juristas com relação ao problema da separação entre o Estado e a Igreja. Se a maioria dos sócios do Instituto era favorável à separação, havia os partidários do conservadorismo e da monarquia, que interpretavam essa separação como uma possibilidade de aniquilamento do Estado. Muitos argumentos provenientes de ensinamentos bíblicos, do Direito Canônico e de uma concepção jusnaturalista foram utilizados pelos sócios em suas participações.

Outro sócio que contestou de forma veemente o pensamento católico conservador foi Liberato Barroso que considerava grave o quadro conjuntural:

(...) além de todos os perigos que a cercam [a situação] surge um de elevado alcance: o partido que se organiza ou trata-se de organizar (o Partido Católico), o qual tem por missão sustentar as exageradas pretensões do ultramontanismo, e auxiliar os planos

---

<sup>112</sup> *idem, ibidem*, pp. 222-223.

jesuíticos da cúria romana. Temo mais o partido católico ultramontano com o art. 5º da Constituição do que sem ele.<sup>113</sup>

O sócio Liberato Barroso aproveitou a oportunidade do mesmo pronunciamento para responder ao consócio Tito Franco que havia condenado o sistema americano em sessão anterior, ao afirmar que os Estados Unidos caminhavam para a decadência. Afirmava Liberato:

Não foi pela heterogeneidade dos elementos na sua organização que os Estados Unidos assim se constituíram; os Estados Unidos abraçaram o princípio da liberdade religiosa e graças a ele atraíram para seu seio todas as crenças.

Os seus primeiros homens perseguidos pela religião levavam consigo a triste experiência de tais perseguições (...). Não sabe o orador se essa grande república poderia progredir tanto se nela houvesse indiferença ou completa ausência de religião.<sup>114</sup>

As sessões de 18 e 25 de agosto, 1º de setembro, 6 de outubro e 10 de novembro tinham como ordem do dia a discussão do parecer de Francisco de Lemos. Em 17 de novembro de 1873 a ordem do dia versou praticamente apenas pelo discurso de um dos opositores à separação das instituições, ainda sob a presidência de Saldanha Marinho. Ao final da reunião a discussão foi adiada para a sessão seguinte, entretanto, a ata registrada logo a seguir, com data de 15 de dezembro do mesmo ano, sob a presidência de Thomaz Alves, revela a preocupação do Instituto em debater o projeto de casamento civil, aliás, apresentado pelo próprio Thomaz Alves. Em outras palavras, a continuação dos debates não foi registrada, pois as atas seguintes, a partir de 19 de maio de 1874, novamente sob a presidência de

---

<sup>113</sup> Ata de 4 de agosto de 1873.

<sup>114</sup> *Idem, ibidem*

Saldanha Marinho, já registram como ordem do dia a discussão do projeto de casamento civil.

Duas sérias conseqüências advinham da existência da religião oficial: os registros de nascimentos, casamentos, e óbitos eram responsabilidade da Igreja Católica, incluindo a administração dos cemitérios. Dentre os argumentos dos partidários da separação estava a reivindicação de que o Estado tomasse a si tal responsabilidade. Talvez a Questão Religiosa tenha deixado de ser importante por ter entrado em pauta um projeto versando sobre o registro civil dos casamentos, ou seja, minando a influência da Igreja. Isto porque a partir de 15 de dezembro de 1873 não há mais referência ao parecer de Francisco de Lemos. Como afirmado, o assunto passa a ser o projeto do casamento civil e assim permanece pelos anos de 1874 e 1875. Observe-se que o julgamento e a condenação dos bispos de Olinda e do Pará se deram em fevereiro de 1874, sendo que em setembro do ano seguinte lhes foi concedida anistia. Curiosamente, não houve sequer menção desse fato nos pronunciamentos no IAB.

Destarte, a súbita interrupção do debate sobre a Questão Religiosa propriamente dita talvez tenha sido uma estratégia, pois nas discussões sobre o projeto de casamento civil certamente a Questão Religiosa estava embutida. E assim é porque em todos os debates o

tratamento jurídico-constitucional que deveria merecer a Igreja romano-católica era trazido à colação.

Igualmente, percebe-se com clareza a existência de duas correntes em conflito, vale dizer, os liberais e os conservadores, cujos embates verificavam-se, quer no âmbito político, quer no âmbito do IAB. Cabe registrar que o projeto de casamento civil discutido no IAB foi elaborado por uma comissão e apresentado, como afirmado, por Thomaz Alves. Seguramente um dos objetivos primordiais não residia apenas na questão matrimonial em si, mas sim, tratava-se de um instrumento em favor da consagração constitucional do Estado laico. Um indício dessa pretensão política é que, no transcorrer do ano de 1875, até mesmo discussões sobre o celibato clerical foram travadas no IAB.

Repetindo uma prática nitidamente maçônica, em 12 de julho de 1875, registrou-se em ata a discussão sobre um dos capítulos do projeto de casamento civil. Contudo, após alguns longos e eruditos discursos lê-se, ao final da mesma ata: “Levanta-se a sessão, continuando a mesma ordem do dia”. Com um impressionante destaque, logo a seguir, registra-se: “Segue-se uma ata de sessão secreta”. As sessões secretas se repetem, havendo o novo registro na sessão imediatamente posterior, em 29 de agosto do mesmo ano. A

partir de então, a Questão Religiosa deixa de constar dos registros do Instituto.<sup>115</sup>

Em 7 de setembro de 1875, por ocasião da comemoração dos 43 anos do IAB, o então presidente, Saldanha Marinho – de inclinação liberal-republicana, e que já se encontrava há cinco anos na presidência do Instituto, chefe do Partido Nacional e que havia sido eleito Grão-Mestre da loja do Vale dos Beneditinos –, por meio de um solene discurso, expôs os novos rumos que a instituição deveria tomar. Como será visto a seguir, algumas passagens são bastante ilustrativas:

(...) A sorte do advogado, portanto, se liga à da liberdade do seu País. (...) Se este Instituto, reunir em seu seio o que há de mais notável e digno em nosso foro, e se empenhar, como deve, em firmar com sabedoria e imparcialidade a inteligência e aplicação das leis; se por tal modo concorrer para a ilustração do povo no conhecimento de seus direitos e deveres; se conseguir que o cidadão possa com certeza contar com o que lhe é devido pela justiça pública, compreendendo que seus direitos não serão jamais sacrificados pela ignorância, pelo egoísmo ou pela fraude, o Instituto terá prestado o mais importante serviço ao País.<sup>116</sup>

Em outro momento da mesma explanação, justifica a necessidade de reforma dos Estatutos para que fossem ampliadas as finalidades do Instituto. Neste particular, o presidente Saldanha Marinho encontrava-se em desacordo com o ex-presidente Nabuco de Araújo, pois este

---

<sup>115</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRAZILEIROS, *op. Cit.*, p. 296. Estes registros de atas secretas parecem referir-se ao registro das reuniões maçônicas que provavelmente tinham lugar no próprio plenário do Instituto, e onde, tudo indica, as decisões mais polêmicas eram tomadas. De todos os ex-presidentes, funcionários e sócios mais antigos consultados, todos os não maçons desconheciam o destino de tais registros; já os sócios maçons respondiam de forma evasiva. Em ambos os casos, restou inconcluso o (estreito) vínculo entre o IAB e a maçonaria, a ponto de haver continuação dos debates do Instituto nesta suposta reunião maçônica, mas a hipótese não foi descartada por nenhum dos inquiridos.

<sup>116</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRAZILEIROS, *op. Cit.*, p. 299

último entendia como a única finalidade do IAB a criação da Ordem dos Advogados, tal como preconizavam os Estatutos então vigentes, e assim como sucedera em Portugal. Atribuindo novas funções ao IAB, Saldanha Marinho conferiu um novo tom aos debates porque justificou a continuação da entidade mesmo após a criação da Ordem, além de demonstrar a estreita relação entre o Instituto e a construção do Estado nacional:

Não seja o Instituto, senhores, reduzido a uma palestra sem importância, onde as causas perdidas, ou as pretensões desarrazoadas venham procurar amparo ou desabafo.

O Instituto deve, com a maior hombridade, com o maior desinteresse, com abnegação mesmo, curar dos reparos de que o nosso direito necessita; discutir os pontos controversos e sobre os quais se deve firmar uma regra invariável; estudar o que é mister constituir, e esforçar-se, pelos meios legais, para que seja aperfeiçoado o corpo do nosso direito, colocando-o nas condições de bem satisfazer às *necessidades políticas e sociais do País*.

Disso dependem a segurança individual, a firmeza da propriedade, a certeza dos direitos, as garantias sociais, a liberdade enfim.

E desde que o povo confiar na autoridade pública, e na lei (...) se chegará à verdadeira prosperidade.

(...) *E o Instituto dos Advogados Brasileiros pode e deve para isso concorrer com um dos mais poderosos contingentes.*

(...) O governo do Estado *tem obrigação* de coadjuvar-nos, e conto que o que dele depende, não nos será negado.<sup>117</sup> (grifou-se)

Poder-se-ia afirmar que o IAB começava sua trajetória no sentido de tornar-se o equivalente do intelectual orgânico, pois assim afirma Gramsci:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, e de um modo *orgânico*, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> *idem, ibidem*

<sup>118</sup> GRAMSCI, Antonio. *Op cit*, p 7.

Retornando ao episódio, em discurso de resposta, o senador Francisco Otaviano, também sócio do IAB, afirmou que o Instituto parecia estar voltando “àquela vida animada de outrora, depois de algum marasmo”.<sup>119</sup> Em outro trecho do mesmo discurso, exortou: “O meu único empenho é lembrar-vos que nunca o vosso patriotismo foi mais necessário do que neste momento”.<sup>120</sup>

Foram quatro os estatutos durante o período imperial: um primeiro na criação (1843), e três reformas estatutárias, que foram efetuadas ainda na gestão de Saldanha Marinho. A mais significativa foi a segunda (1882), porquanto alterou os objetivos do Instituto:

Art. 1º. O Instituto dos Advogados Brasileiros, definitivamente constituído em 7 de agosto de 1843 e instalado um mês depois nesta Corte, é uma associação científica de Advogados brasileiros, graduados em Direito pelas faculdades nacionais ou estrangeiras.

§ 1º. Tem por objeto: 1) o estudo do Direito na sua história, no seu mais amplo desenvolvimento, nas suas aplicações práticas e comparação com os diversos ramos da legislação estrangeira; 2) a defesa dos réus desvalidos; 3) a organização da Ordem dos Advogados Brasileiros.<sup>121</sup>

A terceira reforma foi também importante, considerando-se que teve como ponto-chave a alteração do nome da entidade, que passou a

---

<sup>119</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRAZILEIROS, *op. Cit*, p. 301

<sup>120</sup> *idem*, p. 302

<sup>121</sup> Trata-se da transcrição do texto reforma estatutária aprovada em 1882. Essas poucas palavras revelam aspectos importantes do novo momento vivido pelo IAB. Em primeiro lugar, a definição do Instituto como uma associação científica demonstra seu engajamento no universo das novas idéias da época, tão influenciadas pela ideologia cientificista. Outro elemento igualmente relevante, e aliás, coerente com a concepção do presidente Saldanha Marinho, foi que a organização da Ordem dos Advogados deixava de ser o objetivo precípua da Casa; passando para terceiro lugar entre os objetivos estipulados para a instituição.

ser designado como Instituto da *Ordem* dos Advogados Brasileiros. O mesmo Estatuto introduziu os cargos de vice-presidente, segundo-secretário e síndico. Nos objetivos, foi *suprimida a finalidade de criação da Ordem*, conforme se pode depreender dos itens abaixo:

Art. 1º. – O Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, definitivamente constituído em 7 de setembro de 1843 e instalado um mês depois nesta Corte, é uma associação de Advogados legalmente graduados em Direito.

§ 1º. Tem por objeto: 1) o estudo do Direito, na sua história, no seu desenvolvimento, nas suas aplicações práticas e comparação com os diversos ramos da legislação estrangeira; 2) a assistência judiciária

§ 2º. É ilimitado o número de seus membros.

§ 3º. *É indefinido o tempo de sua duração.* (grifou-se)

A natureza do IAB foi alterada com esta mudança estatutária, porque, de certa maneira, o IAB não mais precisaria criar a Ordem porquanto ele mesmo havia se transformado no objeto de sua criação: agora ele era o *Instituto da Ordem*. Até a criação da OAB, na década de 1930, o IAB irá aglutinar as funções do Instituto – entidade cultural, defensora do liberalismo – assim como da Ordem dos Advogados – entidade de classe, por reunir todos os advogados graduados em Direito.

O IAB, nos limites de uma instituição nacional, no contexto da hegemonia do formalismo jurídico no sentido conservador, mostrou-se vanguardista ao enfrentar as questões da escravidão e da separação entre Igreja e Estado, com conseqüências internas graves e permanentes, como o embate entre Teixeira de Freitas, Caetano Soares



e Perdigão Malheiro, culminando com a renúncia à presidência por parte do primeiro.

Assim sendo, ainda que com os limites pertinentes à sua própria condição de entidade liberal, o IAB talvez tenha começado a moldar um novo tipo de intelectual, para o que se aplicaria a conceituação de Gramsci, ao fundamentar aquele que desenvolve “uma nova e integral concepção do mundo”:

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas num imiscuir-se ativamente na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro.<sup>122</sup>

Uma das conseqüências dessa nova condição seria, justamente, a ativa participação dos associados do Instituto no advento da República brasileira, o que irá ser verificado no próximo capítulo.

---

<sup>122</sup> GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. *Op. cit.*, p. 11

### **CAPÍTULO 3**

## **IAB COMO INTELECTUAL ORGÂNICO DA DEMOCRACIA LIBERAL**

### **3.1 O IAB e o advento da República**

Com a Proclamação da República, em 1889, foi implantado um governo provisório que dissolveu a Câmara e nomeou interventores para as assembleias provinciais e câmaras municipais.<sup>123</sup> Somente um ano mais tarde as atividades parlamentares seriam retomadas com a instalação da Assembleia Constituinte, que concluiu seus trabalhos em fevereiro de 1891. O grande conflito interno desse período foi a Guerra dos Canudos (1895), um dos mais sangrentos episódios da história brasileira. Já nos primórdios do novo século eclodiu a rebelião do Contestado (1912). O Parlamento só seria dissolvido novamente por ocasião da Revolução de 1930, que induziria o fim da chamada República Velha.

---

<sup>123</sup> Como se sabe, maçons brasileiros, mesmo quando ainda não existiam lojas maçônicas organizadas (antes de 1801), já preconizavam a independência e o regime republicano. Segundo os mesmos maçons, a monarquia adotada pelo Brasil independente representaria uma espécie de acomodação entre os interesses dos ingleses e dos latifundiários escravagistas. A monarquia teria convertido o País numa exceção no conjunto das América Latina, seja porque nenhum país vizinho a adotou após a emancipação, seja pela relativa tranquilidade que conferiu ao Brasil, em comparação com as agitações políticas que envolveram as demais nações latino-americanas durante e depois dos seus processos de conquista da auto-determinação política. Assim, antes e depois da Independência, surgiram diversos movimentos no intuito de obter autonomia regional e implantar o regime republicano: A Inconfidência Mineira, a Conjuração Baiana, a Revolução Pernambucana, a Confederação do Equador, a Cabanagem, a Revolução Farroupilha e a Sabinada, foram todas elas revoltas com expressiva participação maçônica.

O último gabinete da monarquia estava sob a direção do Visconde de Ouro Preto. Com larga experiência política e tendo servido em gabinetes anteriores, Ouro Preto estava ciente da crise do regime. Assim sendo, dirigiu sua atuação em duas frentes: contra a efervescência revolucionária nas Forças Armadas e contra a propaganda republicana. Em novembro de 1889, os altos oficiais do Exército confiaram a Benjamim Constant a liderança do movimento destinado a combater as medidas de Ouro Preto, avaliadas como ofensivas à corporação. Constant conseguiu convencer o marechal Deodoro da Fonseca a liderar a deposição do gabinete do Visconde. Este, ao perceber a agitação nos meios militares, demitiu-se. O imperador não teve tempo de encaminhar nenhuma resistência, e assim, na manhã de 16 de novembro o *Diário Oficial* publicava a notícia de ter sido proclamada a República.

Este primeiro momento da República brasileira, até a década de 1930, foi denominado *República Velha*. Muito embora a Proclamação propriamente dita tenha transcorrido num clima de aparente tranqüilidade, houve agitações posteriores. Os dois maiores movimentos de rebeldia em massa contra a República Velha foram as revoltas camponesas denominadas Canudos e Contestado. Ambos foram esmagados por uma violenta repressão, pois não representavam um desafio ao poder militar, como foram motivados pelo mais grave dos problemas brasileiros: a distribuição de terras.

No plano político, o Império havia se identificado com o unitarismo, ao passo que a República introduz o federalismo. A respeito do ato fundador da República brasileira, consubstanciado no Decreto nº 1:

No preâmbulo do mesmo Decreto no. 1, encontra-se registrado o novo nome do país: Estados Unidos do Brasil. Com isso, os governantes republicanos emitiram um claro sinal de que o novo regime passaria a se organizar em torno de proposições federalistas, ou seja, em bases francamente descentralizadas. Coerentemente, o decreto transformou as antigas províncias em estados, os quais deveriam oportunamente, “no exercício de sua legítima soberania, promulgar sua Constituição definitiva, elegendo seus corpos deliberativos e seus governos locais”. Com a nova designação, Estados Unidos do Brasil, caía por terra uma longa experiência político-institucional advinda do Império cuja base era a crença na ação salvadora do poder central como agente da ordem e protetor da liberdade da população contra a ação dos poderes locais. Já na década final do Império tal crença começara a trocar de sinal. Grupos políticos de diferentes regiões, notadamente do Centro-Sul, passavam a considerar o poder central monárquico o principal responsável pelo estrangulamento econômico e político do país. Conseqüentemente, viam nas proposições federalistas a fórmula ideal para se afastar daquele sócio dispendioso e autoritário.<sup>124</sup>

Por outro lado, o federalismo, ponto forte da primeira Constituição republicana, desembocou na entrega dos poderes do governo às oligarquias das províncias que passaram a ser denominadas estados. O que as elites regionais pretendiam efetivamente era controlar seus negócios e a população com “mão de ferro”, fora da vigilância do poder central. Na verdade, a nova Carta considerava *eleitores* as pessoas do sexo masculino, maiores de 21 anos e alfabetizados. Esse

---

<sup>124</sup> FREIRE, Américo & CASTRO, Celso. “As bases republicanas dos Estados Unidos do Brasil”. In: CASTRO GOMES, Ângela de (et al.). *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, CPDOC/FGV, 2002, p 34-35.

dispositivo eleitoral excluía a maciça maioria da população que, por essa razão, mantinha-se apática perante a política institucional.

A Federação irá redistribuir os recursos fiscais da União em favor dos estados que passam a receber boa parte da renda nacional. Na gestão de Rui Barbosa como Ministro das Finanças do primeiro governo da República, foram criados bancos regionais que forneciam crédito barato, e assim, foi favorecido o surgimento de várias empresas urbanas. Devido à carência de uma legislação específica que protegesse os trabalhadores, e pela baixa capacidade de mobilização deles, os operários das indústrias e bem como de outros setores da economia eram superexplorados, em particular nas duas primeiras décadas do século XX. Baixos salários, desnutrição, condições insalubres de trabalho e moradia, elevadas taxas de mortalidade, são características da situação dos trabalhadores nesse período da história nacional. Esse quadro só iria sofrer algumas alterações após a Revolução de 1930.

Cabe tecer alguns comentários sobre a questão da escravidão. Primeiramente, é oportuno registrar que os primeiros movimentos pelo fim da escravatura no Brasil, foram organizados pelos próprios escravos ainda no século XVII. No final do século XVIII e princípio do XIX, alguns movimentos de cunho revolucionário (Inconfidência Mineira, Conjuração Baiana e a Revolução Pernambucana) – apesar de algumas contradições internas – também incluíram a abolição em suas

respectivas plataformas. A Inglaterra, por seu turno, preocupada com a concorrência do açúcar brasileiro ao das suas colônias, desde o início do século XIX empenhou-se diplomática e militarmente no combate ao tráfico. Entretanto, somente a combinatória entre as leis Euzébio de Queirós e Nabuco de Araújo (1850 e 1854), dariam cabo do tráfico negreiro. Foi justamente na segunda metade do século XIX que a campanha abolicionista foi intensificada, com grande participação, no universo jurídico, do Instituto dos Advogados Brasileiros.

No tocante ao avanço do processo abolicionista, vale registrar que

Finda a campanha do Paraguai, cresce a onda favorável à extinção da escravatura. Dom Pedro II concita ao debate, quando, em sua Fala do Trono de 1867, propõe o assunto, já discutido no Conselho de Estado, no qual o jurista José Antonio Pimenta Bueno, em 1866, redige cinco projetos, a pedido do imperador. O debate na Câmara e no Senado é vivíssimo e dele resulta a chamada Lei do Ventre Livre, declarando livres todos os filhos de escravas a contar de 28 de setembro de 1871, data da lei, com providências sobre a criação de menores – chamados “ingênuos”, até oito anos de idade, com o possível uso dos seus serviços até 21 anos, como sobre a manumissão anual de escravos, com fundos para financiar a medida, por sorteio dos possíveis beneficiados. É o gabinete do Visconde do Rio Branco, o mais longo e um dos mais ativos. A lei parecia a muitos o fim do escravismo, pois sem a entrada de negros e sem mais nascimentos de escravos, era fatal o seu fim.

O movimento de propaganda crescera, há jornais e sociedades abolicionistas, e chegam ao trono pedidos de políticos e intelectuais de prestígio do exterior. Dom Pedro II era muito sensível a pronunciamentos do gênero, sobretudo provindo dos escritores eminentes. Alguns dos principais políticos são abolicionistas apaixonados. Entre eles, lembre-se o jornalista, escritor e deputado Joaquim Nabuco. Ele dirige a campanha com êxito, em artigos de jornais, discursos na Câmara e em comícios, com seu vigor e brilho. Importante é o livro *O abolicionismo*, de 1883, um dos mais notáveis de sua obra e das mais profundas análises do sistema. A luta abolicionista foi a primeira de cunho

popular e de massa, a sacudir uma sociedade amorfa, pouco empenhada.<sup>125</sup>

Em 1880 foi criada a Sociedade Brasileira contra a Escravidão que, a par da Associação Central Abolicionista e outras organizações, integrava a Confederação Abolicionista liderada por José do Patrocínio Filho. Já em 1884, as províncias do Ceará e do Amazonas decidiram abolir a escravidão em suas respectivas jurisdições. Em 1885 surge a Lei dos Sexagenários, que decretava a alforria dos negros maiores de 65 anos. A partir de 1867 o Exército passou a se recusar a perseguir escravos fugitivos, estes aliás, em número crescente. Finalmente, em 1888, o ministro João Alfredo submete à princesa Isabel a chamada Lei Áurea que a princesa subscreve, abolindo a escravidão em território nacional.

Os proprietários de escravos não receberam indenização e, em decorrência da nova lei, muitos ficaram arruinados e como represália passaram a engrossar as fileiras dos partidos republicanos, apressando assim a queda da monarquia. Para os negros, à liberdade jurídica não correspondeu nenhuma medida de integração social. Muitos permaneceram trabalhando para os seus antigos senhores, outros ficaram no campo praticando uma economia de subsistência, e outros tantos se deslocaram para as periferias das cidades, onde passaram a constituir cinturões de desemprego e marginalização.

---

<sup>125</sup> IGLÉSIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil (1500-1964)*. São Paulo: Companhia das Letras. 1993, p178.

Sabe-se que a passagem do regime imperial para o republicano não trouxe consigo mudanças de natureza estrutural. Os protagonistas do movimento que culminou com a proclamação foram, sobretudo, segmentos dos cafeicultores, dos militares e da pequena burguesia urbana. Os trabalhadores ainda não dispunham de peso numérico, nem organização, nem capacidade de mobilização que os tornasse capazes de fazer valer seus interesses no plano político. Os segmentos que se organizaram buscavam na nova forma de governo o atendimento de suas reivindicações, sendo que até 1894, prevaleceu uma transição dirigida pelos militares, até que novamente as oligarquias se consolidassem no poder.

### **3.2 Mudanças estatutárias e participação na República Velha**

O primeiro Estatuto republicano do IAB veio em 1899, dez anos após a Proclamação da República. A conjuntura que desembocou na Proclamação da República não foi discutida explicitamente no Plenário do IAB, e resta a idéia de que entre 1888 e 1892 o IAB pouco se reuniu e pouco produziu. Entretanto, seus integrantes atuaram ativamente não só no processo de implantação da República como na própria redação da Constituição, como foi o caso do ainda então presidente Saldanha Marinho.



Paulo Bonavides explica que tanto a Constituinte como a primeira Constituição republicana não tem início no golpe de Estado de 15 de novembro de 1889. Ambas, foram frutos de um movimento de idéias muito maior, que acompanhou todo o Segundo Império até que o império constitucional de D. Pedro II fosse derrubado. Afirma o professor:

Seria demasiado perfunctório e ambíguo asseverar que tudo derivou do golpe de Estado de 15 de novembro de 1889, ou seja, de um capricho dos chefes militares, de simples comoções de quartel, ou da vaidade e ambição pessoal do proclamador da República. A ser assim, ficariam encobertas as causas primárias do movimento; as raízes institucionais da insatisfação revolucionária; os acontecimentos que se foram acumulando e sucedendo até produzirem a densidade dos fatos cuja torrente, em se precipitando, levou abaixo toda a organização imperial de poder.<sup>126</sup>

Já se considerava inexequível um terceiro imperador para o Brasil. A intervenção militar, naquela oportunidade, parece revelar mais um efeito do que uma causa para a Proclamação. Em menos de dois anos, dois manifestos foram publicados com a finalidade de abalar a política imperial, e mais exatamente, o Poder Moderador. Os liberais, entre os quais se encontravam vários associados do IAB, lançaram em março de 1869 o primeiro dos dois manifestos, com impressionante veemência:

Ou a reforma, ou a revolução. A reforma para conjurar a revolução. A revolução como consequência necessária da

---

<sup>126</sup> BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002, p. 213

natureza das coisas, da ausência do sistema representativo, do exclusivismo e oligarquia de um partido.<sup>127</sup>

As reformas pretendidas, explica ainda o professor Bonavides, eram

as mesmas que poderiam ter sido alcançadas durante a Regência, se o movimento revisionista da época, desencadeado desde as vésperas da Abdicação, não houvesse sido tolhido pela reação conservadora. Tratava-se novamente de reivindicações com a idade de várias décadas: o princípio federativo da descentralização, a supressão ou reorganização do Conselho de Estado, a queda da vitaliciedade do Senado, onde os mandatos seriam eletivos e de exercício temporário, o ensino livre, a abolição da Guarda Nacional, a eleição dos presidentes das Províncias e a mais importante de todas para estabelecer a normalidade e democratização das funções representativas de governo: a extinção do Poder Moderador.<sup>128</sup>

As influências européias uma vez mais calaram fundo nos brasileiros que constituíram o Clube Republicano no Rio de Janeiro. O Clube possuía um órgão de divulgação de suas idéias, um diário chamado *A República*, em cujo primeiro número se fez publicar o segundo manifesto, em 3 de dezembro de 1870. O ineditismo destas ocorrências não estava propriamente nas idéias divulgadas, já de há muito conhecida de todos por revelar anseios liberais clássicos; mas a criação de um sentimento novo de total ruptura com a Monarquia. Assim, os republicanos passaram a empenhar-se em forte e organizada propaganda para implementação da República e aniquilamento da Monarquia.

---

<sup>127</sup> *idem, ibidem*, p. 215

<sup>128</sup> *Idem, ibidem*

Dentre os signatários deste segundo manifesto, encontrava-se, encabeçando a lista, o futuro presidente da Comissão que iria redigir a Constituição de 1891, o presidente do IAB, Saldanha Marinho. A maciça maioria dos signatários compunha-se de advogados, num total de quinze. Havia ainda médicos, engenheiros, jornalistas, funcionários públicos, negociantes e um fazendeiro.

Em 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República brasileira e a instalação do Governo Provisório, surgiu o Decreto nº 1, que dispunha em seu primeiro artigo, que “ficava proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa”. Foi um decreto materialmente constitucional. Em 3 de dezembro do mesmo ano, o Governo Provisório expediu o Decreto nº 29, que instituiu uma Comissão Especial, a qual passou a ser conhecida como “Comissão dos Cinco”, para elaborar o Anteprojeto de Constituição. O presidente e relator da Comissão era Saldanha Marinho. O anteprojeto apresentado por esta Comissão ao Governo Provisório sofreu uma revisão antes de ser apresentado ao Congresso Nacional. Nessa revisão a atuação de Rui Barbosa – que viria a exercer a presidência do IAB no biênio 1914/1916 – foi tão marcante que ele mesmo reivindicou a autoria da primeira Constituição republicana.

A Constituição de 1891 foi a consagração dos ideais liberais e positivou uma série de posicionamentos do IAB, tais como o casamento civil, com celebração gratuita; a secularização dos cemitérios; o ensino laico nos estabelecimentos públicos; a separação entre Igreja e Estado e a abolição da pena de morte. Também o direito de propriedade, como não poderia deixar de ser, ganhou ampla guarida na ordem republicana.

O marechal Deodoro, eleito indiretamente, pretendia contribuir no sentido de transformar o País numa nação industrializada e moderna. Porém, os meios utilizados, ou seja, a política econômica do ministro Rui Barbosa, muito embora tivesse seus méritos, conduziu a uma grave crise financeira, incluindo uma espiral inflacionária. A substituição de Rui Barbosa custou um elevado ônus político para o marechal Deodoro, que acabou renunciando em favor do seu vice, o marechal Floriano Peixoto. Floriano introduziu medidas que favoreceram a industrialização, por meio da importação de máquinas e insumos, em detrimento dos interesses das oligarquias rurais. A renúncia de Deodoro e a retirada de Floriano, ambos presidentes militares, mostraram a força dos cafeicultores e dos setores ligados à exportação, que se colocaram na oposição ao fervor industrialista e monetarista consubstanciado no plano econômico de Rui Barbosa, sob proteção militar.

Durante o breve e provisório mandato de Deodoro, o País experimentou uma notória modernização institucional, em que se destaca como elemento importante a separação entre Estado e Igreja, por meio da qual muitas funções civis antes reservadas à Igreja, passaram para o âmbito da administração pública, por força da Constituição de 1891. Contudo, a crise política do governo Deodoro foi pronunciada pois sofreu oposição dos latifundiários somados a setores militares. Em 1891, Deodoro decretou o fechamento do Congresso, porém, sem apoio da população e devido ao posicionamento oposicionista da Marinha, teve que renunciar.

Floriano, graças ao apoio que recebeu do Congresso é conhecido como o principal agente da consolidação da República, sobretudo devido à repressão aos movimentos armados liderados pela Marinha, cuja estratégia já havia induzido a renúncia de Deodoro. No entanto, Floriano constatou que não poderia contar com o apoio nem da elite cafeeira paulista, nem as demais elites econômicas oposicionistas e assim, não insistiu em manter o poder nas mãos dos militares.

O primeiro presidente civil eleito que substituiu Floriano em 1894, Prudente de Moraes, era um notório representante da elite cafeeira paulista. Após o quadriênio de Prudente, os cafeicultores já dominavam de tal modo a política institucional que já podiam dispensar o concurso de intermediários.

Somente em 1899 o IAB iria reformular seus Estatutos, que manteve o nome de *Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros*. Algumas diferenças importantes se fazem notar nos novos Estatutos, no que tange às finalidades (e formas de realização das mesmas) do Instituto, assim discriminadas:

Art. 2º. Tem por fim:

§ 1º. O estudo do direito no seu mais amplo desenvolvimento, nas suas aplicações práticas e comparação com os diversos ramos da legislação estrangeira.

§ 2º. A assistência judiciária.

Art. 3º. Para realizá-lo, o Instituto:

§1º. Discutirá em sessões, em conferencias publicas e na imprensa por meio de revista própria.

§ 2º. Dirigirá representações aos poderes públicos a respeito de qualquer lei, projeto ou regulamento

§ 3º. Exercerá o direito consignado no § 9º. do art. 72 da Constituição Federal.

§ 4º. Responderá a consultas que lhe forem feitas pelos mesmos poderes

§ 5º. Manterá uma biblioteca

§ 6º. Patrocinará os pobres, no cível e no crime, nos termos do Decreto 2457, de 8 de fevereiro de 1897.

O artigo 72 daquela Constituição tratava da declaração de direitos referentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, e afirmava, no parágrafo 9º: “É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados”. O IAB discriminou a forma de realizar suas finalidades, atualizando seus estatutos com a Constituição Republicana, e reforçou suas atividades de incremento da cultura jurídica, do aperfeiçoamento da ordem

jurídica brasileira e da assistência aos carentes, além da defesa dos direitos individuais.

É interessante que o Instituto praticamente não tenha se pronunciado durante o período imediatamente anterior e posterior à Proclamação da República, e só tenha retomado sua rotina a partir da eleição do presidente que sucedeu Saldanha Marinho – Torres Neto. Aparentemente os membros do IAB estavam por demais ocupados com os ajustes da própria recém-nascida República brasileira, atuando em outras instâncias que não o próprio Instituto, mas talvez conduzidos pelos ideais apregoados no IAB, inclusive na redação da primeira Constituição Federal, tanto por Saldanha Marinho, quanto por Rui Barbosa.

O Instituto parecia alheio às profundas e importantes modificações jurídicas que se processavam no Brasil, pois quando havia reuniões os temas mais candentes do momento não eram mencionados nas sessões. Por sinal, no ano de 1890 *não houve reunião do IAB*; por outro lado, o então presidente da entidade era constituinte no mesmo ano. Isto pode significar que o Instituto não se posicionou oficialmente nos acontecimentos do período de mudança do regime, mas seus mais importantes membros foram também protagonistas dos mesmos episódios, ou seja, aquelas atuações aparentemente individuais e isoladas poderiam ser fruto de anos de debates na Casa de Montezuma,

e traduziam posições sedimentadas do IAB. Não parece provável que houvesse algum tipo de controle sobre essas atitudes; porém é difícil imaginar que o próprio presidente Saldanha Marinho, que declarou que o Instituto deveria se ocupar seriamente das questões jurídico-sociais que interessassem ao País, descumpriria sua exortação e não traduziria em outros fóruns o pensamento do Instituto.

A partir da eleição de Torres Neto, em 1892, o IAB parece ‘acordar’ e retomar suas atividades rotineiras, tendo se reunido trinta e uma vezes naquele ano. Iniciou-se o registro de novas posições do Instituto acerca da Estrutura do Estado Republicano, e no ano de 1892 a maior parte dos debates versou sobre a Organização da Justiça do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, também sede do IAB. Uma das declarações do IAB afirmava que “a investidura dos juízes é da competência do Presidente da República”, e propostas no sentido da investidura por eleição e por concurso foram derrotadas.<sup>129</sup>

Desta forma, parece que o IAB já começava a atuar como um “intelectual orgânico”, pois iniciava um vínculo entre “teoria e ideologia”; como no dizer de Eagleton, a partir dos escritos de Gramsci:

O que é necessário não é apenas algum endosso paternalista da consciência popular existente, mas a construção de “um novo senso comum e, com ele, de uma nova cultura e uma nova filosofia que estarão enraizadas na consciência popular com a mesma solidez e qualidade imperativa que as crenças tradicionais”. *A função dos intelectuais orgânicos, em outras*

---

<sup>129</sup> Cf. Atas de setembro e outubro de 1892



*palavras, é forjar os vínculos entre “teoria” e “ideologia”, criando uma passagem em ambas as direções entre a análise política e a experiência popular. E o termo ideologia, aqui, “é usado em seu sentido mais elevado, de concepção do mundo implicitamente manifestada na arte, no direito, na atividade econômica e em todas as manifestações da vida individual e coletiva”.(grifou-se).*<sup>130</sup>

Em 1895, porém, iniciou-se no IAB um forte movimento no sentido de limitar a atuação da entidade. Talvez para que o IAB não tivesse mais, ao contrário do passado, uma presença marcante no cenário político nacional, houve uma reforma nos estatutos e a inclusão de um artigo, de número 68, com os seguintes dizeres: “O Instituto só poderá dar testemunho de seus sentimentos em relação a seus membros e a qualquer acontecimento importante de caráter científico, literário ou artístico.” Esta modificação se revelou uma forma de censura velada que até os dias de hoje, volta e meia, é retomada.

Já no ano de 1896, o Instituto defendeu uma reforma completa do judiciário e retomou a criação da Ordem dos Advogados. Ademais, o Instituto teve atuação marcante no patrocínio dos direitos dos mais carentes. O Decreto 1030, de 14 de novembro de 1890, preconizava no artigo 176 que deveria ser organizada uma comissão de defesa gratuita dos pobres no crime e no cível. Tal dispositivo nunca foi cumprido, e o IAB representou ao Governo Republicano no sentido de cumprir a legislação.

---

<sup>130</sup> EAGLETON, Terry. *Op. cit.* p. 111

O resultado foi a incumbência do Instituto de apresentar um projeto de regulamentação do serviço. Assim é que o IAB elaborou um projeto que foi convertido em lei, por intermédio do Decreto 2457, de 8 de fevereiro de 1897, e o então Ministro da Justiça, Amaro Cavalcanti, enviou o seguinte ofício ao Instituto:

Sr. Presidente do Instituto da Ordem dos Advogados

Com o Decreto 2457, do dia 8 de fevereiro do corrente mês, que organizou a Assistência Judiciária no Distrito Federal, foi publicada a exposição de motivos com que submeti aquele ato à apreciação e assinatura do Sr. Vice-Presidente da República.

Em tal documento faz a narração fiel do que ocorreu a fim de poder a útil instituição de que trato ser uma realidade entre nós.

Cabe-me, pois, agora, em referência ao Aviso deste Ministério de 10 de junho do ano findo, *manifestar-vos os agradecimentos do Governo pelo auxílio prestado*, confiando que a Ilustrada corporação que está sob vossa presidência continue no desempenho de seu nobre intuito, esforçando-se em prol da causa da Justiça.

*Saúde e Fraternidade*<sup>131</sup>

22/2/1897. (grifou-se)

O texto comemorativo do sesquicentenário do IAB revela que todos os integrantes das comissões de defesa dos carentes seriam obtidos dos quadros do IAB, excetuando-se o presidente da comissão central, a ser nomeado pelo Governo. No entanto, para caracterizar a cumplicidade entre o IAB e o Governo Republicano, a primeira escolha recaiu sobre o próprio presidente da Casa, Álvarez de Azevedo, que

---

<sup>131</sup> Curioso é observar que a saudação com que o Ministro encerra sua missiva ao IAB é uma expressão utilizada até os dias de hoje na Maçonaria e foi, no início da República, uma saudação bastante utilizada pelas autoridades republicanas em suas correspondências. Uma das práticas maçônicas é dirigir-se aos adeptos por meio de determinadas expressões.

declinou do convite, e a segunda e definitiva escolha foi Mello Mattos, também membro do IAB. Ainda o serviço de assistência teve inauguração solene no prédio do IAB, em 5 de maio de 1897, e contou com a presença do Ministro Amaro Cavalcanti.<sup>132</sup>

No ano anterior, em 1896, o Instituto havia nomeado uma comissão para visitar as prisões da Capital Federal e elaborar relatório, a fim de não mais adiar os melhoramentos necessários daquelas instalações; tais reformas foram solicitadas aos Poderes da República, e foram bem acolhidas pelo Governo, que determinou ao Chefe de Polícia que facilitasse a tarefa do IAB. O Jornal *A Gazeta de Notícias*, de 24 de abril de 1897, publicou o seguinte destaque a essa atividade do Instituto:

A comissão nomeada pelo Instituto da Ordem dos Advogados para estudar as prisões civis desta Capital (...) encetou anteontem os seus trabalhos pela visita ao xadrez da repartição central da polícia. O doutor Manuel Edwiges, seu chefe, tendo recebido os distintos advogados com a máxima gentileza, acompanhou-os naquela visita, concordando com eles na urgência de reformar completamente aqueles imundos cubículos. A comissão, além dos xadrezes das estações policiais, visitará minuciosamente a Detenção e Correção para, devidamente informada e instruída, elaborar o seu relatório sobre todas as prisões e sua reforma. Será mais um serviço precioso prestado pelo benemérito Instituto.<sup>133</sup>

Em relação à legislação infraconstitucional, o IAB esteve presente a partir de consultas do Parlamento ou por iniciativa própria em várias

---

<sup>132</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op cit*, p. 120.

<sup>133</sup> *Apud* VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op cit*, p. 154

ocasiões. Nos debates acerca do Código Penal o Congresso Nacional aguardou o pronunciamento do Instituto para votá-lo, pois entre 1893 e 1899, o IAB discutiu o assunto. Somente em 1899 houve um parecer, ocasião em que o Congresso retomou a apreciação do Projeto do Código.

Para o mandato seguinte ao de Prudente de Moraes foi eleito Campos Sales, que implantou uma política econômica algo desastrosa, responsável pela acumulação de *deficits* orçamentários e de uma dívida externa elevada. No intuito de implantar seu projeto econômico, introduziu um pacto político que veio a ficar conhecido como a “política dos governadores”.

Essa política consistia num acordo entre o Poder Executivo e os governos estaduais, com base numa troca de favores: os deputados tinham que aprovar os projetos provenientes do poder central que, em troca, só reconheceria a eleição de deputados correligionários dos governadores. Para tanto foram criados mecanismos que acabaram por referendar as fraudes eleitorais amplamente cometidas em nível local e regional. Assim, Campos Sales, sem ter que adotar um sistema unipartidário, facilitou a consolidação do poder das elites rurais em suas respectivas áreas de influência; a partir daí, mantida por meio da formação de verdadeiros clãs políticos nos estados.

Em nível nacional, o resultado mais importante desse acordo foi a implantação da hegemonia das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais: a assim chamada “Política do café-com-leite”. Tendo os coronéis como vanguarda da efetivação dessa política, e por meio da criação e manutenção dos “currais eleitorais” e do “voto de cabresto”, essa relação entre o poder estatal e o poder econômico dos proprietários de terras estreitou-se.

O IAB pronunciava-se sobre temas de constitucionalidade ou não dos projetos em pauta no Congresso Nacional. Assim ocorreu, por exemplo, com a reforma da Guarda Nacional, quando o IAB pronunciou-se provocado por consulta do Governo. Explica o texto comemorativo do sesquicentenário do Instituto:

Os destinos da Guarda Nacional, instituição criada no Império pela Lei de 18 de agosto de 1831, era um dos temas de grande controvérsia. Em 1899, já na presidência de Campos Sales, a comissão especial de reforma da Guarda Nacional da Câmara dos Deputados divergia quanto à constitucionalidade do projeto apresentado no ano de 1898, em substituição do de nº 225, de 1895, por entenderem que a instituição da guarda nacional era exclusivamente federal, o que se constituía num impedimento aos Estados de intervir na sua formação, administração e direção. Chamado a elucidar a matéria, o Instituto, através de sua Comissão de Justiça, Legislação e Jurisprudência, votou pela inconstitucionalidade dos pontos do Projeto nº 225.<sup>134</sup>

Um pouco mais complicado do que o tema da Guarda Nacional foi a questão do Imposto do Selo, que marcou a presidência de Campos Sales a ponto de ter-lhe sido dado o apelido de “Campos Selos”. Durante

---

<sup>134</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op cit*, p. 121, observando que não há descrição dos pontos inconstitucionais.

o ano de 1900 o IAB mobilizou-se a respeito. A Lei nº 559, de 31 de dezembro de 1899, instituiu o Imposto do Selo, que fazia parte de um conjunto maior de medidas que objetivavam sanear as finanças públicas, tendo em vista a debilidade causada pelas gestões anteriores.

Tais medidas, fruto de acordo de Campos Sales com os credores internacionais, em especial os ingleses, incluíam o aumento da tributação, o abandono de obras públicas e o desestímulo às indústrias. Os ingleses aceitaram uma moratória de três anos no pagamento das dívidas brasileiras e em troca o Brasil deveria executar uma política de deflação, equilíbrio orçamentário e restauração do imposto pago em ouro nas alfândegas. A mesma Comissão de Justiça, Legislação e Jurisprudência do IAB estudou as disposições da Lei 559, a fim de apresentar parecer a respeito

Da constitucionalidade de tais disposições, do mérito intrínseco delas ante os princípios do direito civil e as razões de utilidade pública, e da legalidade das cominações legais contidas no capítulo 7º do Regimento 3.564, de 22 de janeiro de 1900.<sup>135</sup>

O relator da Comissão, Fábio Nunes Leal, apresentou relatório em 20 de novembro de 1900, onde apresentou a tese de que as disposições da lei 559 ferem os princípios gerais do Direito Público, pressupostos da Constituição, além de estarem em oposição clara e expressa aos mesmos princípios. Recomendou ao Instituto protestar contra os desvios daquela lei perante os Poderes Executivo e Legislativo, e que,

---

<sup>135</sup> *Idem, ibidem*, p. 123

nos casos judiciais, que o Instituto aconselhasse recurso perante a Justiça Federal. Houve tanto interesse no debate sobre o tema que somente no ano seguinte, em 5 de setembro de 1901 a proposta foi votada. A conclusão do IAB foi a seguinte:

I – A disposição do art. 10 da Lei nº 559, de 31 de dezembro de 1898, mandada observar pelo art. 2º da Lei nº 585, de 31 de julho de 1899 e em virtude da qual foi expedido o Decreto 3.564, de 22 de janeiro de 1900, na parte relativa à nulidade dos títulos e papéis não selados no prazo de 90 dias, é *inconstitucional* pois fere os princípios fundamentais do direito público, que são os pressupostos da nossa Constituição Política, e especialmente o disposto no parágrafo 17 do art. 72.

II – Nenhuma razão de nulidade pública a justifica, e ao contrário, ela é iníqua, pelos prejuízos que tem motivado e há de motivar, sem vantagem para o fisco.

III – Entre os registros substanciais das obrigações civis não pode ser compreendida a falta ou insuficiência do selo, que é sempre suprimível

IV – O Instituto deve, com urgência, representar ao Congresso Nacional no sentido de ser revogada a citada parte da Lei nº 585, de 1899.<sup>136</sup>

Segundo informa o Relatório de Atividades do IAB do ano de 1902, as conclusões acima reproduzidas foram acatadas pela Câmara dos Deputados, o que comprova mais uma vez o estreito relacionamento que havia entre o IAB e os poderes da República. Outros temas de interesse social, como a saúde pública, a legislação matrimonial, a legislação trabalhista e questões raciais, fizeram parte do cotidiano do IAB, sem que fossem registrados com minúcia nas atas. Pode-se detectar a pauta sem, contudo, conhecer-se o posicionamento final da entidade neste período a respeito desses temas candentes.

---

<sup>136</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op cit*, pp 123-124

Com relação à saúde pública, por exemplo, em 1903, o IAB discutiu o parecer que apontava a constitucionalidade e a utilidade de um projeto de lei que instituía o Juízo dos Feitos da Saúde Pública, elaborado por uma comissão. Três anos depois, foram alvo da preocupação do Instituto os serviços médico-legais e os serviços de higiene pública. Para os primeiros, foi nomeada uma comissão com a finalidade de elaborar parecer sobre o estado da questão, pois existiam denúncias de insuficiência e morosidade naquele serviço. O parecer foi produzido e debatido, sem uma conclusão final até 1918, quando o tema retornou à pauta, e após alguma discussão a conclusão foi pelo caráter secreto da perícia médico-legal. Quanto aos serviços de higiene, tema que estava em pauta na vida cotidiana do Rio de Janeiro por conta da chamada Revolta da Vacina, ocorrida dois anos antes, as discussões se estenderam pelos anos de 1906 e 1907.

Outro tema polêmico na legislação brasileira era o divórcio. Já no início do século XX, o IAB procurava aprovar parecer favorável à implementação deste instrumento legal. Foi o sócio Marcílio Teixeira de Lacerda que o defendeu pela primeira vez, afirmando ser esse remédio uma aspiração nacional que não era aceita apenas por preconceito de alguns e pelo “egoísmo dos bem casados”. Os sócios, Pinto Lima e Esmeraldino Bandeira, entre outros, protestaram veementemente, partindo do princípio de que o casamento não é um contrato, mas sim um laço indissolúvel. Pinto Lima chegou a declarar que o simples



levantamento da questão o ruborizara, e que uma minoria somente necessitava do divórcio, e, portanto, a maioria não poderia ser coagida a aceitá-lo. Indagou, a seguir, como determinar os pais dos filhos de uma mulher que se divorciasse muitas vezes, e se casasse outras tantas.

Em 8 de agosto de 1907, após quase um ano de debates sobre a questão, o Instituto concluiu que:

- I – É necessária uma lei que estabeleça o divórcio com a dissolução do vínculo matrimonial
- II – É conveniente representar-se ao poder competente, no sentido de ser decretada esta medida legislativa
- III – Deve ser nomeada uma comissão especial de três membros para elaborar um projeto de lei que será submetido à apreciação do Instituto, caso o (...), pedirá, em ocasião oportuna, a sua aprovação ao Congresso Nacional.<sup>137</sup>

Sabe-se que a regulamentação do divórcio no Brasil concretizou-se mais de setenta anos depois, e ainda assim, naquela oportunidade, com a limitação de um único divórcio. Também os temas do aborto e do trabalho de menores e mulheres foi objeto de preocupações e debates no IAB nas décadas de 1910 e 1920. O Primeiro Congresso Jurídico Brasileiro ocorreu em 1908, em comemoração ao centenário da abertura dos portos brasileiros por D. João VI, e o então Presidente da República, Afonso Pena, prestigiou a abertura do evento, acompanhado dos principais assessores.

---

<sup>137</sup> Ata de 8 de agosto de 1907. As reticências referem-se a palavras ilegíveis da ata.

Um dos oito temas discutidos naquela oportunidade, e que ainda hoje suscita polêmicas, foi o ensino jurídico. Curioso notar que uma das conclusões foi a decadência do ensino ministrado nas escolas brasileiras.<sup>138</sup>

Outro tema trabalhado no âmbito do Instituto, ainda nas primeiras décadas do século XX, foi o da condição feminina. Em 1888, ainda antes da Proclamação da República, o IAB debateu se a mulher graduada em Direito deveria ou não exercer a advocacia e a magistratura. A primeira mulher a ser admitida nos quadros do Instituto foi Myrthes Gomes de Campos (1906), e este fato foi tão notório que, em sua homenagem, existe uma placa comemorativa no Plenário do IAB até os dias de hoje.<sup>139</sup> Registre-se que somente na gestão atual, ou seja, eleita no ano de 2002, o nome de uma mulher figura entre os vice-presidentes.<sup>140</sup> À semelhança da OAB, nunca uma mulher ocupou a presidência da entidade e tanto a presença feminina quanto a presença jovem permanecem minoritárias na Casa de Montezuma.

---

<sup>138</sup> Sobre o tema, cf. VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

<sup>139</sup> A advogada Myrthes Gomes de Campos tentou, pela primeira vez, integrar-se ao IAB em 6 de junho de 1899, quando teve sua proposta de admissão negada por 16 votos a 11.

<sup>140</sup> Pelos atuais estatutos, são três os vice-presidentes do IAB. A primeira vice-presidente atualmente é a Dra. Maria Adélia Campello R. Pereira.

Não obstante, poder-se-ia ponderar que se “a função dos intelectuais orgânicos” é “forjar os vínculos entre teoria e ideologia, criando uma passagem em ambas as direções entre a análise política e a experiência popular”, o IAB estaria, a partir de sua atuação no final da década de 1920, em especial na questão da defesa dos carentes, iniciando sua trajetória de construção de vínculos entre o “saber” e o “poder”, ou entre o conhecimento e a ideologia. A partir da década de 1930, tal postura tenderia a se consolidar, culminando com a participação direta do Instituto na redação da Constituição de 1934.

Diante do quadro político e social inaugurado no Brasil no ano de 1930, muitos foram os questionamentos surgidos no IAB, talvez como reflexo do que, à semelhança, ocorria em todos os demais escaninhos da vida nacional naquele período. Havia, porém, independentemente do momento político vivido na época, a limitação estatutária que “garantia” uma certa “neutralidade” ao IAB: os artigos 21 e 22 dos Estatutos de 1917,<sup>141</sup> que impediam manifestação de interesse privado, ou que revelassem o sentimento do IAB quanto a qualquer matéria não técnica, salvo a representação em atividades científicas, artísticas ou literárias.

Não obstante, um contingente considerável de sócios estavam a exigir uma posição mais definida do IAB, pois os acontecimentos da política nacional, em especial as medidas de exceção do governo Vargas,

---

<sup>141</sup> Cf. próximo capítulo

que alteravam por demais o panorama cotidiano nacional para que o IAB se olvidasse de manifestar-se. Na maioria das vezes, porém, prevalecia o entendimento daqueles que desejavam ver o Instituto “neutro” no tocante a tais matérias.

Indica o texto comemorativo do sesquicentenário do IAB que os advogados mais combativos da suposta neutralidade do Instituto, bem como as atitudes do Governo Provisório a partir da chamada Revolução de 1930, eram: Augusto Pinto Lima, Edmundo de Miranda Jordão, Alberto Rego Lins e Eurico de Sá Pereira. Em 16 de abril de 1931, na posse da nova diretoria sob o comando de Carvalho Mourão, Eurico de Sá Pereira, eleito e naquela oportunidade empossado o orador oficial do IAB, decidiu utilizar seu discurso de posse para criticar atos da ditadura contra o Poder Judiciário, em especial quanto a Pernambuco, onde acusava o interventor local de

Exceder-se em sua insânia demolidora (...) dissolvendo a expressão máxima de sua autoridade judiciária encarnada no Superior Tribunal e dispensando de suas altas funções, sem reconhecimento dos direitos que a estas eram inerentes, nove Desembargadores, cerca de 40 Juízes de Direito e municipais e mais de 20 membros do Ministério Público, estes com tempo de serviço excedente de 30 ou 40 anos de judicatura.<sup>142</sup>

Entretanto, foi o sócio Pinto Lima que propôs, pela primeira vez, que o Instituto dirigisse ao Governo Provisório sua indignação quanto aos acontecimentos daquela hora:

---

<sup>142</sup> Ata de 16 de abril de 1931

I – Proponho que o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros represente ao Governo Provisório no sentido de ser o país restituído, no menor prazo possível, ao regime constitucional, integrando, assim, a Nação na Ordem Jurídica, sem a qual não há possibilidade de crédito, nem de paz.

II – Proponho que o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros consinta em que conste da ata os votos que faço (...) para que o Governo Provisório, dando cumprimento a uma promessa formal da propaganda revolucionária, decrete, sem mais tardança, a abolição pura e simples, o que importará numa aurora liberal, de todas as leis de arrocho que manietam, prendem, sufocam os anseios do pensamento, quer sejam elas contra a palavra, manifestada de qualquer forma, quer contra a liberdade de reunião ou contra a liberdade de consciência, quer ainda, e principalmente, contra o sagrado direito de se governar livremente um povo livre. Não se compreende que, tendo a nova ordem de coisas mais de sete meses de existência, ainda figurem na legislação nacional a chamada lei infame e o Código de Torturas, que é essa violenta lei da ditadura federal.<sup>143</sup>

Um mês depois vários foram os sócios que se colocaram perante o plenário do IAB protestando contra a atitude do interventor do Estado do Amazonas, que havia dissolvido o Superior Tribunal de Justiça daquele Estado. Foram eles: Miranda Jordão, João José de Moraes, Omar Dutra, Alexandre Barbosa da Fonseca, Carneiro da Cunha, Tarquínio de Souza Filho e Letácio Jansen. Argumentavam estes sócios, em Indicação ao IAB, que o Instituto deveria lembrar aos mais altos Poderes da República que o Poder Judiciário não pode estar sujeito à dissolução quando se posicionar contrariamente a um poderoso, pois deve ser independente para distribuir justiça, sem qualquer coação.<sup>144</sup> Mais uma vez escondendo-se sob o manto imparcial dos Estatutos, a Indicação não logrou êxito, e sequer foi objeto de deliberação da Casa,

---

<sup>143</sup> Ata de 5 de junho de 1931

<sup>144</sup> Ata de 2 de julho de 1931

obstada que foi pelo então presidente, Astolpho Vieira de Resende – eleito há pouco mais de um mês em virtude da renúncia do presidente Carvalho Mourão por ter sido nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Em 30 de dezembro de 1931, em face da permanência da crise no Tribunal de Justiça de Pernambuco, ao contrário da situação do Amazonas, já regularizada, o IAB aprovou moção proposta pelo mesmo grupo liderado pelo sócio Pinto Lima, solicitando a “reparação da violenta injustiça sofrida pelo Poder Judiciário de Pernambuco, extinguindo-se destarte a singularidade chocante que seu caso oferece”. Já havia sido aprovada, em agosto do mesmo ano, proposta para que o IAB representasse ao Chefe do Governo Provisório no sentido de convocar a Assembléia Constituinte.

Novamente, pode-se ponderar que o IAB estaria atuando como equivalente ao conceito gramsciano de “intelectual orgânico”, pois estaria auxiliando na construção de uma unidade cultural-social de valores democráticos e republicanos – e reiterar-se, ainda que com os limites de uma entidade liberal – a serem inseridos e/ou cumpridos no ordenamento jurídico brasileiro.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Cf. citações referentes às notas de rodapé 29 e 30.

O ano de 1932 transcorreu com muitas manifestações do IAB acerca da conjuntura nacional, apesar das limitações estatutárias. Na própria abertura dos trabalhos do ano, o presidente apresentou várias teses de direito público, solicitando que cada sócio escolhesse uma para avaliá-la. Uma delas, versando sobre o federalismo, foi alvo do debate mais acalorado, entre os sócios Alberto Rego Lins e Silveira Martins, condenando-o, e, por outra parte, Joaquim Amazonas e Lemos Brito, afirmando que o federalismo era uma necessidade histórica brasileira.

Também 1932 foi o ano da revolta paulista, que gerou medidas do Governo Provisório, entre as quais, algumas que atingiram os advogados, além da prisão de vários magistrados. Mais uma vez o Instituto se manifestou, protestando. Uma das ocorrências foi a detenção de Pinto Lima. Após sua libertação foi saudado no IAB por todos os presentes naquela sessão de 4 de agosto, em especial por Jayme Vasconcelos, Ribas Carneiro e Letácio Jansen, todos em discursos, pelo que pediu a palavra e respondeu com a moção:

Proponho a inserção na ata das seguintes palavras que profiro, verdadeiramente emocionado com a desgraça da nossa Pátria comum, vivendo momentos trágicos, numa noite escura, da qual não vemos ainda os prenúncios de uma aurora promissora de bom tempo:

A prisão de colegas nossos, por motivos políticos, embora seja no exercício do poder discricionário, contra o qual nada se pode alegar, por isso mesmo que é ditatorial, entristece, no entanto, a nobre classe dos advogados, porque demonstra estar ainda longe a formosa era do direito e da justiça, fora da qual os povos perdem as noções de bondade, que são incontestavelmente o fundamento de toda sociedade culta e civilizada. Invocando, mais uma vez, o Instituto, os sentimentos tradicionais do povo Brasileiro, educado e formado no respeito à lei e ao poder,

constitucionalmente organizado, faz um apelo, instante e confiante, a todas as consciências puras e patrióticas, para trabalharem por todos os meios ao seu alcance, pela consecução da Paz, pondo fim a essa guerra civil, que, despovoando os lares, encharca de sangue o sagrado solo do Brasil, esse gigante que se esvai, ameaçado de morte. Combatamos as más tendências, elevando os nossos corações para o Brasil de amanhã: unido e forte, na união do seu território – uno e indivisível, e na força do direito e da justiça – *vis et jus*. Tudo pelo Brasil.<sup>146</sup>

Pouco tempo depois, em 12 de setembro, um protesto foi sugerido no plenário do Instituto, por moção dos sócios José Júlio Silveira Martins, Nestor Massena e Sá Pereira: uma espécie de paralisação geral foi acatada por boa parte dos advogados da Capital Federal, segundo informa o texto comemorativo do sesquicentenário do IAB.<sup>147</sup> Esta surpreendente paralisação de protesto aconteceu em função das medidas arbitrárias do Governo Provisório, as quais começaram a atingir diretamente os sócios do IAB. Apesar da limitação estatutária, o plenário do Instituto entendeu que a classe dos advogados estava sendo prejudicada e que as liberdades públicas estavam sendo cerceadas. O IAB iniciava uma ofensiva maior, deixando vir à tona toda a sua verve liberal.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Ata de 4 de agosto de 1932

<sup>147</sup> *Op. Cit.* P. 182

<sup>148</sup> É a proposta que desencadeou essa nova postura foi aprovada nos seguintes termos: "Considerando os fatos notórios que ocorreram com a detenção dos advogados, professor P. Lacerda, Ary Cunha Barbosa, Sobral Pinto, Renato Bittencourt, Pinto Lima, Lima Rocha, Justo de Moraes, Targino Ribeiro, Álvaro Miranda, Antônio Souza, Iberê Bernardes, Otto Gil, Nestor Massena, Silveira Martins e outros; considerando que a detenção desses ilustres colegas se não justificava, e assim é que nenhum deles foi ouvido por qualquer autoridade policial; considerando que a restrição que esses colegas sofreram foi imposta com a cláusula da incomunicabilidade; considerando que o atentado praticado contra a liberdade desses advogados atinge toda a classe, que se sente sem as precisas garantias para que possam pensar livremente, pois que se



### 3.3 A efervescência nas décadas de 1930 a 1960

Não era só o IAB que mudava, senão também o Brasil. A década de 1930 foi uma das mais efervescentes do século XX; com certeza da história constitucional brasileira, foi a mais ativa, já que em menos de uma década houve a promulgação de duas Cartas Constitucionais. A Assembléia Constituinte foi convocada para agosto de 1933. No ano seguinte é publicado o texto da terceira Constituição brasileira, na qual foram criadas instâncias como a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar, o Ministério Público, e o Tribunal de Contas da União, que continuam a existir até o presente. Em dezembro de 1937, o Parlamento é dissolvido, e assim permanecerá por nove anos, em virtude da implantação do Estado Novo e sua respectiva Carta Constitucional, ambos de cunho autoritário.

O processo desencadeou-se em 1932, com a assinatura do Decreto nº 21.402, que fixou as datas para a eleição da Assembléia Constituinte e criou uma comissão encarregada de elaborar o projeto da Constituição. O IAB foi convidado a participar da referida comissão e o

---

alguma infração eles cometeram, teria esta sido a de manifestarem suas opiniões; considerando que a liberdade de opinar, em conseqüência, se sente em perigo, diante do que se verificou com os supranomeados colegas, propomos que fique lavrado o nosso protesto e que *o Instituto recomende aos seus membros que como protesto contra o cerceamento dessa liberdade de opinar, os advogados do foro da Capital da República, por 24 horas, suspendam os seus trabalhos.*" (grifou-se)

fez representado por seu então presidente, Astolpho Resende. Ocorre que o Governo decidiu, a partir daquela comissão, criar uma subcomissão que apresentasse um anteprojeto. Era a chamada “comissão do Itamarati”. Considerando-se impedido de colaborar, pois estava excluído dessa subcomissão, o presidente Astolpho exonerou-se daquela comissão, atitude referendada pelo Instituto.<sup>149</sup>

Como um dos frutos dos trabalhos desta comissão do IAB, bem como dos debates em plenário sobre o andamento da própria Assembléia Constituinte, em 19 de abril de 1934, o sócio Alencar Piedade protestou contra o disposto no artigo 14 das Disposições Transitórias do projeto de Constituição; ainda na mesma sessão o sócio Antônio Corvello, também constituinte, sugeriu a equiparação entre profissionais liberais e trabalhadores e operários, para fins de benefícios legais, o que foi aprovado pelo plenário. Na sessão de 26 de abril, por

---

<sup>149</sup> Entretanto, em agosto de 1933, antes ainda da instalação da Assembléia Constituinte, que se deu em 15 de novembro do mesmo ano, o Instituto, que se encontrava sob a presidência de Augusto Pinto Lima, nomeou uma comissão interna para acompanhar os trabalhos constituintes e colaborar com a feitura do texto apresentando sugestões. A comissão do IAB foi constituída por temas e indicados relatores para cada tema, na seguinte ordem: Augusto Pinto Lima (Dos Brasileiros); João Pedro dos Santos (Do Orçamento e da Administração Financeira); Nestor Massena (Dos inelegíveis); Arthur C. Sant’Anna (Da Defesa nacional); Barbosa Lima Sobrinho (Dos territórios); Castro Nunes (Do Distrito); Celso Bayma (Disposições Transitórias); Domingos de Souza Leão (Da nacionalidade); Edmundo de Miranda Jordão (Dos Ministros de Estado); Eusébio de Queiroz Lima (Dos funcionários públicos); Eurico de Sá Pereira (Da religião e da família); Gilberto Amado (Da responsabilidade do Presidente da República); Guilherme Gomes de Mattos (Da ordem econômica e social); Gumercindo Ribas (Do Conselho Superior); Himalaya Virgolino (Das atribuições da Assembléia Nacional); Joaquim Inojosa (Dos Municípios); José Gabriel de Lemos Brito (Da organização dos Estados); José Augusto (Disposições Preliminares); José Júlio Silveira Martins (Do Poder Legislativo); Mário Bulhão (Da instrução); Murillo Fontainha (Da nacionalidade e da cidadania); Arminda Bastos (Do Poder Executivo); Oscar da Cunha (Da Justiça Eleitoral e do Poder Judiciário); Pontes de Miranda (Das leis e disposições gerais); Sócrates Diniz (Do Presidente da República).

proposta do sócio Gomes de Mattos, o IAB apoiou as matérias sobre locação de imóveis, votada na Constituinte, bem como a liberdade e pluralidade sindical, estes discutidos nas questões sindicais e da justiça do trabalho. Na sessão de 19 de julho, o sócio Mavíael do Prado defendeu a posse imediata dos Presidentes dos Tribunais estaduais nos cargos de governadores interinos como consequência da constitucionalização do Brasil e na sessão de 16 de agosto o tema de debates na Casa foi a questão do casamento religioso.

Os debates do IAB, bem como suas propostas e sugestões, foram apresentadas à Assembléia Constituinte, e de uma delas faz referência o texto de Paulo Bonavides, quando comenta:

Na sessão de 10 de maio de 1934 foram lidos na Constituinte três ofícios do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, dos quais o primeiro comunicava a aprovação de um voto contra a inserção na futura Constituição do art. 14 e o segundo exprimia a oposição do Instituto aos seguintes dispositivos constantes das Disposições Transitórias, relativamente à permissão dada aos interventores em exercício para que se candidatassem na eleição de governador constitucional; à sonegação ao conhecimento dos tribunais dos atos do Governo Provisório e à aprovação, sem exame, dos atos desse mesmo Governo.<sup>150</sup>

A legislação de 1934 – na esteira de uma das principais tendências daquele momento histórico – garantia o salário mínimo, a jornada de oito horas de trabalho, a proibição do trabalho de menores, repouso semanal, férias anuais, e outros direitos congêneres, dantes

---

<sup>150</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p 291

não reconhecidos. A par disso, introduzia uma nova ênfase voltada para a qualificação técnica dos quadros da administração pública.

A Constituição de 1934 irá sobreviver aproximadamente três anos. A tendência repressiva começa a tornar-se hegemônica, e se agrava ainda mais em face da ascensão do integralismo e da chamada intentona comunista. A suprema afirmação do pensamento e da prática direitista no início da década de 1930 era o movimento denominado Ação Integralista Brasileira. Devido ao entranhado anticomunismo o movimento angariou simpatias desde as Forças Armadas até a Igreja Católica, passando pelos intelectuais e por frações da classe média. Apesar de ter apoiado o golpe de 1937, Vargas cuidou de extinguir o movimento, tomando-o como o embrião de um partido fascista. Organizam-se para a luta armada e em maio de 1938, tentam invadir o Palácio presidencial, no que são derrotados.<sup>151</sup>

O comunismo, desde a fundação do PCB em 1922, não teve a expansão nem a aceitação obtida pelo integralismo; tendo que viver a maior parte de sua existência na clandestinidade em decorrência da sistemática repressão governamental. A tentativa de revolução armada foi mal articulada e derrotada com facilidade. Contudo, forneceu uma

---

<sup>151</sup> É interessante frisar que nessa empreitada golpista, os integralistas contaram com o apoio de outros segmentos insatisfeitos com o regime. Após o golpe militar de 1964, deu-se destaque à comemoração da derrota da Intentona comunista de 1935, contudo, nenhuma referência foi feita à ação armada dos integralistas. Certamente porque dentre os golpistas de 1964 havia quadros militares e civis que participaram, foram simpatizantes, ou mesmo apoiaram a intentona direitista.

justificativa para a implantação do regime autoritário do chamado Estado Novo.

Necessário se fazia a alteração estatutária do IAB, principalmente em função da criação da Ordem dos Advogados do Brasil, entre 1930 e 1933. Além disso, o renascimento da combatividade mais ofensiva do Instituto, a partir da liderança de Pinto Lima, presidente nas gestões de 1933 a 1935 e 1939 a 1941, devolveu ao IAB a marca indelével da defesa intransigente da democracia liberal; aquela proibição estatutária da manifestação em questões sociais e políticas precisava ser revista.

Assim é que em 6 de setembro de 1934 foram aprovados os novos estatutos da Casa, que continham como modificações importantes os aspectos referentes às finalidades do IAB e aos sócios. O artigo 1º explicava que o Instituto é uma “associação com personalidade jurídica, de duração indeterminada, de doutores e bacharéis em direito, que legalmente exerçam ou tenham exercido a advocacia”. Já não havia mais a necessidade de incorporar as atividades próprias de entidade de classe, a fim de não colidir com as atribuições da OAB. No primeiro item do parágrafo primeiro deste mesmo artigo, revelava-se a finalidade de entidade cultural, quando o estatuto dizia que o estudo do direito, a difusão dos conhecimentos jurídicos e o culto à Justiça são fins do IAB. Para a finalidade de aperfeiçoamento da ordem jurídica vigente, sempre

presente nos estatutos do IAB, o item segundo do mesmo parágrafo dizia:

Colaboração, com os poderes públicos, no aperfeiçoamento da ordem jurídica, por meio de representações, indicações, requerimentos, sugestões, apresentação de ante-projeto de leis e de regulamentos e **crítica à legislação existente**, ou em elaboração, e às práticas jurídico-administrativas. [grifou-se]

Este item já revela a nova postura crítica do IAB, pois ao contrário de limitar-se a elaborar pareceres técnicos sobre a legislação vigente e dentro dos cânones do formalismo jurídico, agora, o IAB se permitia novamente criticar a legislação vigente ou em elaboração. Não há indicação clara dos critérios para a formulação de tais críticas, o que sugere a abertura para o pluralismo de idéias que sempre fervilhou no plenário do Instituto, apesar da censura imposta nos quase trinta anos anteriores, sob a vigência dos estatutos de 1910 e 1917.

Afirmando a necessidade de prestigiar a classe dos juristas, não obstante o início de atuação da OAB, e continuando com uma tradição iniciada ainda no século XIX, os estatutos apregoavam ainda como finalidades:

Art. 1º (...)

§ 1º (...)

3º) defesa dos direitos e dos interesses dos advogados, bem assim da dignidade e prestígio da classe dos juristas em geral;

4º) assistência judiciária.

A fim de realizar finalidades mais amplas, o IAB também modificou seu *modus operandi* no parágrafo seguinte e, apesar de manter o limite de não manifestação em temas de interesse privado, restringiu o polêmico dispositivo de proibição de debates de natureza política para a política partidária. Afinal de contas, logo no primeiro item das obrigações do IAB estava a necessidade de discussão de questões sociais. O entendimento que prevaleceu neste período foi o do grupo de Pinto Lima, qual seja, trazer de volta a relevância e a influência política para o IAB, como nos tempos imperiais, mas com a independência própria da democracia republicana. De qualquer forma, os debates não poderiam sofrer censura sob o argumento de serem discussões estranhas às finalidades do Instituto.

No ideário desse grupo constava que, qualquer tema que pudesse ser debatido sob a ótica da democracia liberal deveria ser objeto de deliberação no Instituto. Por isso, a redação dos estatutos passou a ser:

§ 2º. Para a realização dos seus fins, o Instituto deverá:

- 1º) discutir assuntos *jurídicos e sociais*, em sessão, em conferências, em publicação própria na imprensa em geral e por outro qualquer meio de divulgação;
- 2º) representar aos poderes públicos quanto à organização e à administração da justiça e dos direitos e interesses dos seus órgãos em geral e das práticas jurídico-administrativas;
- 3º) intervir junto às autoridades em defesa dos interesses dos advogados e dos juristas em geral;
- 4º) instituir beneficência aos membros do Instituto, podendo ser extensiva à classe dos advogados e dos juristas em geral;
- 5º) patrocinar os pobres no cível e no crime;
- 6º) responder a consultas de autoridades públicas;
- 7º) manter biblioteca jurídica para consulta pública e, especialmente, dos seus membros.

Art. 2º. O Instituto não emitirá juízo sobre questões de interesse privado, nem se pronunciará sobre assuntos de natureza religiosa, ou *exclusivamente política*. (grifou-se).

Percebe-se pelo emprego das expressões “assuntos jurídicos e sociais” e “assuntos exclusivamente políticos” um retorno à combatividade em matérias de relevância nacional, procurando recuperar o prestígio que desfrutara até o final do século XIX, quando atuara diretamente em todas as questões decisivas da Nação. Àquela altura, inclusive, com a criação da OAB, o Instituto não precisava mais se preocupar com atividades próprias de uma entidade de classe e podia dedicar-se aos embates próprios de uma entidade cultural.

A partir dos estatutos de 1934, o processo de admissão dos membros do IAB mudou: os artigos 7º e 8º disciplinavam que quem quisesse ser admitido nos quadros do IAB deveria apresentar uma proposta escrita, na qual indicasse em qual das categorias de sócio se enquadrava<sup>152</sup> e, o mais importante, a proposta deveria se fazer acompanhar de um trabalho jurídico do candidato. Esta última exigência, que passou a figurar nos estatutos desde 1910, agora adquiria importância ímpar, pois antes da criação da Ordem, o IAB era

---

<sup>152</sup> O art. 4º previa cinco categorias: efetivos (aqueles que se encontrassem em exercício legal da profissão no foro da Capital Federal), avulsos (os graduados em Direito que já houvessem exercido a advocacia na Capital Federal), correspondentes (os graduados em Direito, residentes fora do Rio de Janeiro), honorários (os graduados em Direito, admitidos por excepcional merecimento) e beneméritos (os graduados em Direito que tivessem folha de serviços prestada ao IAB).



a única entidade que deveria congrega os advogados no Brasil, inclusive para fiscalizar a atuação profissional.

Agora, com o único *status* de entidade cultural e sem as preocupações próprias de uma entidade de classe, a questão do trabalho jurídico da lavra do candidato passava a se revestir de uma importância infinitamente maior. Até os dias de hoje tal exigência é feita e o trabalho do candidato é apreciado tanto pela Comissão de Admissão quanto pelo plenário, quando da submissão do relatório daquela Comissão para a aprovação das propostas.

Observe-se, novamente a título de curiosidade, que a aprovação dos sócios no IAB, até a atualidade, também é feita nos mesmos moldes das propostas dos novos maçons, ou seja, lido o relatório sobre o candidato elaborado pela Comissão de Admissão,<sup>153</sup> a proposta é votada em plenário da seguinte maneira: os favoráveis à admissão do advogado colocam em uma urna uma esfera branca; os contrários, colocam uma esfera preta. Trata-se de uma modalidade de votação secreta também proveniente dos costumes maçônicos.

---

<sup>153</sup> Hoje a Comissão de Admissão limita-se a apreciar a documentação apresentada pelo candidato, que inclui seu currículo, um ou mais trabalhos jurídicos de sua lavra e a certidão negativa da OAB, com relação a processos disciplinares. Até os estatutos de 1934, o histórico dos candidatos era apreciado por uma Comissão de Sindicância, que tinha esse nome porque de fato era realizada uma sindicância sobre a vida do candidato, à semelhança do que ainda hoje ocorre com os candidatos ao ingresso nas lojas maçônicas.

Foi com o advento dos estatutos de 1934 que, pela vez primeira, o IAB pôde preocupar-se com a questão do ensino jurídico. Os cursos de Direito já haviam completado seu primeiro centenário e os problemas não eram poucos. As Comissões Permanentes ampliaram-se para dez, sendo uma delas a de Ensino Jurídico.

Em 1935, por ocasião da tentativa de golpe por parte dos comunistas, o IAB pronunciou-se de forma veemente no apoio ao governo de Getúlio Vargas. Em sessão de 28 de novembro daquele ano, houve, entre outras manifestações, moção de homenagem aos “bravos militares” mortos em combate:

Uma onda de insânia varria o país e, por mais respeitáveis que pudessem ser as razões apologistas do ideal comunista, o que se via, como conseqüência imediata dessa chamada doutrina, era apenas: saques, estupros, assassínios, ou melhor, delitos que a Lei classifica de crimes comuns. Proponho que o Instituto dedique um minuto de silêncio à memória querida de todos esses heróis que em novembro de 1935, em todos os pontos do Território Nacional, notadamente ao norte e na capital, ofereceram à Nação as suas existências contra os assaltos dos sem-pátria.<sup>154</sup>

Um outro sócio acrescentou à moção pronunciamento afirmando que “se isso é comunismo, então os comunistas são verdadeiros canibais e como tais devem ser tratados, sem dó nem compaixão”.<sup>155</sup> Quando da decretação do estado de sítio, não houve registro de pronunciamentos no IAB.

---

<sup>154</sup> Ata de 28 de novembro de 1935

<sup>155</sup> *Idem.*

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas instaurou o chamado Estado Novo e outorgou nova Constituição ao povo brasileiro, rompendo com a tradição liberal que até então era uma constante. Segundo a análise de Paulo Bonavides,

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjugou nossas melhores esperanças democráticas. (...) A Constituição de 1937 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com os disfarces.<sup>156</sup>

No mesmo mês de novembro, o plenário do Instituto serviu de palco às críticas da nova Carta Constitucional. Houve uma proposta no sentido de que o IAB criasse uma Comissão Especial para estudar a nova Constituição, do ponto de vista doutrinário, a fim de elaborar e apresentar sugestões para emendas. O sócio Adolpho Bergamini, em referendo à proposta, afirmou que os acontecimentos de 10 de novembro haviam sido um verdadeiro golpe, e, com veemência criticou:

Vivemos uma hora angustiada. Um golpe, que é inoportuno apreciar sob certos aspectos, produziu uma revolução branca, mas profunda, no Brasil. E com ele, um ato a que se empresta o nome de constituição, sustentado pela força. Recolhemo-nos todos na noite de 9 de novembro sob a égide de um Estatuto que, refletindo a nossa tradição e a dos povos civilizados, nos assegurava que a casa é o asilo inviolável do indivíduo, e despertamos, no dia imediato, com outra prestidigitada, na calada da noite, e que nos concede direitos como mercê. (...) Os direitos individuais, que ninguém jamais sustentou que

---

<sup>156</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p 339

houvessem de sobrepujar o interesse coletivo, são impiedosamente mutilados. Desapareceu a norma segundo a qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei, sumiu o princípio da irretroatividade; admitiu-se a censura previa à imprensa; restringiu-se o âmbito do *habeas corpus* e deixou-se aos azares da legislação processual o mandado de segurança, assim como a fiança para a liberdade provisória. Ressuscitou-se a pena de morte.<sup>157</sup>

Entretanto, o Instituto recolheu-se durante o Estado Novo e só retomou sua participação intelectual no período da redemocratização.

No ano de 1945 foram fundados os partidos políticos que seriam marcantes no cenário político nacional na primeira redemocratização (até 1964): a União Democrática Nacional (UDN), integrada pelos opositores ao regime; o Partido Social Democrático (PSD), oriundo dos setores favoráveis ao regime; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), nascido da máquina sindical. Neste mesmo ano, encerra-se o Estado Novo. Getúlio foi obrigado a renunciar pressionado pelos militares que assumiram as rédeas da transição.

Em dezembro de 1945 é eleito o general Eurico Gaspar Dutra (PSD) para a Presidência da República. A vitória desse candidato, entre outros fatores, assinala a reação da maioria do eleitorado contra o notório anti-getulismo presente na candidatura derrotada do Brigadeiro Eduardo Gomes (UDN). Na verdade, o grande beneficiário político dessa

---

<sup>157</sup> Ata de 11 de novembro de 1937

eleição foi o próprio Getúlio, que além de eleito senador pelo Rio Grande do Sul, conseguiu eleger Dutra, e assim, reforçar a trajetória dos partidos que foram a base de sustentação do seu governo (PSD e PTB). Em 18 de setembro de 1946 era promulgada a Constituição, elaborada no clima da redemocratização. Essa Carta trazia inovações consideráveis: no tocante à cidadania, ao estabelecer a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres; na esfera econômica, ao facultar a participação dos trabalhadores no lucro das empresas, muito embora tal prescrição não tenha sido regulamentada enquanto ela perdurou; e pelo reconhecimento do direito de greve. O IAB participou de todo o processo de discussão sobre a nova Constituição, inclusive ofertando um anteprojeto constitucional, o qual não foi aproveitado.

A ascensão da Guerra Fria e o conservadorismo de Dutra, levaram à cassação do registro do Partido Comunista (1947), que teve participação na Constituinte e havia eleito dezessete deputados e um senador. Nesse clima de repressão, quatorze sindicatos e uma central sindical sofreram intervenção, pois estariam supostamente sob influência do PCB. No ano seguinte o Partido foi empurrado para a clandestinidade em virtude da cassação de todos os seus representantes eleitos em todos os níveis.

Em 1949, sob os auspícios da redemocratização e da nova Constituição, o IAB reviu seus Estatutos. A modificação mais

importante destes Estatutos foi o retorno ao nome original da entidade, restabelecida para *Instituto dos Advogados Brasileiros*. Não havia mais sentido continuar com a alteração de Instituto da *Ordem* dos Advogados Brasileiros, se a própria OAB havia sido, enfim, criada. Eram doze as Comissões Permanentes relacionadas no artigo 25: as de Direito Constitucional, Privado, Penal, Internacional (público e privado), do Trabalho e Previdência Social, Administrativo, Fiscal, Processual Civil, Processual Penal, e de Ensino Jurídico, de Assistência Judiciária e Organização Judiciária e, finalmente, de Admissão de Sócios.

As finalidades do IAB permaneciam sendo as de estudo do direito, de colaboração com os Poderes Públicos no aperfeiçoamento da ordem jurídica, de defesa dos direitos e interesses dos advogados e da classe dos juristas em geral e da assistência judiciária. Foram ainda mantidas as Cadeiras Egrégias, que compõem a Mesa Diretora do Salão Plenário do Instituto, e são denominadas: a) Francisco Gê de Acayaba Montezuma; b) Augusto Teixeira de Freitas; c) Caetano Alberto Soares; d) Francisco Alberto Teixeira de Aragão; e) Francisco de Carvalho Moreira (Barão de Penedo); f) José Julio Freitas Coutinho.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Essas cadeiras, com os nomes inscritos em placas afixadas nas espaldas, deveriam ser ocupadas, respectivamente: pelo presidente do Instituto, 1º, 2º, 3º e 4º secretários, e pelo orador oficial. A cadeira de honra, destinada aos Chefes de Estado, cerrada com uma pequena fita verde e amarela, recebeu o nome de Cadeira D. Pedro II. Até os dias de hoje a mesma disposição e nomenclatura continua no Plenário e não pode haver mudança na disposição do mobiliário.

Ao longo do ano de 1950, com a efervescência política tomando conta do Brasil em função da candidatura de Getúlio Vargas à Presidência da República, o sócio José Thomas Nabuco, em 22 de junho apresentou Indicação nos seguintes termos, para parecer oficial do IAB:

- 1- Dentro dos princípios gerais e do sistema da Constituição vigente, existem limites ao uso de liberdades e direitos políticos, com o fim de preservar o regime democrático?
- 2- Admitida, em princípio, a limitação a que se refere o tema anterior, deve ela ser imposta a agremiações que professem ideologias antidemocráticas, ou é lícito estendê-la individualmente a cidadãos, nas mesmas condições?
- 3- Especificamente, pode a justiça negar registro a candidatos, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático?
- 4- Existe na técnica dos julgamentos político-eleitorais limites ao emprego dos processos ordinários de cognição ou está o juiz autorizado a considerar como elementos de convicção todos aqueles habitualmente admitidos em juízo?<sup>159</sup>

Esta foi a indicação mais polêmica do IAB no período, pois versava sobre a candidatura Vargas, e, novamente, o problema era saber se o IAB poderia ou não manifestar-se sobre a matéria, já que alguns sócios afirmavam que havia vedação estatutária; outros afirmavam que tratava-se de tema de direito, e não era matéria de natureza exclusivamente política, esta sim, proibida pelos estatutos. Após uma longa e acirrada discussão, o IAB viu-se dividido e a Indicação não foi aprovada por apenas um voto de diferença. Por *trinta e quatro* votos contra *trinta e três*, foi vitoriosa a corrente que entendia a vedação estatutária, por se tratar de manifestação política.

---

<sup>159</sup> Ata de 22 de junho de 1950.

Enquanto transcorria o governo Dutra, Getúlio ampliava suas bases políticas. Em 1950, Getúlio retornava ao Palácio do Catete, agora como presidente eleito diretamente, muito embora não tenha obtido a maioria absoluta dos votos. Em janeiro de 1951 tomou posse como presidente e nomeou, com políticos do PSD, um ministério de perfil conservador. Na oposição ao seu governo destacavam-se, tanto a UDN, quanto boa parte da imprensa.

As áreas civis e militares (estes então divididos) concentravam sua oposição na figura do Ministro do Trabalho João Goulart, que havia sido nomeado por Vargas como parte de uma estratégia para conter o intenso movimento grevista, no que foi bem sucedido. A retomada do controle de boa parte do movimento sindical, levantava a suspeita entre os conservadores, civis e militares, de que estaria sendo engendrada uma “república sindicalista”; ainda mais agravada com o anúncio de um aumento de 100% no salário mínimo (1º de maio de 1954). O líder da oposição era o jornalista Carlos Lacerda que por meio do seu jornal *Tribuna da Imprensa* desenvolvia um oposicionismo radical.

A propósito do atentado da Rua Toneleros, em Copacabana, no Rio de Janeiro, contra o maior adversário de Getúlio Vargas, o jornalista Carlos Lacerda, o IAB agitou-se e houve algumas tentativas de manifestação, todas elas frustradas pelo argumento da vedação estatutária. A crise política pela qual passava o País não poderia,



segundo a maior parte dos sócios, ser objeto de deliberação do IAB, porque contrariava os estatutos. No Instituto, ao que tudo indica, havia sócios que partilhavam das idéias getulistas, mas a maior parte, provavelmente, era contrária às mesmas idéias.

Assim é que, a despeito da vedação estatutária e da condição de consócio do senhor Getúlio Vargas, houve a aprovação de uma resolução histórica no plenário do IAB. O sócio Alcino Salazar propôs que o IAB assumisse resolução com os seguintes termos:

O Instituto dos Advogados Brasileiros, reunido em sessão desta data, delibera:

a) Dar, como forma de colaboração com os poderes públicos na garantia da Ordem Jurídica, seu integral apoio ao patriótico e elevado senso da legalidade com que se vêm conduzindo as Forças Armadas na crise do Governo que se deflagrou no país, em consequência do ominoso atentado da Rua Toneleros.

b) Representar às Forças Armadas no sentido de que, se conhecendo o estado de colapso e descrédito da autoridade do Presidente da República, incapaz de exercer as suas mais graves atribuições constitucionais, proclamem, para poupar o país a maiores desgraças, esse estado de anormalidade e promovam, em consequência, a instauração da legalidade, através da forma prevista na Constituição, pela investidura na chefia do Governo daquele a quem a lei básica atribui tal missão (artigo 79 da Constituição).<sup>160</sup>

A proposta foi subscrita por diversos sócios, contrários ao Presidente Getúlio Vargas, como, dentre outros, Eros de Moura Estevão, Sobral Pinto, Edmundo de Miranda Jordão, Otto Eduardo Vizeu Gil, Walter Lemos Azevedo, Alfredo Balthazar da Silveira e Aurélio Silva. Os sócios Haryberto de Miranda Jordão e Edgar da Costa Bello

---

<sup>160</sup> Ata de 19 de agosto de 1954.

contestaram a possibilidade de seqüência dos procedimentos, em função da vedação estatutária; mas por 43 votos a 6 o IAB afirmou que o País estava acéfalo e pediu que as Forças Armadas retirassem Getúlio Vargas do Palácio do Catete e garantissem a posse de Café Filho, vice-presidente eleito, a fim de restabelecer a legalidade.<sup>161</sup>

Com esse posicionamento, o Instituto deixava bastante claro que só não iria manifestar-se sobre as questões ditas “políticas”, caso houvesse risco de contrariar interesses dominantes no momento. Quando houve consenso na oposição ao governo Vargas a Casa aprovou moção que tratava de matéria estritamente política, afrontando os estatutos, mas afinando seu discurso com as elites dirigentes no período e com as Forças Armadas.

O protesto do sócio Edgar da Costa Bello, que solicitou registro de sua crítica contundente àquela moção, revela como o IAB havia mudado sua postura com relação ao Sr. Getúlio Vargas, antes ilustre sócio, e agora considerado incapaz de ocupar o mais alto cargo da República, carente de autoridade e credibilidade:

A precipitação com que agiu o Instituto dos Advogados Brasileiros, não permitindo mais detido exame da proposição apresentada pelo Dr. Alcino Salazar, apelando para as Forças Armadas, para atingir o Poder Executivo, quando o Poder Legislativo e o Poder Judiciário da República estão em pleno funcionamento, feriu minhas convicções de democrata e minha

---

<sup>161</sup> O romancista Rubem Fonseca, no texto *Agosto*, à página 284, faz referência à moção aprovada no IAB.

consciência de jurista, razão pela qual não tive dúvidas em votar contra a mesma proposição.<sup>162</sup>

Nem a total reformulação do Ministério garantiu estabilidade ao governo, e a trama para eliminar Lacerda, oriunda de auxiliares diretos do presidente, converteu-se num desastre que uniu as Forças Armadas em torno da exigência de renúncia. No auge das pressões, na manhã de 24 de agosto de 1954, Getúlio suicidou-se, causando grande comoção nacional, sobretudo entre as classes populares; devido às denúncias contidas em sua “carta-testamento” contra os interesses nacionais e estrangeiros que teriam solapado seu governo, na qualidade de opositores das garantias sociais aos trabalhadores, ao desenvolvimento autônomo, e à soberania nacional. Café Filho, o vice-presidente, assumiu o governo e anunciou eleições presidenciais para o ano seguinte.

O suicídio de Vargas gerou repercussões no IAB tanto para manifestações de pesar quanto para pronunciamentos de críticas ao ex-presidente e apoio às Forças Armadas. Foi o próprio Edgar da Costa Bello quem proferiu longo discurso enaltecendo a figura de Getúlio Vargas, e, na mesma direção, sucederam-lhe na tribuna Cândido de Oliveira Netto, Arthur Fernandes e Luiz Henrique Alves da Cunha. Também o sócio Haryberto de Miranda Jordão prestou homenagem ao

---

<sup>162</sup> Ata de 19 de agosto de 1954.

ex-presidente e criticou o papel das Forças Armadas, pois considerou que elas não interpretaram de forma legítima a Constituição brasileira, e insinuou que a deposição de Getúlio caracterizava um golpe de Estado. Outros sócios criticaram a figura de Getúlio e apoiaram veementemente a atitude dos militares. Após as manifestações pessoais, o Instituto aprovou um voto de pesar pelo falecimento de Vargas e iniciou os debates sobre a vacância do cargo, concluindo pela solução de que caberia ao vice-presidente assumir o comando do País.<sup>163</sup>

Alguns outros temas do ordenamento jurídico foram objeto de debates no plenário do IAB, como por exemplo: a proposta de supressão do inciso II do art. 6º do Código Civil que dispunha sobre a incapacidade relativa da mulher casada; o anteprojeto de Código Penitenciário; o projeto que estendia aos analfabetos o direito de voto, que recebeu parecer contrário do Plenário por representar “retrocesso em nossos hábitos políticos”.<sup>164</sup>

O IAB, durante o restante da década de 1950 e na primeira metade da década de 1960, parece ter restringido suas atividades a debater temas estritamente jurídicos, relativos ao ordenamento brasileiro, sem qualquer manifestação ou polêmica sobre os destinos do País. Na Casa de Montezuma tudo parecia estar transcorrendo na mais perfeita ordem e tranqüilidade, ainda que o mundo todo e o Brasil em

---

<sup>163</sup> Ata de 26 de agosto de 1954.

<sup>164</sup> Ata de 24 de outubro de 1954.

especial estivessem começando a sentir os efeitos da chamada Guerra Fria e, tempos tenebrosos se anunciassem no horizonte.

### **3.4 O IAB no regime militar**

Após o golpe militar de 1964, e nos chamados “anos de chumbo” que se seguiram, o IAB recuou na sua trajetória crítica e na sua função de defensor dos valores liberais-democráticos. Nos anos de 1970, em face da vitória eleitoral da oposição em 1974, o então Presidente Geisel, em 1975, decretou um conjunto de medidas que veio a ficar conhecido como “pacote de abril”. Este, instituiu a figura do senador “biônico” (eleito indiretamente), obviamente, uma manobra para evitar que a oposição viesse a ser maioria nas cadeiras do Senado. Na mesma década de 1970, o IAB reformulou seus Estatutos por duas vezes: em 1971 e 1977.

Os Estatutos de 1977 não trouxeram grandes alterações em relação aos de 1971, salvo algumas correções, como a substituição do “Estado da Guanabara” pelo “Estado do Rio de Janeiro”, em função da fusão ocorrida em 1975, e mudanças no processo eleitoral do próprio Instituto, mais precisamente no artigo 62.

Se nos Estatutos não havia nenhuma mudança sensível entre 1971 e 1977, o mesmo não se pode afirmar quanto à atitude do IAB. Em 22 de abril de 1976 assumiu a presidência da Casa Eduardo Seabra Fagundes, o qual, em seu discurso de posse, pôs em cheque algumas atitudes do governo militar:

A brutalidade, como forma de manifestação política, só será suprimida – ou reduzida a ponto de se tornar inexpressiva – nos países onde se respirar a verdadeira democracia, onde a imprensa for efetivamente livre, sem exceções, para policiar, pela denúncia pública, dos desmandos das autoridades; onde os juízes desfrutem das garantias necessárias ao julgamento dos poderosos; onde os excessos verbais da oposição não sejam julgados pelo Governo que ela tem o dever de fiscalizar; onde o uso da tribuna parlamentar não possa jamais envolver a condenação criminal dos congressistas nem a perda dos respectivos mandatos; onde nenhum governante detiver poder absoluto e incontrastável para decidir o futuro político dos cidadãos; onde os advogados não sejam confundidos com criminosos que lhes cabe defender; onde os torturadores sejam punidos e eliminados dos órgãos repressivos; onde nenhuma prisão ilegal possa ser subtraída ao imediato, amplo e efetivo controle judicial; onde seja lícito contestar o regime pacificamente sem receber o estigma de delinqüente político; onde ninguém possa ser preso pelo simples fato de ter idéias diversas das dos governantes. (...) Contribuindo para que a reforma do Poder Judiciário seja a melhor possível, este Instituto estará colaborando, como de sua tradição, para o aperfeiçoamento dos mais importantes valores da nossa sociedade, pois sem uma justiça capaz, atuante, eficiente e respeitada, não pode haver liberdade, democracia autêntica e respeito integral aos direitos fundamentais do homem.<sup>165</sup>

Em 1977, apesar da interdição estatutária, o IAB proferiu pronunciamentos, nos meses de maio e de novembro, a propósito dos desmandos do regime militar, que violavam os direitos individuais, as

---

<sup>165</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op. cit.*, p 243. Tal discurso de posse motivou o futuro presidente do IAB, Benedito Calheiros Bonfim, a aceitar o convite para ingressar no Instituto, na ocasião em que parecia que o Instituto iria assumir uma “posição de vanguarda”, segundo o próprio Bonfim declarou em depoimento tomado a propósito desta pesquisa.

liberdades públicas e as conquistas do liberalismo, tão caras ao IAB. Ambos os protestos foram publicados no Boletim do Instituto, e novamente alteram o curso da postura tímida e reservada que vinha sendo adotada desde o final da Segunda Guerra, para, juntamente com outros setores da sociedade civil, em especial a OAB e o movimento estudantil, clamar pelo retorno à normalidade jurídica.

#### O primeiro documento referia-se à Reforma do Judiciário:

Os Institutos dos Advogados do Brasil, reunidos na II Conferência Nacional dos Institutos dos Advogados do Brasil, cientes do seu dever de propugnar pelo primado do Direito e pelo aprimoramento da Ordem Jurídica, no exercício ainda do inalienável dever patriótico de zelar pela nobreza do teor das instituições constitucionais do país, e tendo em vista a atual conjuntura da vida institucional da República, formulam a seguinte Declaração:

1 – É deplorável que se hajam reformulado as linhas mestras da estrutura do Poder Judiciário, através da decretação do Poder Legislativo, a despeito de ser manifestamente necessário que reforma de tal magnitude tivesse, em sua elaboração, a experiência dos titulares da representação do povo em todas as regiões e camadas da nacionalidade;

2 – Estranham que a reforma tenha sido outorgada nos moldes do projeto originário, ignoradas sugestões oferecidas pelos Tribunais, Institutos e Ordens de Advogados, Faculdades de Direito, Professores e Juristas;

3 – O conteúdo da reforma revela o espírito autocrático de seu pensamento inspirador, quando:

a) atribui, com exclusividade ao Procurador-Geral da República, delegado do Chefe do Poder Executivo, suscitar, perante o Supremo Tribunal Federal, a interpretação da lei em tese e a avocação do conhecimento de quaisquer litígios;

b) inclui no elenco de atribuições do Supremo Tribunal Federal competência para proferir decisões normativas de aplicação compulsória, bloqueando a evolução normal da jurisprudência, a partir da livre atuação do Juízo de primeira Instância e dos Tribunais locais;

c) restringe a proteção jurisdicional do indivíduo, por exemplo, ao permitir condicionar o ajuizamento de quaisquer pretensões contra atos do poder público, ao prévio exaurimento da instância administrativa, ao instituir o contencioso-administrativo para todos os conflitos oriundos da relação de trabalho entre

servidores e pessoas do Direito Público; ao remeter o conceito de autoridade, para efeito de Mandado de Segurança, à definição do legislador;

d) mantém inovação anterior que permite a exclusão do conhecimento da mais alta Corte de Justiça do País, pelos critérios de alçada, de espécie e de matéria, das causas de interesses dos menos favorecidos economicamente;

e) institui, para conhecimento do recurso extraordinário, o critério de questão federal de alta relevância, entregando ao arbítrio indiscriminado da Suprema Corte o direito de postulação, critério que, ademais, tudo está a indicar, perturbará o relacionamento ético entre advogados e juizes.

4 – Manifestam, com pesar, os advogados brasileiros, por fim, a convicção de que, a curto prazo, a Nação sentirá os efeitos negativos da reforma outorgada.<sup>166</sup>

O segundo manifesto protestava contra a violência aplicada aos presos políticos:

O Plenário do IAB aprovou, por unanimidade, declaração de seu Presidente Eduardo Seabra Fagundes, condenando violências contra presos políticos, recentemente denunciadas em depoimentos prestados perante a Justiça militar. É o seguinte o seu teor:

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, que tem defendido intransigentemente e veementemente, ao longo dos seus 134 anos de presença na vida nacional, a necessidade do absoluto respeito aos direitos da pessoa humana, ao tomar conhecimento, como de resto todo o País, de denúncias de maus-tratos sofridos por prisioneiros em órgãos de segurança, sente o imperativo de formular, com a sua condenação peremptória a tais práticas, um apelo às superiores autoridades da República, no sentido de sua cessação definitiva e total. Se o Estado tem entre as suas obrigações fundamentais garantir a integridade física de seus cidadãos, não se pode compreender nem admitir que ele próprio, pelo excesso de agentes seus, cometa violências contra o indivíduo, ainda quando acusado da prática de atos ilícitos de qualquer natureza, ou mesmo por ela condenado. A violência oficial gera violência em sentido oposto, e deseduca a Nação pelo exemplo, e cria para o País situação de insuperável constrangimento perante a sociedade internacional, denegrindo a imagem do Brasil perante o Mundo Civilizado. A autoridade há de se revelar capaz de cumprir sua missão, seja ela qual for, sem transcender dos limites de lei. De nada adiantará obter êxitos na luta contra a subversão, se o preço pago por este resultado for a perda da autoridade do Estado pelo uso de meios incompatíveis

---

<sup>166</sup> *Idem*, pp 245-246.



com a ética e a dignidade do ser humano. O Estado não colhe resultado positivo, nem atinge os seus objetivos, se a prática de violação da lei é obstada através de prática equivalente. A sua autoridade moral se fortalece, ao invés disso, pela repressão dos comportamentos agressivos da ordem político-social com o uso estrito dos instrumentos legais para isso instituídos. As denúncias indicam, com precisão, os locais onde as violências são praticadas, dando notícia, inclusive, da existência de compartimentos e instalações adrede preparados com a finalidade de as perpetuar. Portanto, a autoridade superior, realmente interessada em coibir excessos, terá como apurar a procedência dos fatos, através de imediata inspeção pessoal nos locais apontados. Constatada a prática de violências, cumpre evitar a sua repetição a qualquer preço, ainda que seja mediante a desativação de órgãos que tenham revelado a sua inaptidão para impedir o cometimento de delitos, sem desbordar dos limites impostos pela Lei, pela Carta Política Nacional, e pela Declaração Universal da Pessoa Humana. Sala das Sessões, 9 de novembro de 1977.<sup>167</sup>

É no mínimo curioso o fato de que, alguns anos antes, a propósito da mesma alegação de violência contra direitos individuais pelo regime militar que se instalara no Brasil, o Instituto veementemente recusou-se a se manifestar, sob o argumento de proibição estatutária. Duas modificações sobrevieram nesse lapso de tempo, mas em ambos os casos, a dita proibição foi conservada intacta no estatuto então vigente. Entretanto, a força política do novo presidente, Eduardo Seabra Fagundes, e a pressão social de outras entidades, como a OAB, fizeram com que o Instituto saísse do ostracismo em que parecia se esconder, a fim de protestar contra os abusos jurídicos desferidos contra o País. É impossível não reconhecer uma manifestação política em ambos os documentos, mas dessa vez não houve polêmica: os manifestos foram aprovados por unanimidade. E este foi apenas o início, pois o IAB

---

<sup>167</sup> *Idem*, pp 246-247.

engajou-se na campanha pela anistia também, oferecendo seu espaço para a primeira reunião pública pela causa, em 18 de abril de 1978.<sup>168</sup>

O IAB, “renascendo das cinzas”, retomou sua presença na cena política nacional com a campanha da Anistia, não só cedendo o espaço de suas reuniões plenárias, como também aprovando pareceres reivindicatórios da anistia ampla, geral e irrestrita, como tomou à frente num movimento que só veio a ser deflagrado nacionalmente alguns anos depois. Entrementes, em virtude da constatação de que o ordenamento jurídico só retornaria à normalidade democrática por meio de uma nova Carta Constitucional, foi nomeada uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição.<sup>169</sup>

A partir de 1978, o governo principia um diálogo com representantes da sociedade civil e do próprio MDB, a fim de desenhar uma estratégia para a retomada das liberdades públicas. A par disso, entrou em vigor, em janeiro de 1979, uma emenda à Constituição, votada pelo Congresso, que revogava as normas do AI-5 que haviam

---

<sup>168</sup> *Idem*, p 248.

<sup>169</sup> Tal Comissão foi assim formada: Otto Gil (Poder Legislativo e iniciativa das leis), Gilberto de Ulhôa Canto (sistema tributário), Clóvis Ramallete (disposições preliminares e organização nacional), Silvio Meira (educação e cultura), Heleno Fragoso (direitos e garantias individuais), Victor Nunes Leal (Poder Judiciário), Haroldo Valladão (Poder Judiciário e nacionalidade), Caio Tácito Pereira de Vasconcelos (Forças Armadas, ministério público e funcionários públicos), João de Oliveira Filho (Poder Executivo), Oscar Dias Correia (ordem econômica) Evaristo de Moraes Filho (ordem social e justiça do trabalho), Sobral Pinto (preâmbulo teórico e direitos e garantias individuais), Pontes de Miranda (revisão e unificação doutrinária do anteprojeto). Os trabalhos foram concluídos em novembro de 1979 e ofertados ao Congresso Nacional, sem que se tenha notícia do aproveitamento do mesmo.

sido incorporados à Carta. Com isso, o País poderia voltar a uma relativa normalidade, com maior liberdade de expressão e retorno dos direitos individuais.

Apesar do agravamento no quadro econômico, o governo do general João Batista Figueiredo, que tomou posse em março de 1979, deu continuidade ao processo de *abertura* do regime. Neste governo, verificou-se o retorno da maioria dos exilados, por força da lei de *anistia* que, devido a sua formulação abrangente, anistiava também os responsáveis pelos seqüestros, torturas, e outros tantos atos ilícitos, todavia, devolveu ao País as liberdades públicas. A chamada “linha-dura” deu seus últimos suspiros por meio de alguns atentados, que não foram suficientes para alterar o rumo do processo de redemocratização.

No mesmo ano foi extinto o sistema de bipartidarismo, podendo retornar ao cenário as siglas partidárias, reforçadas agora pela presença de antigos líderes que retornaram do exílio, bem como pela consolidação dos movimentos e organizações que resistiram à ditadura por mais de uma década. Um sinal inequívoco da redemocratização foi que, em 1982, os brasileiros foram às urnas para eleger representantes em todos os níveis (exceto presidente da República). Vale destacar que os governadores não eram eleitos pelo voto direto desde 1965.

O IAB integrou ainda a campanha para a realização das eleições diretas para a Presidência da República na década de 1980 por intermédio de indicação relatada pelo Ministro Miguel Seabra Fagundes, ex-presidente da Casa, que tinha o objetivo de complementar o projeto de emenda constitucional do Deputado Dante de Oliveira, ao sugerir que a eleição deveria se efetivar por maioria absoluta e deveria haver um segundo escrutínio entre os dois candidatos mais votados, caso nenhum deles atingisse os 51% dos votos; o mesmo deveria ocorrer para os demais cargos do Poder Executivo.

Ao relatar a indicação, o Ministro Seabra Fagundes aprovou seus termos e reiterou seu apoio incondicional às eleições diretas, mas vaticinou que o Congresso Nacional não aprovaria tais medidas, mormente em função dos senadores chamados *biônicos*, que integravam aquela Casa Legislativa sem a necessidade de se submeterem ao processo eleitoral, e alcançavam um terço da composição do Senado Federal.<sup>170</sup>

A partir de janeiro de 1984, com a participação de todos os partidos políticos (com exceção do Partido Democrático e Social [PDS], sigla que substituiu a Arena), teve início a campanha que alcançou a maior mobilização popular (em termos numéricos) na história do País: a campanha em favor da eleição direta para a presidência da República,

---

<sup>170</sup> Ata de 14 de março de 1984.

denominada – *Diretas Já*. Traduzindo o fosso que ainda persistia entre o Congresso e opinião pública, a voz de milhões de pessoas por todo o País, e os monumentais comícios e manifestações públicas, não foram suficientes para a aprovação da emenda constitucional destinada a restaurar a eleição direta para a presidência. Em 1985, o colégio eleitoral iria eleger a chapa de oposição composta por Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente presidente e vice. Estava consolidada a redemocratização, que ganhou o apelido de *Nova República*.

Em fevereiro de 1987 foram iniciados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Somente no ano seguinte seria promulgada a nova Constituição, que deixava entrever nas entrelinhas o amplo debate com todos os setores sociais que desejavam ver contempladas suas reivindicações na nova Carta, a qual, por esse motivo, tornou-se o símbolo de todas as expectativas individuais e coletivas pela democracia plena, pela cidadania e pela reorganização do Estado nacional. Apesar dos seus méritos e dos seus problemas, a Constituição de 1988 representou a ruptura definitiva com o regime militar e foi o marco do processo de transição, iniciado treze anos antes. Assim, pode-se dizer que prevaleceu a estratégia dos militares que preconizara uma abertura lenta e gradual do regime.

Após quase três décadas, os brasileiros teriam novamente a oportunidade de votar numa eleição direta (em dois turnos) para a

presidência da República. Num clima de total liberdade de expressão, o País assistiu à campanha eleitoral de 1989, marcada pela participação intensa (e suspeita) do poder econômico e por uma participação sem precedentes da mídia eletrônica. Acresce que o Brasil vivia uma de suas mais graves crises econômicas, decorrente dos planos econômicos levados a efeito durante o governo Sarney.<sup>171</sup> Neste quadro, as candidaturas apresentadas pelos grandes partidos que de algum modo se vinculavam à tradição política, perderam a credibilidade perante dois candidatos que, cada um a seu modo, pareciam encarnar as mudanças desejadas pela maioria: Fernando Collor de Melo e Luiz Inácio Lula da Silva.

Na esteira dos acontecimentos da década de 1980, o IAB foi prudente e modificou seus estatutos mais uma vez, com algumas alterações importantes. A primeira delas foi para inserir, dentre suas finalidades, a *promoção da defesa do meio-ambiente, do consumidor e do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico* (art. 1º, §1º, 5º). De maneira ainda incipiente, as questões referentes ao direito ambiental começavam a se delinear no cenário nacional, bem como as referentes ao direito do consumidor, que naquele momento ainda não possuía uma regulamentação codificada. Entretanto, o Instituto estava novamente numa fase vanguardista, pois no que tange ao

---

<sup>171</sup> Em 1989 a taxa de inflação atingiu o patamar recorde de 1.764,8%; uma taxa que ameaçava desencadear uma total desorganização financeira. Ademais, os indicadores econômicos demonstravam um acelerado processo de empobrecimento da população.

aprimoramento do ordenamento jurídico e nos seus próprios estatutos, já vislumbrava o que seria relevante e pertinente naquele final de século e de milênio.

Solucionando definitivamente o problema da limitação de pronunciamentos da Casa, o famoso artigo 2º ganhou nova redação e passou a vedar manifestação do IAB em assuntos “de natureza religiosa, ou *político-partidária*” (grifou-se). Parecia que, finalmente, estava resolvida a questão que por tantas décadas serviu àqueles que desejavam manter o Instituto no ostracismo político, a reboque de governos autoritários e de ordenamentos supostamente legítimos. No cotidiano do Instituto persistem os debates a respeito da viabilidade de pronunciamentos sobre questões políticas, muito embora não haja dúvidas quanto à proibição estatutária cristalina: apenas matérias político-partidárias são vedadas no IAB. E nem poderia ser diferente, pois tais temas recebem o mesmo tratamento das questões religiosas.

Até mesmo por obediência constitucional, as opções político-partidárias e as religiosas devem ser livres e respeitadas, sendo que não caberia ao IAB, uma entidade cultural que se pretende plural e democrática, tecer considerações a propósito de tais assuntos.

Por ocasião da Assembléia Constituinte e conseqüente promulgação da Carta Constitucional de 1988, o IAB não optou por

uma participação exclusiva, mas, a fim de colaborar com o legislador constituinte, o IAB enviou diversos estudos promovidos pelos sócios e aprovados em Plenário, ou como fruto do trabalho das Comissões da Casa, e que lograram contribuir com o texto constitucional que afinal veio a ser promulgado.<sup>172</sup> Segundo as palavras do ex-presidente do IAB, Eugênio Haddock Lobo, o capítulo da Constituição em vigor que trata dos direitos sociais foi “fortemente impregnado, na filosofia dos temas, pelo trabalho da Comissão do IAB”.<sup>173</sup>

Também em outros temas o Instituto procurou colaborar com a nova ordem jurídica que se instaurava com a chamada Nova República. Realizou diversos seminários e eventos, sendo os maiores aqueles relativos às questões da Amazônia e dos processos de privatização. Ademais, participou de manifestações populares e da sociedade organizada, e publicou opúsculos como resultado de seminários internos sobre temas momentosos da conjuntura.

Na década de 1980 a OAB transferiu-se para Brasília, mas o IAB permaneceu com sua sede no centro do Rio de Janeiro, num dos

---

<sup>172</sup> Foram trabalhos realizados entre os anos de 1981 e 1987, com os seguintes autores: Ernani de Paiva Simões, sistema tributário; José Motta Maia, Poder Judiciário; Júlio César do Prado Leite, direito à intimidade e informática (prenunciador da criação do *habeas data*); Maury Macedo, supressão da “questão de alta relevância” como fundamento para o recurso extraordinário, transformado em recurso especial; Antônio Cláudio de Lima Vieira, sobre a discussão e votação em segundo turno; Carlos Alberto Provenciano Gallo, preâmbulo; Ninon Machado de Faria Leme Franco, energia nuclear; Guilhermina Lavoiz Coimbra, monopólio dos minerais; Comissão Permanente de Direito do Trabalho, dos direitos sociais.

<sup>173</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op. cit.* pp 264-265.



prédios da Seccional da Ordem estadual. O IAB firmou parceria com entidades estrangeiras e fez realizar seminários em sua sede sobre diversos temas, sob o signo de eventos denominados *Jornadas Teixeira de Freitas*, em homenagem ao grande civilista. Realizou ainda um objetivo há muito acalentado: a inauguração do Centro Cultural, com sede própria no edifício do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB, no bairro da Lapa, no Rio de Janeiro. Diversas atividades são realizadas naquelas dependências, inclusive as reuniões ordinárias das Comissões Permanentes, que têm ali, uma secretaria exclusiva.

Neste capítulo procurou-se demonstrar a postura equivalente à de intelectual orgânico vivenciada pelo Instituto dos Advogados Brasileiros. No capítulo que se segue, esta conquista sofrerá um retrocesso, pois os períodos em que o IAB serviu a uma ideologia conservadora estarão sendo analisados.

## **CAPÍTULO 4**

### **O IAB COMO CAUDATÁRIO DE UMA IDEOLOGIA CONSERVADORA**

#### **4.1 Uma postura conservadora: mudanças estatutárias no início do século XX**

Em 1910, os Estatutos sofreram uma reformulação, pelo que tudo indica, em virtude da pressão positivista. Uma mudança significativa nesse sentido foi a alteração de uma das finalidades do IAB, pois, se os Estatutos de 1899 afirmavam que as finalidades eram a assistência judiciária e “o estudo do direito no seu mais amplo desenvolvimento, nas suas aplicações práticas e comparação com os diversos ramos da legislação estrangeira”, abrindo dessa forma um leque de possibilidades e de temas a serem debatidos, os novos Estatutos circunscrevem as conferências (no § 2º do artigo 49) aos assuntos diretamente relacionados com os fins do Instituto, bem como delimitam as finalidades do IAB, por intermédio do parágrafo único do art. 1º, a saber:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único – O Instituto tem por fim:

1º O estudo de direito pátrio e das reformas que devam ser introduzidas na nossa legislação

2º A assistência judiciária

3º A defesa dos interesses da classe dos advogados

Essa sutil alteração foi tão marcante que até os dias de hoje muitas das propostas de discussão no IAB sofrem a acusação de serem estranhas aos limites da Casa, pois não se trataria de matéria estritamente jurídica. Em especial os temas vinculados à situação conjuntural e/ou política padecem dessa pecha. Iniciou-se, a partir de 1910, uma suposta “neutralidade” do IAB em qualquer matéria que não fosse estritamente relacionada ao direito positivo. Além disso, os artigos 55 e 56, na esteira do que já vinha ocorrendo desde 1895, procuravam limitar as manifestações do Instituto, censurando claramente as propostas dos associados:

Art. 55 – O Instituto não emitirá juízo sobre questões de interesse privado.

Art. 56 – Não podem ser objeto de deliberação quaisquer propostas que visem manifestação dos sentimentos do Instituto como corporação, salvo as de homenagem por falecimento de seus membros ou de juristas nacionais e estrangeiros.

Parágrafo único – Todavia, o Instituto poderá fazer-se representar em quaisquer assembleias ou solenidades de caráter científico ou literário, bem como em festas nacionais.

Uma das controvérsias ocorreu logo no ano seguinte, em 1911, quando o Presidente da República, Marechal Hermes da Fonseca, resolveu suspender o *habeas corpus* concedido pelo Supremo Tribunal Federal a alguns intendentes por ele exonerados. O sócio Alfredo Pinto elaborou uma proposta no sentido de que o Instituto enviasse representação ao Poder Executivo condenando aquela atitude, “por fugir aos atributos de seu cargo interpretar, comentar e ir contra as

sentenças do Poder Judiciário”.<sup>174</sup> O IAB afinal fez a representação, mas o debate teve como consequência uma votação bastante apertada: 10 votos favoráveis contra 6, que entendiam que os Estatutos proibiam tal posicionamento por parte do Instituto.

Outro momento delicado aconteceu logo depois da posse de Ruy Barbosa na qualidade de sócio. Foi uma sessão festiva aquela de 18 de maio de 1911, pois, apesar de Ruy ter sido derrotado nas eleições presidenciais pelo Marechal Hermes da Fonseca, foi recebido no IAB com euforia e no seu discurso de posse, utilizou com maestria seus recursos de orador, fazendo

Apologia à classe dos advogados, tendo que se deter muitas vezes para deixar serenar as vivas demonstrações de aprovação, aplauso, entusiasmo e louvor, que, de instante em instante, suas eloqüentes e empolgantes palavras, tanto quanto a elevação de seus conceitos, arrancaram dos que, interessadamente, o ouviam.<sup>175</sup>

Não muito tempo depois, uma sessão bastante conturbada aconteceu. O sócio Baeta Neves ocupou a tribuna e iniciou um discurso atacando veementemente o IAB pela recepção que ofertou a Ruy, aproveitando para censurar aquela aprovação da representação contra o Presidente Hermes da Fonseca sugerida pelo sócio Alfredo Pinto. Foi necessário suspender a sessão, porque imediatamente após o pronunciamento de Baeta Neves, o sócio Lima Rocha tomou a palavra e

---

<sup>174</sup> Ata de 20 de abril de 1911.

<sup>175</sup> Ata de 18 de maio de 1911.

os dois iniciaram uma violenta troca de insultos. A sessão foi reiniciada, e Baeta Neves insistiu em seus pontos de vista, criticando o Instituto e os colegas, não atendendo aos apelos do presidente para que os oradores retirassem as expressões que haviam proferido. O resultado foi a suspensão do sócio Baeta Neves do Instituto até que o Conselho deliberasse sobre o assunto. Em julho seguinte, o sócio pediu exoneração de sócio efetivo.

Já sob a presidência de Ruy Barbosa, a instituição do júri no Brasil esteve em pauta no IAB durante o ano de 1915. Nas atas de junho daquele ano estão registradas algumas considerações do presidente sobre o tema – a propósito da indicação do sócio Pinto Lima de discutir o que chamou de “massacre de inocentes” nos tribunais brasileiros – afirmando que existia uma “aritmética de carrasco”, e ainda:

O presidente combateu ardentemente a mutilação do júri, a redução do número de jurados, de modo que vê com simpatia o movimento em prol de medidas de alcance para nossa liberdade. O sócio Pinto Lima concluiu sua proposta: “Indico que o Instituto promova pelos meios que julgar mais convenientes as revogações das leis e decretos que têm modificado a instituição do júri, de maneira que ele seja restaurado na plenitude dos seus direitos como declara a Constituição Federal no seu artigo 72, § 3º, de forma absoluta ao rezar que é mantida a instituição do júri. Convirá para este fim representar o Instituto aos poderes públicos competentes, mediante petições na forma do parágrafo 9º do referido artigo 72 contra as deturpações dessa democrática instituição que a tem reduzido a um simulacro de liberdade e a um instrumento de opressão, dada a forma positivista por que está hoje constituído nesta capital e em outros pontos do território nacional. A campanha do Instituto não deve limitar-se somente ao júri da Capital da República, mas à reabilitação dele em todos os Estados brasileiros, por ser matéria expressa no

artigo 72 da Constituição Federal, de Direito Constitucional único e indivisível em toda a República”.<sup>176</sup>

No tocante à elaboração e início da vigência do Código Civil Brasileiro, entre 1916 e 1917, praticamente não houve pronunciamento do IAB. Enquanto isso, no mesmo ano de 1916, o Instituto comemorou o centenário de nascimento de Teixeira de Freitas no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, e Ruy Barbosa foi encarregado de apresentar o orador oficial da sessão solene, Clóvis Bevilácqua, presidente honorário do IAB e redator do Código Civil, com as seguintes palavras: “para falar sobre o maior civilista morto, concedo a palavra ao maior civilista vivo”.<sup>177</sup>

Nos Estatutos de 1917, a mudança mais significativa que ocorreu foi a alteração da direção do IAB. Em 1910 a Diretoria era composta de presidente, dois secretários, orador e tesoureiro; para além da diretoria, conforme os próprios dizeres estatutários no artigo 27, eram eleitos dois vice-presidentes, dois suplentes para cada secretário e quatro comissões permanentes, denominadas “Central de Assistência Judiciária”, “de Legislação e Justiça”, “de Redação da Revista” e “de sindicância”. As comissões eram compostas de três membros, exceto a de Justiça e Legislação, com seis e a de Assistência, com dois.

---

<sup>176</sup> Ata de 1 de julho de 1915.

<sup>177</sup> Ata de 7 de agosto de 1916

Em 1917, permanecem as mesmas finalidades do IAB, mas a diretoria, pelo artigo 10, passa a ser composta por: presidente, dois vice-presidentes, dois secretários, orador, tesoureiro e bibliotecário. No mesmo artigo 10 há referência às Comissões Permanentes, que passaram a ser três: Sindicância e Contas; Doutrina e Legislação Federal; Legislação Estadual. Também foi criado, por este estatuto, o Conselho da Ordem dos Advogados, formado pelos presidentes e vice-presidentes anteriores.

A polêmica sobre a abrangência dos debates no IAB, porém, não foi solucionada com os novos Estatutos em 1917. Num momento em que o mundo se via, pela primeira vez, envolto num conflito generalizado, o sócio Pinto Lima apresentou um requerimento a fim de que constasse em ata que o IAB via “com imensa simpatia e caloroso aplauso a atitude do Governo da República, em face da declaração de estado de guerra entre Brasil e Alemanha, (...) triunfo incontestável do direito e da justiça na vida das nações civilizadas”.<sup>178</sup> Vinte e um membros da Casa subscreveram o requerimento, mas o então presidente, Rodrigo Otávio, recusou-se a colocar o tema em pauta, por considerar que os Estatutos proibiam este tipo de deliberação. Os artigos 21 e 22 repetiam a mesma censura dos artigos 55 e 56 dos

---

<sup>178</sup> Ata de 31 de outubro de 1917.

Estatutos de 1910. O positivismo jurídico parecia começar a dominar o pensamento na Casa de Montezuma.<sup>179</sup>

A Primeira Grande Guerra foi responsável por um surto industrial que viria a reforçar o proletariado. A par disso, a Revolução Russa de 1917, iria fomentar movimentos grevistas e de protesto, assim como a criação do Partido Comunista do Brasil (PCB). No entanto, o que viria de fato a minar o poder das oligarquias seria a depressão econômica, com a conseqüente desvalorização do café no mercado internacional. O presidente Washington Luís iria quebrar o pacto pela indicação inesperada do seu sucessor, precipitando assim que os dissidentes se reunissem em torno da Aliança Liberal e da candidatura de Getúlio Vargas. Este último viria a ser o comandante do decurso revolucionário responsável pela dissolução da República Velha.

O professor José Reinaldo de Lima Lopes explica que a cultura jurídica brasileira da Primeira República viveu um dilema. O modelo norte-americano passou a inspirar as instituições políticas, e com isto,

---

<sup>179</sup> Curioso que a corrente do positivismo jurídico brasileiro foi a que maior repercussão ganhou no Brasil, no final do século XIX e início do XX. O verbete *positivismo e positivismo jurídico no Brasil*, do Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito, organizado pelo professor André-Jean Arnaud, ensina que a razão fundamental do positivismo prevalecer no Brasil reside na preexistente tradição cientificista, iniciada com as reformas pombalinas, empreendidas na segunda metade do séc. XVIII, em Portugal, à partir das quais todo um sistema de ensino superior foi estabelecido. No Brasil houve quatro manifestações diferentes de positivismo: a ortodoxa, a ilustrada, a política e a militar. Pedro Lessa talvez tenha sido um dos maiores expoentes do positivismo jurídico. A filosofia positivista foi criticada principalmente pela chamada *Escola do Recife*, cujo fundador e principal representante foi Tobias Barreto (1839-1889). Outros integrantes são Sílvio Romero, Clóvis Beviláqua, Arthur Orlando, Martins Júnior, Faelante da Câmara, Fausto Cardoso, Tito Lívio de Castro e Graça Aranha.



tornou-se recomendável importar de lá a inspiração para os juristas brasileiros. Um dos problemas é que o modelo jurídico brasileiro é de origem romano-germânica, e não da *common law*, como os norte-americanos. Também as influências ideológicas eram contraditórias.

Explica o mesmo professor:

O positivismo de origem francesa e o evolucionismo social (de Spencer) combinam-se de forma extraordinária no Brasil republicano. A hegemonia do positivismo no Brasil é um fenômeno único (Armory, 1997). Em lugar algum das Américas os intelectuais rendem-se tanto a esta concepção cientificista como por aqui. (...)

Ao mesmo tempo, o liberalismo impunha-se e generalizava-se no discurso dos bacharéis. Exemplo marcante de liberalismo convicto foi Rui Barbosa. (...)

Apesar disto, apesar do liberalismo de alguns presidentes, como Rodrigues Alves (1902-1906), o clima geral foi agitado. Para controlar o movimento operário, especialmente liderado por estrangeiros imigrantes, foi aprovada legislação permitindo a expulsão de estrangeiros indesejáveis. A propaganda de certas idéias foi tratada como crime. Movimentos sociais urbanos e rurais (Canudos, Contestado) que se opuseram de algum modo à modernização capitalista apoiada pelo Estado e favorável a grupos estrangeiros, foram reprimidos policial e militarmente. As disputas estaduais provocavam batalhas jurídicas e rebeliões armadas, longos períodos foram de governo sob estado de sítio, muito especialmente no governo de Floriano Peixoto (1891-1894) e Arthur Bernardes (1922-1926). O liberalismo jurídico e econômico conviveu todo o tempo com as revoluções (...) e com o estado de sítio.<sup>180</sup>

Em outras palavras, a combinação da República e seus ideais liberais, com a tradição conservadora e antidemocrática vivida no Brasil findou por gerar resultados algo contraditórios que, aparentemente, conduziram o IAB a uma perplexidade apática. O conseqüência de toda essa agitação parece ter sido o do caminho mais fácil: a cômoda posição

---

<sup>180</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história – lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000, pp. 368-369.

de “neutralidade”, a limitação a pareceres técnicos, a “isenção da lei” acima de tudo e de todos, e até mesmo da vida real. Apesar das polêmicas internas e dos conflitos entre as correntes, durante a República Velha, a postura conservadora parece ter prevalecido no IAB.

A década de 1920, entre outros fatos, marcada por uma reforma constitucional, não alterou substancialmente a postura do IAB que, ao contrário do período imperial e do período republicano até os estatutos de 1910, manifestava-se e influenciava diretamente os destinos políticos brasileiros. Durante a vigência dos estatutos de 1910 e 1917, o IAB permaneceu sendo apenas uma casa de cultura jurídica, elaborando pareceres técnicos e congregando os advogados, apesar de uma minoria que entendia que a adoção e manifestação de posicionamentos políticos seriam importantes para o Instituto. Até os dias atuais, quando temas mais abrangentes e menos técnicos são suscitados no plenário, aparecem sócios reivindicando uma postura mais conservadora e alegando proibições estatutárias para as manifestações políticas do Instituto. Como se fora possível separar as atividades jurídicas das atividades políticas.

Aquela corrente minoritária só ganhou força novamente durante a gestão presidencial de Arthur Bernardes, quando houve restrição das liberdades civis e decretação do estado de sítio. Em 1922, após longo debate, o IAB manifestou-se pela liberdade de imprensa. Em 1923, o

Instituto manifestou-se contrário ao estado de sítio, mais uma vez reacendendo os conflitos internos da Casa. Em sessão do dia 19 de abril o sócio Mário Gomes Carneiro acusou o governo de Arthur Bernardes de adotar o estado de sítio e querer prorrogá-lo como forma de coação e vexames, e adiantou:

Considerando que, com a suspensão das garantias constitucionais, não se pode gozar da liberdade de exame e discussão dos problemas jurídicos, acaso contidos nos atos do governo, sujeitos os membros desta Casa à prisão política – proponho que o Instituto dos Advogados, ignorando a decretação do estado de sítio na Capital Federal e ao Estado do Rio de Janeiro em plena paz, não o estendendo ao Rio Grande do Sul, em plena guerra, durante o ano inteiro, suspenda os seus trabalhos, enquanto estiverem suspensas as garantias constitucionais, sem as quais não pode funcionar livremente.<sup>181</sup>

Como seria de se imaginar, não foi tranqüila aquela sessão. Houve imediata e forte reação do plenário, e, como costuma acontecer até hoje, diferentes manifestações favoráveis e contrárias à simples aceitação da discussão se seguiram. Finalmente, o então presidente da Casa, Sá Freire, negou andamento à proposta por considerá-la contrária aos estatutos, que vedavam manifestação política por parte do IAB. Em verdade, tal vedação é mais uma interpretação das finalidades do Instituto do que propriamente uma proibição explícita. Em nenhum lugar dos Estatutos existe tal impedimento.

---

<sup>181</sup> Ata de 19 de abril de 1923

O que acontecia é que figuravam entre as finalidades do IAB o estudo do direito, a assistência judiciária e a defesa da classe dos advogados, e os sócios conservadores – majoritários durante o período da República Velha – utilizavam esse argumento para justificar que não havia lugar para debates políticos, pois tais discussões não se enquadravam como defesa da classe dos advogados, que seria uma função de entidade de classe pura e simplesmente, nem tampouco seria assistência judiciária ou estudo do direito, concebido apenas como o direito positivo, legislado. Para este pensamento, à época, ao que parece hegemônico no IAB, apenas os pareceres técnicos enquadravam-se na categoria de estudo do direito. Esta corrente nunca desapareceu dos quadros do Instituto, muito embora tenha estado minoritária na última década do século XX, conforme será analisado adiante.<sup>182</sup>

O fato mais marcante do período de vigência dos Estatutos de 1910 e 1917, foi a criação da Ordem dos Advogados do Brasil, em 1930. Sob a presidência de Levi Carneiro, o IAB finalmente cumpriu sua missão centenária: dar vida à entidade de classe que passaria a congregar os advogados brasileiros. Na sessão de 6 de novembro de 1930, o sócio Gualter Ferreira propôs que o IAB solicitasse ao Governo Provisório a criação da Ordem.

---

<sup>182</sup> Desde a gestão do presidente Ricardo César Pereira Lira (1992-1994) o IAB tem recuperado sua postura de vanguarda. Cf. Capítulo 5.

## 4.2 A criação da OAB

Em 18 de novembro do mesmo ano, foi publicado o Decreto nº 19.408, cujo artigo 17 criava a Ordem dos Advogados do Brasil, nos seguintes termos: “órgão de disciplina e seleção dos advogados, *que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto dos Advogados Brasileiros*, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo” (grifou-se).

Ainda no mesmo mês de novembro, o IAB principiou os trabalhos de redação do projeto dos Estatutos da Ordem. Criou-se uma comissão especial para este fim e, nos meses de dezembro de 1930 e janeiro de 1931 ultimaram-se os Estatutos. O regulamento foi aprovado pelo Governo Provisório, por meio do Decreto 20.784, de 14 de dezembro de 1931. Houve modificações posteriores e, em 20 de fevereiro de 1933, surgiu finalmente o Decreto 22.478, que passou a regular a OAB até o advento da Lei 4215/63. No mês seguinte, o próprio Levi Carneiro, grande articulador da criação da Ordem no IAB, foi eleito o primeiro presidente do Conselho Federal, ocupando este cargo até 1938. Segundo o mesmo Levi Carneiro, a partir de então, caberia à Ordem as incumbências de seleção e de defesa profissional, enquanto para o IAB ficariam reservados os aspectos culturais e doutrinários.

Ao contrário de outros países que haviam inspirado a criação do Instituto quase um século antes, no Brasil, àquela altura, o IAB já havia se consolidado como um referencial jurídico e era muito mais do que uma entidade que deveria preparar a criação de um órgão de classe. Apesar das contradições e antinomias internas, o Instituto já havia deixado sua marca na legislação, na condução da política, nos debates, enfim, nos fatos que em cada momento contribuíam para selar os destinos da Nação.

Criada a Ordem, apenas um de seus objetivos estava concretizado; e já nem era mais uma finalidade estatutária, o que significa dizer que haveria necessidade de alteração dos Estatutos apenas para nova mudança do nome (desde as reformas estatutárias pré-Proclamação da República, o IAB era denominado Instituto da *Ordem* dos Advogados Brasileiros), mas não para alteração da finalidade, que continuaria sendo de natureza cultural.

Com a criação da Ordem, o Instituto ganhou um *status* privilegiado: deixava de vincular-se apenas aos advogados e passava aos brasileiros. Doravante o IAB passaria a estar mais comprometido com a República Federativa do Brasil do que com a categoria dos advogados. Entretanto, em todos os episódios analisados neste capítulo, sob a vigência dos Estatutos dos anos de 1910, 1917, 1949 e 1971, talvez

seja possível equiparar a postura do IAB ao processo referido por Gramsci da separação entre intelectuais e massa:

Mas este processo de criação dos intelectuais é longo, difícil, cheio de contradições, de avanços e de recuos, de cisões e de agrupamentos; e, neste processo, a “fidelidade” da massa (e a fidelidade e a disciplina são inicialmente a forma que assume a adesão da massa e a sua colaboração no desenvolvimento do fenômeno cultural como um todo) é submetida a duras provas. O processo de desenvolvimento está ligado a uma dialética intelectuais-massa; o estrato dos intelectuais se desenvolve quantitativa e qualitativamente, mas todo progresso para uma nova “amplitude” e complexidade do estrato dos intelectuais está ligado a um movimento análogo da massa dos simplórios, que se eleva a níveis superiores de cultura e amplia simultaneamente o seu círculo de influência, através dos indivíduos, ou mesmo grupos mais ou menos importantes, no estrato dos intelectuais especializados. No processo, porém, repetem-se continuamente momentos nos quais entre a massa e os intelectuais (ou alguns deles, ou um grupo deles) se produz uma separação, uma perda de contato; disto decorre, portanto, a impressão de “acessório”, de complementar, de subordinado.<sup>183</sup>

As agitações políticas que marcaram a segunda década do século XX, não mobilizaram os oficiais mais graduados das Forças Armadas, contudo, sensibilizaram os oficiais intermediários, tenentes e capitães, dando origem ao movimento denominado tenentismo; cuja história divide-se em duas partes: antes e depois de 1930. No primeiro, o movimento tinha um caráter rebelde e de ruptura com o governo central. No segundo, eles passam a participar do governo, buscando imprimir-lhe rumos políticos consentâneos aos seus interesses e suas bandeiras.

---

<sup>183</sup> GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21-22.

O levante que ficou conhecido como “Os Dezoito do Forte” (1922) principia a lenda do *tenentismo*. O tenentismo foi também o protagonista da marcha destinada a levantar a população contra as oligarquias e assim propagar idéias revolucionárias, que percorreu o Brasil, entre 1925 e 1927, e veio a ficar conhecida como “Coluna Prestes”, devido ao comando do capitão gaúcho Luiz Carlos Prestes, que mais tarde se transformou no mais notório líder comunista do Brasil. Essa marcha não alcançou nenhum resultado político nem militar expressivo, no entanto, tornou-se um símbolo de heroísmo e de rebeldia contra as camadas dominantes e dirigentes.

Após a duvidosa vitória de Julio Prestes à Presidência da República, surge na Aliança Liberal uma articulação inusitada que só pode ser admitida em face da originalidade daquele momento político: os velhos representantes das oligarquias, lado a lado com destacados tenentes rebeldes. Ao que tudo indica, os primeiros pretendiam aproveitar-se da popularidade dos segundos. Da parte dos tenentes, apenas Luis Carlos Prestes acabaria sendo contrário ao acordo que nasceu dessa curiosa articulação momentânea. Em maio de 1930, em Buenos Aires, Prestes irá emitir um manifesto contra a Aliança Liberal que funcionou, ao mesmo tempo, para difundir sua adesão ao comunismo.



Em 26 de julho, por uma conjunção de motivos, João Pessoa (paraibano, vice-presidente na chapa derrotada) é assassinado. Essa ocorrência cessa com a postura reticente dos líderes mineiros e gaúchos tanto em relação à sucessão presidencial, quanto às ações do presidente Washington Luiz que, entre outras manobras, havia até mesmo impedido a posse de deputados federais gaúchos. Os políticos moderados e cautelosos, insuflados pelos tenentes, decidem agora pela luta armada. A partir de 3 de outubro inicia-se o decurso revolucionário que registrou poucas escaramuças, pois obteve ampla adesão. No dia 23 do mesmo mês, os revolucionários sob o comando civil de Vargas ocupam o Rio de Janeiro, e Washington Luiz é deposto com menos de um mês para completar o seu mandato. Uma junta militar ocupa provisoriamente o governo e, disciplinadamente, em novembro, o entrega a Getúlio Vargas.

O que inicialmente parecia apenas uma alternância de poder, em virtude da conjuntura nacional e internacional (com destaque para a consolidação da União Soviética, a ascensão do nazifascismo, e a crise econômica de 1929), iria converter-se numa completa revisão da vida política e econômica do País. Nesse quadro, a Constituição de 1891 perdeu a vigência, o Congresso foi suspenso, e os governos dos estados passaram para a mão de interventores. O Poder Executivo passa a legislar, amparado numa Lei Orgânica de cunho provisório.

No mesmo ano, foram criados os ministérios da Educação, do Trabalho, da Saúde, e da Indústria e Comércio. As novidades desse período irão se consubstanciar de Constituição de 1934, na qual novos temas são contemplados, tais como, família, educação, funcionalismo público, segurança nacional, justiça eleitoral e outros da mesma importância, sendo que o traço principal foi a atenção dispensada aos trabalhadores e sua organização em sindicatos. Estes, gozavam de plena autonomia, no entanto, existiam mecanismos jurídicos (e políticos) que mantinham as organizações laborais atreladas ao Ministério do Trabalho.

Em setembro de 1937, tropas cercaram o Congresso e impediram a entrada dos congressistas. O Estado Novo foi implantado segundo os padrões do autoritarismo, ou seja, sem grandes mobilizações populares e com o aval das elites dominantes. Muito embora o Congresso tenha sido dissolvido e parlamentares tenham sido presos, muitos congressistas atestaram publicamente seu apoio à iniciativa do Executivo. O artigo 186 das “disposições finais e transitórias” da Carta de 1937, conferia ao presidente – como decorrência da decretação do estado de emergência – a prerrogativa de suspender as liberdades civis, até mesmo as garantidas na própria Carta. Assim sendo, ao longo do Estado Novo, o Executivo iria governar lançando mão dos decretos-leis.

A rigor, pode-se compreender o Estado Novo como sendo resultante de uma aliança entre a burocracia militar e estatal e a burguesia industrial, todos estes segmentos desejosos, por diferentes motivos, em implementar a industrialização do País sem a ameaça de abalos políticos. Evidentemente, desses segmentos enumerados, a burguesia industrial era a menos convencida a respeito da extensão do intervencionismo estatal, preocupada apenas com salvaguardas para a produção nacional em relação aos produtos importados. Não foi casual que, a partir de 1937, o Ministério da Educação tenha direcionado altos investimentos no ensino secundário, visando a qualificação de mão-de-obra para a indústria, que culminaram com a Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942).

O Estado Novo, na qualidade de um regime autoritário e modernizador, arquitetado para durar muito tempo, curiosamente, teve curta duração. O que se afirma é que o seu ocaso tem mais a ver com a inserção do Brasil no quadro das relações internacionais do que propriamente em virtude da conjuntura interna. Tal inserção teria impulsionado as oposições e aberto caminho para divergências internas no próprio governo. Sobretudo o envolvimento direto do Brasil na Segunda Guerra realçava a contradição entre a luta contra o Eixo, em favor da democracia, e o autoritarismo do regime.

O IAB participara ativamente da concepção da Constituição de 1934; contudo, a partir do Estado Novo, surpreendentemente, as limitações estatutárias voltaram a ser o escudo atrás do qual o IAB voltaria a se esconder. Toda a participação do Instituto no processo da Constituição de 1934, e todas as manifestações sobre os acontecimentos políticos do início dos anos de 1930 pareciam ter sido esquecidos, e a corrente formalista voltou a dominar os ânimos da maioria dos sócios.

Assim é que o pronunciamento de Adolpho Bergamini não logrou ser debatido no plenário por inoportuno, conforme a consideração do então presidente do Instituto, Philadelpho Azevedo, apoiado por Thomas Leonardos e Lineu de Albuquerque Mello:

A apreciação genérica sobre a Constituição de 10 de novembro passaria, naturalmente, ao terreno político, em detrimento dos fins básicos da instituição, tradicionalmente mantidos em sua vida quase centenária e quiçá do próprio preceito estatutário, tão salutar que veda a manifestação de sentimento da Casa como corporação.<sup>184</sup>

Percebe-se claramente que o IAB iria, doravante, utilizar-se do recurso da proibição estatutária para interpretar como sendo “manifestação política” todo e qualquer pronunciamento que fosse considerado inadequado pela corrente dominante no momento. A própria manifestação de Adolpho Bergamini encontrou eco nos anseios

---

<sup>184</sup> Ata de 11 de novembro de 1937.

de protesto de alguns sócios, mas, como se tratava de uma minoria, naquela oportunidade, voltou a prevalecer a corrente formalista. O grupo de Pinto Lima perdeu força e, durante todo o Estado Novo, ao contrário da atuação da recém-criada – no seio do IAB – Ordem dos Advogados do Brasil, o Instituto permaneceu numa convivência cordial e pacífica com o regime autoritário, apesar da constante oposição da corrente minoritária. O IAB até mesmo honrou o Presidente da República, Getúlio Vargas, em agosto de 1938, com uma eleição para sócio honorário, onde 30 votos foram computados a favor e 22 contra, demonstrando, porém, que a hegemonia dos conservadores e formalistas não era tranqüila.

Coincidentemente, três meses após o ofício de agradecimento do Presidente da República pela eleição de sócio honorário, o Instituto foi agraciado com o benefício do Decreto nº 3.288, de 22 de novembro de 1938, que aumentou a subvenção do Governo Federal ao IAB, passando de 10 para 15 contos de réis. O IAB já tinha sido declarado de utilidade pública desde 1923, pelo decreto legislativo 4.753-A, de 28 de novembro.

A despeito das limitações estatutárias relativas a manifestações políticas, o IAB publicou em seu boletim um discurso, do sócio Oliveira Cruz, em junho de 1941, intitulado “A ideologia do Estado Novo segundo a Constituição de 1937”, no qual louvava o Governo Federal.

Na sessão de 19 de junho, quando o mencionado discurso foi lido, a mesa diretora e em especial o então presidente, Miranda Jordão, aplaudiu com entusiasmo o pronunciamento do colega, principalmente quando afirmado que a ordem instaurada pelo Estado Novo

É uma democracia, onde o interesse público é o único soberano. O Estado Novo não perturba, não cassa, não destrói qualquer dos direitos inerentes à liberdade individual, à segurança e à propriedade, isto é, todos os direitos indispensáveis a uma vida ativa, livre e consciente.<sup>185</sup>

Assim é que no biênio 1941-1942, prosseguiu a cordial e íntima convivência entre o IAB e o Governo Federal, incluindo o apoio do Instituto à decretação do estado de beligerância com os chamados países do Eixo, por ocasião da Segunda Guerra Mundial. Acompanhando o espírito bélico que tomava de assalto boa parte da população brasileira naquele momento, e olvidando por completo toda e qualquer fundamentação liberal, característica maior e mais preciosa da entidade, o IAB aprovou proposta do sócio MacDowel da Costa no sentido de *suspender membros da Casa, de nacionalidade alemã ou italiana*, enquanto durasse a Guerra.

Por ocasião do centenário do IAB, em 1943, muitas festividades marcaram o calendário da Casa, a despeito da guerra que ainda perdurava. Foi concedido um prêmio especial ao jurista Teixeira de Freitas, por intermédio de seus descendentes, e o sócio mais ilustre, o

---

<sup>185</sup> Ata de 19 de junho de 1941

Presidente da República, brindou o Instituto com a abertura de um crédito especial de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros), conforme o Decreto-lei nº 5.720, de 3 de agosto de 1943.

Uma antiga reivindicação dos advogados do Rio de Janeiro foi alcançada durante o regime do Estado Novo: a Caixa de Assistência dos Advogados, que hoje integra a OAB. Por todo o ano de 1941 o Instituto promoveu campanha de arrecadação de verba para constituir a Caixa de Assistência, sob a liderança de Francisco Salles Malheiros. Este mesmo sócio propôs ao IAB que a Casa se dirigisse à Presidência da República a fim de obter apoio para que o sonho dos advogados se concretizasse. Em agosto de 1942 o Instituto enviou uma carta à Presidência da República nos seguintes termos:

Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas  
Digníssimo Presidente da República  
A diretoria do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros tem a honra de solicitar como ato de grande benemerência de Vossa Excelência em favor da numerosa e necessitada classe dos advogados em todo nosso vasto território se digne Vossa Excelência dar sanção legal ao projeto de criação da Caixa de Assistência dos Advogados em o próximo dia onze de agosto, data histórica para o jurismo brasileiro.  
Respeitosas saudações  
Edmundo de Miranda Jordão – Presidente  
Álvaro Souza Macedo – 1º Secretário<sup>186</sup>

O IAB voltou suas atenções para a jurisprudência ao longo do Estado Novo e manteve-se distante da política, pelo menos para criticá-

---

<sup>186</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *História dos 150 anos do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1995, nota de rodapé 74

la, alegando vedação estatutária. Assim é que debateu temas como a legislação trabalhista, inclusive com uma conferência sob o tema “O panorama social trabalhista brasileiro” em maio de 1941. Não obstante, não houve registro de pronunciamento da Casa por ocasião do advento da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943.

Augusto Pinto Lima fora presidente do Instituto entre 1933 e 1935, oportunidade em que o IAB recuperou sua verve crítica e reformulou seus estatutos, de maneira que os chamados pronunciamentos políticos não enfrentassem tanta objeção por parte dos sócios. Entretanto, as duas gestões que se seguiram, de Edmundo de Miranda Jordão (1935-1937) e José Philadelpho de Barros Azevedo (1937-1939) restauraram o formalismo jurídico do Instituto, e tornaram novamente minoritário o grupo de Pinto Lima. Em 1939, Pinto Lima foi, pela segunda vez, alçado à presidência da Casa; mas sob o império do Estado Novo, cujo dirigente maior, o Presidente Getúlio Vargas, era também sócio do IAB, Pinto Lima não teve a mesma força da primeira gestão; acrescente-se a isso o panorama mundial, com a guerra na Europa e as pressões internacionais para que o Brasil saísse da posição de neutralidade. Em conseqüência, o Instituto teve sua atuação limitada a discussões técnicas jurídicas, e não houve nenhum pronunciamento mais caloroso referente aos destinos do Brasil.



À segunda gestão de Pinto Lima seguiu-se uma segunda gestão de Miranda Jordão, nos anos de 1941 a 1944. A mesma postura da primeira gestão se repetiu e o IAB continuou a adotar o conservadorismo e o formalismo como posição oficial. As correntes mais liberais continuaram minoritárias. Este quadro só sofreu alteração em 1945, com a gestão de Haroldo Valladão, presidente entre 1945 e 1946. No discurso de posse, em abril de 1945, demonstrou que novos-velhos ventos começariam a soprar no plenário daquela Casa centenária:

É urgente a reconstitucionalização do Brasil, devastado há mais de sete anos, desde 10 de novembro de 1937, por um regime de arbítrio pessoal e feição totalitária que violentou a consciência jurídica nacional do Brasil, ansiosa de retomar o rumo secular de suas tradições de democracia e de liberdade.<sup>187</sup>

O IAB não estava sozinho a reclamar a redemocratização brasileira. A conjuntura se tornava favorável à redemocratização, e o IAB, ao criticar o regime ditatorial e a Constituição outorgada por aquele regime, não era uma voz no deserto. Nesse sentido, se a postura do IAB voltou a ser crítica, era crítica juntamente com milhares de brasileiros; em outras palavras, neste episódio o IAB não desempenhou papel de vanguarda, porque agiu em conformidade com os anseios de considerável parcela da população. Não foi sequer iniciativa exclusiva do Instituto debater, como o fez, durante todo o ano de 1945, a redemocratização brasileira. Afinal, o próprio presidente Getúlio Vargas já havia assinado um Ato Adicional, de número 9, em fevereiro do

---

<sup>187</sup> Discurso de posse, registrado na ata de 19 de abril de 1945

mesmo ano, determinando que as eleições seriam marcadas no prazo de noventa dias a contar daquela norma jurídica.

### **4.3 A redemocratização e a modernização brasileira**

No espírito de discutir temas relevantes para o País, e contribuir para o processo de redemocratização, o IAB dedicou praticamente todo o ano de 1945 a conferências acerca de matérias constitucionais.<sup>188</sup> O IAB aprovou proposta, em novembro de 1945, da autoria do sócio Themístocles Brandão Cavalcanti, para constituir comissão especial a fim de receber as sugestões de todos os sócios da Casa para a elaboração de um anteprojeto de Constituição.<sup>189</sup>

No dia 29 de março, apresentadas as conclusões da comissão, na forma do anteprojeto da Constituição, ocorreu o debate, e foram oferecidas emendas tanto pelos sócios quanto pelos Institutos estaduais. O anteprojeto foi aprovado, e tanto este quanto as referidas

---

<sup>188</sup> Dentre as conferências, aponte-se as promovidas por: Pedro Calmon sobre *Equilíbrio de Poderes*; de Levy Carneiro sobre *O Sentido da reorganização constitucional*; de Moitinho Dória sobre *O Poder Executivo na futura Constituição*; de Otto Gil sobre a questão: *A nossa Constituição deve consagrar o princípio da não-retroatividade das leis?*; de Gabriel Resende Passos sobre *A Justiça nacional e a futura Constituição*; de Armando Vidal sobre *A ordem econômica na reforma constitucional*; de Targino Ribeiro sobre *Habeas corpus*; de Guilherme Gomes de Matos sobre *a legislação do trabalho*; de Odilon Andrade sobre *O processo civil*; e, finalmente, de Clóvis Paulo da Rocha sobre *O Direito na futura Constituição*.

<sup>189</sup> A comissão foi composta pelo próprio Themístocles Cavalcanti, Raul Fernandes, Targino Ribeiro, Arnaldo Medeiros, Haroldo Valladão, Otto Gil, Afonso Penna Jr., Pedro Calmon, Haryberto de Miranda Jordão, Sobral Pinto e Levy Carneiro, e reuniu-se entre dezembro de 1945 e março de 1946.

emendas foram encaminhados à Assembléia Nacional Constituinte, que remeteu um ofício ao Instituto, em 12 de abril de 1946:

Enaltecendo a valiosa contribuição do órgão máximo dos Advogados Brasileiros, cumpre-me informar que os referidos trabalhos foram encaminhados à Comissão Constitucional, onde serão objeto de estudo e consideração.<sup>190</sup>

A aliança entre o PSD e o PTB que obtivera a vitória de Getúlio foi reeditada para eleger o candidato Juscelino Kubitschek. Em outubro de 1955, as urnas deram a vitória a Juscelino e a João Goulart (como vice-presidente), o que demonstrou o sucesso da coligação. No entanto, somente com o apoio do Exército, na pessoa do ex-ministro da Guerra, general Teixeira Lott, a posse foi garantida, posto que setores insatisfeitos na Marinha e Aeronáutica ameaçavam ignorar os resultados das urnas. Após uma série de manobras no âmbito do Congresso e a decretação do estado de sítio por trinta dias, a posse ocorreu em 31 de janeiro de 1956. Embalado pelo crescimento econômico, teve início um período de estabilidade política e de otimismo, consubstanciado na construção de Brasília (inaugurada em 21 de abril de 1960).<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> HADDOCK LOBO, Eugênio Roberto. *O Instituto dos Advogados Brasileiros e a legislação do trabalho*. In REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO PARANÁ, nº 19, p.1, *apud* VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op. cit.*, p. 204.

<sup>191</sup> Por sinal, a transferência do Distrito Federal para Brasília, era parte do chamado “plano de metas”, composto de trinta e um objetivos, divididos em seis blocos, a saber: energia, indústrias de base, transportes, educação e alimentação, e a edificação de Brasília.

O governo JK implementou uma ampla atividade estatal no setor da infra-estrutura econômica, ao mesmo tempo em que, ao contrário do que preconizava a postura nacionalista, utilizou-se de um modelo de substituição de importações que favorecia abertamente o capital estrangeiro. Um dos objetivos dessa política era direcionar os investimentos estrangeiros para as áreas consideradas prioritárias: indústria automobilística, transportes aéreos e ferroviários, eletricidade e siderurgia, contemplando assim os itens do plano de metas.<sup>192</sup> Nos seus primeiros anos, essa política alcançou resultados positivos suficientes para justificar o clima de euforia. Efetivamente, nesse período, o Brasil ingressou definitivamente no “clube” do capitalismo internacional.

Em outubro de 1960 o governador de S. Paulo, Jânio Quadros, com o apoio da UDN, venceu as últimas eleições diretas para a Presidência até 1989. A combinação inesperada, e que viria a se mostrar explosiva algum tempo depois, foi a vitória do candidato a vice João Goulart, o que assinalava o crescimento eleitoral do PTB. Jânio governava distanciado da UDN, que o apoiara na primeira hora e, em matéria de relações exteriores, buscou desenhar um perfil não-alinhado. Isso causava apreensão entre os militares, tanto quanto a sua expressa simpatia pela reforma agrária. Sete meses após a sua posse,

---

<sup>192</sup> Por essa razão os chamados anos JK têm sido caracterizados como de *desenvolvimentismo*, ou seja, um modelo de desenvolvimento econômico que articula Estado, capital nacional e capital estrangeiro, com ênfase na industrialização.

segundo um cálculo político ainda não inteiramente esclarecido, Jânio Quadros iria renunciar, e assim, lançar o País numa grave crise política.

Como alguns setores militares importantes não desejassem a posse do vice-presidente, supostamente identificado com a tal “república sindicalista”, para evitar um confronto o Congresso tratou de providenciar um expediente jurídico-político: às pressas adotou o regime parlamentarista. Em 7 de setembro de 1961, João Goulart toma posse com seus poderes presidenciais devidamente reduzidos e controlados.<sup>193</sup>

A posse de João Goulart significava a retomada parcial do esquema da era Vargas no que tange à relação do Estado com os trabalhadores organizados. De início, Goulart pretendia implantar um amplo pacto político entre os altos escalões do Estado, incluindo os segmentos mais esclarecidos das Forças Armadas, com os intelectuais estratégicos, a burguesia industrial, e os sindicatos. Essa empreitada teria como elemento aglutinador uma proposta nacionalista de cunho econômico e político: as reformas de base.<sup>194</sup> Tratava-se de um conjunto

---

<sup>193</sup> Em janeiro de 1963, por meio de um plebiscito, a maciça maioria da população votante brasileira iria rejeitar o parlamentarismo e assim restaurar o regime presidencialista..

<sup>194</sup> Tais reformas incluíam: um sistema eleitoral mais abrangente; reforma agrária; nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos, dos frigoríficos e da indústria farmacêutica; regulação da remessa de lucros para o exterior; e a ampliação do monopólio da Petrobrás; entre outras medidas correlatas.

de medidas destinado a modernizar a economia nacional, assim como reduzir as desigualdades sociais a partir do Estado. No entanto, esse pacto não foi possível porque feria, quer interesses de latifundiários, quer da burguesia industrial.<sup>195</sup>

Com efeito, a sindicalização rural, a invasão de terras e a ação das Ligas camponesas ganhavam ímpeto. O mesmo se pode dizer dos partidos de esquerda e do movimento estudantil. Se nos meios militares se fermentava a insatisfação contra o governo, a revolta de sargentos e cabos da Marinha e da Aeronáutica (1963), ensejou a conspiração, com o apoio do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o general Humberto de Alencar Castelo Branco. No plano ideológico, a atitude dos militares estava insuflada pela doutrina de Segurança Nacional, uma formulação geopolítica e econômica, nascida nas entranhas da Guerra Fria, difundida pela Escola Superior de Guerra, e que contava com o apoio dos órgãos de inteligência dos EUA e suas extensões nacionais.

Em 31 de março de 1964, os acontecimentos se precipitaram quando setores militares desencadearam um golpe de Estado, sem encontrar praticamente nenhuma resistência. Pela vez primeira, na história política do País, os militares assumiriam o poder institucional,

---

<sup>195</sup> No dia 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, em frente ao prédio da Central do Brasil, aconteceu um comício para anunciar a implantação de algumas das reformas de base. Esse evento político tornou-se o símbolo da tragédia que foram os últimos meses do governo Goulart. A cobertura da imprensa, inclusive da televisão, contribuiu decisivamente para a criação de um sentimento de pavor entre todos os segmentos conservadores do País.

para nele permanecer por tempo indeterminado, imbuídos de um projeto político e econômico, ideologicamente bem fundamentado. O golpe foi justificado como sendo uma medida para livrar o País da corrupção e do comunismo; assim, desde logo, os militares golpistas passaram a governar à margem da Constituição,<sup>196</sup> isto é, por meio de decretos que ganharam a denominação jurídica de *Atos Institucionais*.

O grupo comandado pelo general Castelo Branco, primeiro presidente militar, tinha a intenção de implantar um regime no qual a democracia fosse controlada e controlável, à guisa de reorganizar o Estado e implementar um modelo econômico modernizador. Para tanto, era preciso manter sob controle as massas trabalhadoras do campo e da cidade, sobretudo as que se encontravam organizadas. Os primeiros atos repressivos, ancorados no AI-1, pretendiam justamente sufocar o movimento estudantil, as ligas camponesas, e os sindicatos urbanos mais combativos, assim como cassar mandatos de parlamentares e juízes, e ainda demitir funcionários públicos. Apesar disso, o AI-1 era provisório, ou seja, possuía um prazo de vigência que não alterava o calendário eleitoral. Parecia que o grupo de Castelo estava realmente decidido a restaurar a normalidade institucional assim que possível.

Enquanto a OAB começava a adquirir prestígio nacional, com manifestações e participação no cenário brasileiro, o IAB limitava-se a

---

<sup>196</sup> Segundo os dirigentes militares, estaria em vigor a Constituição de 1946. Sabe-se, no entanto, que tal vigência era apenas formal.

debater projetos de lei e indicações sem maiores conseqüências na vida nacional. Mais uma vez restaria a impressão de “subordinado”, de “perda de contato” referida por Gramsci.<sup>197</sup> Em 1964, poucos dias antes de ser empossado como novo presidente do Instituto, o sócio Heráclito Sobral Pinto viu aprovada por unanimidade uma manifestação que bem demonstrava a postura do IAB naqueles anos:

Órgão de estudo do Direito, em todas as suas modalidades, e instrumento secular de pesquisas científicas do fenômeno jurídico no território nacional, o Instituto dos Advogados Brasileiros repele, com firmeza, o uso da violência e a pregação da subversão como meio de promover a reforma da estrutura social estabelecida e fixada na Constituição Federal. Alimenta, assim, a esperança de que todos os brasileiros, e especialmente as Forças Armadas, fiéis à definição legal, que lhes impõe o dever de defender a Pátria e garantir os Poderes Constitucionais, a lei e a ordem, não permitirão que elementos subversivos e de desagregação social se aglutinem impunemente para perturbar o livre funcionamento do Congresso Nacional, autonomia dos Estados e todas as liberdades públicas, ora gravemente ameaçadas em nossa terra.<sup>198</sup>

Na mesma sessão o sócio Theóphilo de Azeredo Santos propôs que o IAB defendesse as reformas de João Goulart, desde que dentro da tradição cristã, social e constitucional, mas sua moção foi rejeitada.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Cf. GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp 21-22.

<sup>198</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *História dos 150 anos do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1995, pp 229-230.

<sup>199</sup> *Idem*.



#### 4.4 Lutas internas no IAB

Quando o Ato Institucional número 1 foi promulgado, o IAB reuniu-se extraordinariamente, em 13 de abril e, ao final dos debates, três indicações foram propostas. A primeira, que parecia querer abster-se de comentar o tema, de autoria de Celso Fontenelle, afirmava que o Ato era insuscetível de apreciação jurídica e formulava votos pela consolidação do regime democrático, recomendando respeito aos direitos do homem; a segunda, subscrita por Balthazar da Silveira e por Maria Rita Soares de Andrade, apoiava integralmente o Ato Institucional; e a terceira, de Carlos Alberto Dunshee de Abranches com o aval de Sobral Pinto, manifestava-se contra o Ato Institucional de forma diplomática, pois concluía:

I – a) que seja assegurado a todos aqueles que forem alcançados pelo exercício dos poderes excepcionais, outorgados pelo Ato Institucional, o direito de defesa, de modo a possibilitar a reparação de qualquer injustiça que tenha sido ou venha a ser praticada; b) que seja restabelecido, o mais rapidamente possível, o controle judicial das atividades do Executivo, naquelas matérias em que o dito controle foi suspenso pelo Ato Institucional. II – deplorando que tenha sido necessário, momentaneamente, destruir em parte, em pontos fundamentais, a ordem constitucional, o Instituto dos Advogados Brasileiros coloca-se à disposição dos Poderes constituídos no sentido de colaborar na urgente estruturação da nova ordem jurídica, que assegure as liberdades públicas, os direitos humanos e o reinado superior da justiça social em nossa Pátria.<sup>200</sup>

Foi vitoriosa a proposta de Celso Fontenelle e os ânimos se exaltaram na Casa de Montezuma. O sócio Dunshee de Abranches, que

---

<sup>200</sup> *Idem*, pp 230-231.

teve sua proposta rejeitada, pediu a palavra pela ordem para declarar que retirava sua proposta, pois não queria que ficasse registrado em ata que o Instituto dos Advogados Brasileiros havia se manifestado contra o direito de defesa e o restabelecimento do controle jurisdicional; advertido pelo presidente de que a matéria já estava superada e não poderia mais ser comentada, principalmente pelo vencido, o sócio Dunshee de Abranches continuou a falar, afirmando que só se calaria se sua palavra lhe fosse cassada. O presidente imediatamente cassou-lhe a palavra, e o Plenário agitou-se com inúmeros apartes simultâneos, e o presidente suspendeu a sessão para acalmar os exaltados ânimos. Dez minutos depois o presidente reabriu a sessão e Dunshee de Abranches, Sobral Pinto e outros sócios, em protesto, retiraram-se do plenário.

Três dias depois Sobral Pinto tomou posse como presidente do IAB. No discurso de posse considerou o movimento militar como legítimo e criticou o ex-presidente João Goulart, mas reafirmou que era contrário ao Ato Institucional porque o mesmo feria o direito de defesa. A tensão política no IAB aumentou, após a posse de Sobral Pinto, porque havia um grupo considerável de sócios favorável à nova ordem política então estabelecida no País. E o presidente Sobral Pinto estava em campanha pela volta da normalidade jurídica no Brasil, escrevendo artigos na imprensa e concedendo entrevistas. Em 11 de junho, o grupo adversário ao presidente apresentou moção nos seguintes termos:

O Instituto dos Advogados Brasileiros, fiel à sua centenária tradição e coerente com a conduta, que sempre se impôs em favor da cultura jurídica nacional em ordem ao bem comum, considera oportuno, nas atuais circunstâncias, reiterar a sua declaração de 13 de abril passado, no sentido de que o Ato Institucional de 9 daquele mês, bem como as práticas por ele determinadas são e devem ser insuscetíveis de apreciação pelo seu caráter eminentemente histórico e, em conseqüência, não adota as declarações pessoais de seu atual presidente, Dr. Heráclito Fontoura Sobral Pinto.<sup>201</sup>

Sobral Pinto respondeu imediatamente à moção, afirmando que havia se apresentado ao Ministro da Justiça como presidente do IAB para ofertar a colaboração da Casa para a reformulação da ordem jurídica, mas que na defesa de presos políticos agia como advogado, e não em nome do Instituto. O ambiente naquela sessão tornou-se ainda mais tenso, quando o presidente afirmou que se considerava vítima de conspiração e que se tal moção fosse aprovada significaria uma lesão na sua autoridade de presidente. A situação foi contornada quando numa das intervenções um dos sócios apresentou nova moção, redigida naquele momento, para afirmar que o Plenário estava esclarecido quanto à posição do IAB referente ao movimento militar e ao Ato Institucional, ou seja, o IAB não pode apreciar tais ocorrências, sendo que as manifestações de Sobral Pinto na imprensa seriam de caráter pessoal.

Em outubro seguinte, com a decretação do Ato Institucional número 2, que estabeleceu eleições indiretas para a Presidência da

---

<sup>201</sup> Ata de 11 de junho de 1964.

República, dissolveu os partidos políticos e deu ao Presidente da República o poder de decretar o estado de sítio sem consulta prévia ao Congresso, entre outras providências, aprofundou a crise interna no IAB. Sobral Pinto proferiu discursos veementes e continuou sua campanha. O grupo opositor a ele, por seu turno, reiterava os argumentos de que o IAB não poderia apreciar tais medidas governamentais, e mais, que tudo era uma decorrência do estado de necessidade por que passava o País.

No embate entre os grupos, saiu vitorioso aquele que apoiava o regime militar, e Sobral Pinto renunciou à presidência, acompanhado por outros integrantes da diretoria. Foi realizada nova eleição para completar o mandato daquela desfalcada, e o IAB passou os anos seguintes apoiando o governo sob o argumento de que não caberia discutir temas políticos na Casa, e que mesmo as medidas sendo duras demais, decorriam do estado em que se encontrava o Brasil.

Em 1965, a vitória de candidatos opositores nas eleições para governador em vários estados importantes, convenceu os integrantes da chamada “linha-dura” de que o governo estava sendo muito complacente com os “inimigos internos”. Sob pressão desse segmento militar, o governo Castelo decretou o AI-2 e o AI-3. Ambos tinham em comum a suspensão das eleições diretas para os cargos majoritários.

Por esses novos instrumentos o Executivo estava autorizado a baixar atos complementares e, em matéria de segurança nacional, baixar decretos-leis. Outra medida de grande impacto que introduziram foi a extinção dos partidos políticos então existentes, e a implantação de um sistema bipartidário: A Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB); este último devendo desempenhar o papel de oposição consentida. O Congresso foi fechado por um breve período e re-convocado pelo AI-4 que introduzia mudanças substanciais no sistema político. Os Atos acabaram sendo em boa medida incorporados pela Constituição do regime, promulgada em 1967.

A partir do ano de 1966 o IAB continuou sua trajetória de apoiar o governo e colaborar para que as discussões “verdadeiramente” jurídicas ocupassem os integrantes da Casa. Não cabia criticar nada que a Junta Militar apresentasse, fosse pelo argumento de que a matéria era insuscetível de apreciação, fosse porque as providências eram necessárias em face do estado das coisas, fosse por ambos combinados. A postura extremamente conservadora e amedrontada dominou o IAB naqueles anos.

Nesse espírito, o IAB formou uma comissão para elaborar um Projeto de Constituição a fim de auxiliar o Governo Federal. Tinha a seguinte composição: José Ribeiro de Castro Filho, presidente e

encarregado de tratar da Forças Armadas e funcionários públicos; Clóvis Ramalhete, relator e responsável pelo tema da ordem econômica e social; Otto Gil, com o sistema Tributário e o Poder Legislativo; Celestino Basílio, responsável pelo Poder Executivo; Sobral Pinto, com a Declaração de Direitos; Haroldo Valladão, com as questões referentes à nacionalidade e cidadania e o Poder Judiciário; Reginaldo Nunes, com a Família, Educação e Cultura, e Pontes de Miranda com a Organização Federal do Estado.

Quando o trabalho da comissão foi apresentado ao plenário, em sessão de dezembro de 1966, uma certa agitação tomou conta dos sócios. Em primeiro lugar, porque o IAB continuava a declarar seu incondicional apoio ao regime militar e suas medidas jurídicas, o que desagradava até alguns conservadores; em segundo lugar porque naquela sessão estavam presentes representantes de outros Institutos regionais, além de Ruy Bessone, então presidente do Conselho Seccional da OAB do Estado da Guanabara.

Vários associados quiseram apresentar moção de repulsa ao projeto governamental porque a tramitação no Congresso estava irregular, porém, novamente, aqueles argumentos de integral apoio ao militares travavam a discussão no IAB. Até mesmo a possibilidade de colaboração do IAB foi colocada em pauta, pois provavelmente o esforço do Instituto seria em vão, pois sequer seria apreciado pela Junta Militar

que governava o País. A ponderação não obteve acolhida por parte da Mesa e desse modo os debates continuaram sem o consenso desejável.

Como se poderia prever, pouco tempo depois, olvidando por completo o trabalho desenvolvido pelo IAB, em janeiro de 1967, foi promulgada uma nova Constituição, incorporando todos os Atos Institucionais e reforçando ainda mais a predominância do Poder Executivo. A partir daí, mesmo não se situando como oposição, o IAB tornou-se um pouco mais cauteloso em seu apoio, quase incondicional até ali.<sup>202</sup>

Na esteira das manifestações e movimentos que ocorreram no mundo ocidental no ano de 1968, os estudantes brasileiros e outras forças oposicionistas se mobilizaram, incluindo setores da Igreja Católica. Foi também o ano de eclosão da luta armada de esquerda. Como já era de se esperar, a linha-dura soube utilizar muito bem todos os episódios, para justificar e legitimar um endurecimento do regime.

---

<sup>202</sup> Em todos os Atos Institucionais, mas em especial quando da decretação do AI-5, embora timidamente, o Instituto retoma sua postura de defensor do Estado de Direito. O IAB “fez chegar ao Presidente Costa e Silva alguns ofícios versando sobre o AI-5, nos quais reafirmava sua disposição em colaborar com os poderes públicos no aperfeiçoamento da ordem jurídica e demonstrava preocupação quanto à utilização de decretos-leis, solicitando que os mesmos só fossem utilizados nos casos de segurança nacional e ordenação das finanças, objetivos precípuos do dito ato.” In VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op. cit.*, p 239

Acresce que um incidente entre os militares e o Congresso, provocou tanto o fechamento deste como a decretação do AI-5.<sup>203</sup> Pela primeira vez um Ato Adicional não tinha a sua vigência estipulada (vigorou até 1979). Este instrumento é considerado “um golpe dentro do golpe”, posto que efetivamente consagrou a lógica da linha-dura e mergulhou o País num regime ditatorial, pois até mesmo o *habeas corpus* passou a ser negado aos acusados de crimes contra a segurança nacional.

Sob a proteção do AI-5 um novo ciclo de perseguições foi iniciado contra parlamentares, intelectuais, e funcionários públicos. Foi ampliada a censura à imprensa, a prática de torturas passou a ser corriqueira, e multiplicaram-se os seqüestros pelas mãos de grupos paramilitares. Em contrapartida, a luta armada de esquerda intensificou suas ações. Para coroar o decurso ditatorial, em 1969, uma Junta Militar assumiu o poder, em substituição ao presidente Costa e Silva, consta, acometido de uma grave enfermidade. A Junta chegou mesmo a produzir uma legislação que incluía banimento e pena de morte para as pessoas consideradas nocivas à segurança nacional. Entrementes, se verificava no País um ciclo de prosperidade, de queda da inflação, e de crescimento do PIB. Este ciclo que perdurou aproximadamente até 1976, ficou conhecido como “milagre brasileiro”.

---

<sup>203</sup> Trata-se do mal-estar que causou nas Forças Armadas o discurso do deputado Márcio Moreira Alves do MDB, proferido na Câmara Federal.



O novo presidente militar foi o general Emílio Garrastazu Médici, que assume o governo no período (1969) mais repressivo da ditadura – que foi capaz de desbaratar a luta armada – como também o de maior prosperidade. Assim, a oposição nesse período foi reduzida à sua expressão mínima. A propaganda governamental (auxiliada pela ascensão da Rede Globo e pela introdução da TV colorida a partir de 1970), foi em grande parte responsável pelo clima reinante de ufanismo e de nacionalismo autoritário.

Em março de 1974, pela via indireta, assumiu a presidência da República o general Ernesto Geisel, reconhecido integrante do grupo castelista, portanto, distante das posições do grupo da linha-dura. Ele teria sido o primeiro agente da abertura do regime em direção à redemocratização. A necessidade de distensão foi percebida pelo principal ideólogo do regime, o general Golbery do Couto e Silva, plenipotenciário criador e chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), e que se tornou chefe do Gabinete Civil de Geisel. Chegara o momento inclusive de se restaurar a hierarquia militar, seriamente comprometida pelas ações dos chamados “paramilitares”, autônomos em relação aos altos escalões da oficialidade.

Apenas em 1970, o IAB, em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil, sob a presidência de Miguel Seabra Fagundes, manifestar-se-ia contra as prisões ilegais do regime militar. No próprio discurso de

posse, Seabra Fagundes enfatizou a precariedade dos governos de força e fez votos de que o IAB continuasse empreendendo um trabalho constante, e voltado para a preservação e o aprimoramento da ordem jurídica. Entre outras providências, por várias sessões debateu-se o desrespeito a ordens de *habeas corpus*.

Em agosto de 1967, por ocasião dos 140 anos de existência dos cursos jurídicos no Brasil, o IAB promoveu um seminário sobre ensino jurídico, do qual resultou uma publicação dos anais, no ano de 1969. O programa durou de sábado, 5 de agosto, às 19 horas com a apresentação de credenciais e sessão solene de instalação dos trabalhos, até a quinta-feira, 10 de agosto, com a sessão solene de encerramento às 21 horas. Os temas contemplados foram: *Levantamento da situação do ensino jurídico no Brasil; O problema do ensino jurídico no exterior; O currículo das faculdades de direito no bacharelado e no doutorado, e; O estágio e o ensino na prática forense.*

Com exceção do último tema, já mais trabalhado em vista da participação da Ordem dos Advogados do Brasil, percebe-se que todos os demais assuntos ainda são objeto de questionamento por parte das comunidades de profissionais, instituições de ensino, docentes e discentes. Não obstante a apatia do Instituto em face dos acontecimentos jurídicos e políticos daquele período, é de se louvar a iniciativa absolutamente pioneira na seara do ensino do direito com a

realização daquele encontro. O resultado do Seminário revela preocupações extremamente atuais, como a expansão desenfreada de cursos sem a qualidade necessária para uma boa formação.

Nos Estatutos de 1971, a modificação mais importante introduzida foi a criação da Revista do IAB, a ser editada pela Diretoria, e que poderia ter a função de redação delegada a um ou mais sócios. Naquela época a sede do Instituto ainda estava localizada no edifício do Silogeu Brasileiro, cujas dependências lhe haviam sido entregues pelo governo da República em 7 de setembro de 1904 (art. 66 do Estatuto de 1971).

Enquanto nos Estatutos de 1949 havia a designação de 12 Comissões Permanentes, nestes de 1971, houve referência apenas à Comissão de Admissão de Novos Sócios. Os dispositivos sobre Comissões Permanentes continuaram, porém, sem nominá-las, o que facilitou o trabalho da Diretoria, pois esta poderia criar ou extinguir tais Comissões conforme a necessidade. Permanecia o artigo que impedia pronunciamento da Casa sobre assuntos de natureza exclusivamente política (art. 2º).

Neste capítulo verificou-se a postura conservadora do IAB, quando seus associados revelaram-se distanciados do papel de intelectual orgânico da democracia liberal. Podem ser considerados

momentos de retrocesso na construção da história do Instituto. No próximo capítulo demonstrar-se-á a retomada do papel do IAB, por intermédio das análises das gestões de três ex-presidentes sucessivos, que encerram o período analisado da história do Instituto, a saber, entre 1992 e 1998.

## **CAPÍTULO 5**

### **A RETOMADA CRÍTICA**

Em 1989, enquanto Luís Inácio Lula da Silva insistia na retórica de esquerda, ininteligível para as massas, Fernando Collor apresentou um argumento centrado na oposição entre “modernidade” e “atraso”. Com essa estratégia retórica conseguiu neutralizar os já conhecidos discursos da direita e da esquerda, fazendo corresponder sua candidatura tanto aos anseios difusos por mudança, quanto com a insatisfação do eleitorado pelos descaminhos econômicos da Nova República. Ademais, a conjuntura internacional parecia corroborar o discurso de Collor, sobretudo o fim do socialismo soviético, que assinalava a hegemonia do capitalismo transnacional.

O segundo turno das eleições acaba, por influência da mídia e a polarização ideológica, gerando um clima de “plebiscito” no qual, mais uma vez, a modernização conservadora prevalece e, em março de 1990, Collor toma posse como o primeiro presidente eleito diretamente, na segunda redemocratização do País no século XX.

Collor centrou-se na política financeira e implementou medidas que, num primeiro momento, pareciam corretas no tocante ao controle da inflação e o fortalecimento da moeda. A par disso, iniciou um

desmonte da máquina estatal<sup>204</sup> e preparou o terreno para as privatizações, e ainda favoreceu o incremento das importações. Muitos consideravam, principalmente as classes intermediárias, essa política de importação como o primeiro passo do início da ascensão do País ao “primeiro mundo”, ou seja, a modernização partiria do patamar do consumo.

Já no seu primeiro ano de execução, a política econômica mostrava sinais de esgotamento: a inflação continuava a subir, as taxas de desemprego estavam elevadas, houve queda no PIB, a indústria brasileira sofrera sérios prejuízos, e setores essenciais dos serviços públicos haviam sido desativados.

Quando o sortimento de novos bens expostos nas vitrines se mostrou inacessível a uma população com salários achatados, as medidas econômicas começaram a ficar desprestigiadas. Ademais, começaram também a surgir as suspeitas de que um grupo, composto de empresários e políticos, diretamente vinculados ao presidente, seriam beneficiários privilegiados do modelo. Sucedia que, sob a administração do ex-tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, funcionava uma rede de propinas e extorsões que desviava recursos de empresas particulares, por intermédio de correntistas “fantasmas”,

---

<sup>204</sup> O programa de privatização, o desmonte da máquina estatal e a mutilação da Constituição de 1988, foram efetivamente levados a efeito, ao longo dos oito anos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

diretamente para Collor e seus apaniguados. Em dois anos de governo, mais de US\$ 260 milhões haviam sido movimentados pelo chamado *esquema PC*. Quando o esquema foi revelado, houve grande mobilização popular e o Congresso acionou o mecanismo jurídico e democrático, nunca antes aplicado, do *impeachment*.

Nos anos de 1980, com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e o encerramento do assim chamado socialismo real, simbolizado pela derrubada do muro de Berlim, o panorama mundial sofreu radicais alterações, sendo instaurada a partir daí uma nova ordem internacional, com total hegemonia do capitalismo de mercado, em virtude do fim da Guerra Fria. Se os Estados mudaram, é natural que os ordenamentos jurídicos, oriundos dos Estados nacionais, fossem forçados a se adaptarem às mudanças. Ocorre que, feliz ou infelizmente, às mutações aceleradas no plano do ordenamento jurídico, não corresponderam mudanças substanciais no plano do conhecimento jurídico.

A par disso, incomodados com a carência de uma regulação jurídica mais eficaz e condizente com as condições socioeconômicas do País, vários pensadores e operadores do direito deram início a um movimento de idéias que veio a ser conhecido como *Direito Alternativo*. Tal movimento preconizava uma forma de regulação jurídica destinada a preencher as lacunas do direito em vigor, seja marginalmente, seja

nos interstícios dele, com vistas a implantação de uma jurisprudência alternativa.<sup>205</sup>

Uma das grandes preocupações dos juristas inspirados no movimento, residia nos próprios fundamentos do Direito, os quais, desde o Iluminismo, estavam voltados para o ser humano e que, após o advento da aludida nova ordem mundial, parecem ter como fundamento apenas os interesses do mercado. Simultaneamente, nesse período, o fenômeno da globalização econômica começa a obter contornos mais nítidos, sobretudo no mundo ocidental.

O IAB não permaneceu incólume a essas transformações de tão grande monta. Assim sendo, às vésperas da inauguração do novo século e do novo milênio, um pequeno grupo de associados decidiu principiar um processo de reflexão, imbuídos do propósito de traçar novos rumos para Instituto, uma organização sesquicentenária que se pretendia atenta e sintonizada com as mudanças sociais. Tratava-se de uma *intelligentsia*, conforme aludida no capítulo 1.

Em 1992, assumiu a presidência do Instituto o professor Ricardo César Pereira Lira, que era integrante desse grupo, juntamente com Benedito Calheiros Bonfim e Hermann Assis Baeta que,

---

<sup>205</sup> Cf. verbete *Direito alternativo* in ARNAUD, André-Jean (org.). *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.



respectivamente, o sucederam na presidência.<sup>206</sup> A estratégia do grupo passou a ser levada a efeito quando Ricardo Lira assumiu a presidência. Em resumo, a proposta consistia basicamente em transformar o Instituto numa espécie de catalizador de projetos nacionais, na esteira do princípio de defesa dos valores do Estado Democrático de Direito e dos Direitos Humanos.

A sucessão de Ricardo Lira por Calheiros Bonfim não transcorreu num clima de tranqüilidade política. Além de Bonfim, concorria à presidência o ex-ministro do STF e ex-Ministro da Justiça Célio Borja, considerado como de oposição. Célio Borja, ao que tudo indica, o candidato dos conservadores, ou seja, dos segmentos simpáticos à idéia do IAB numa condição de instância estritamente técnica e algo atrelada ao Estado. Contudo, a grande vantagem do Instituto seria justamente a sua situação de uma entidade cultural, sem fins lucrativos, de promoção da cultura jurídica, que deve manter-se sóbria, crítica e eqüidistante.

Com a união do grupo em torno de seu nome, Bonfim saiu vitorioso com uma maioria esmagadora de votos. A ele sucedeu, como candidato único, Herman Baeta, que foi o último representante efetivo

---

<sup>206</sup> O grupo seria integrado por: Eugênio Haddock Lobo (o primeiro dos presidentes, quatro anos antes de Ricardo Lira, infelizmente falecido precocemente), Ricardo Lira, Calheiros Bonfim, Hermann Baeta, José Julio Cavalcante de Carvalho, Francisco José Pio Borges de Castro, Julio César do Prado Leite, Ivan Alkmim, João Luiz Duboc Pinaud, Marcello Cerqueira, Maria Adélia Campello, Victor Farjalla, Celso Soares e Eros Grau, entre outros.

do grupo. Os dois presidentes subseqüentes não conseguiram dar prioridade à estratégia acima mencionada, restando ao atual presidente, Ivan Alkmin, também um remanescente do grupo, recuperar e atualizar a proposta, posto que o grupo atualmente encontra-se algo desarticulado.

### **5.1 Gestão Ricardo Lira**

Ricardo Lira ingressou no Instituto em 1969, mas não teve uma participação ativa até a década de 1990. Já havia sido diretor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, era professor titular da cadeira de Direito Civil na mesma Faculdade, Procurador do Estado do Rio de Janeiro e advogado militante. Foi convidado a assumir a presidência do Instituto para o biênio de 1992 a 1994 e aceitou o desafio. Tinha como plataforma revigorar e renovar o Instituto, sobretudo por meio da aquisição de sócios mais jovens, com sólida formação acadêmica.

Ricardo Lira assumiu o Instituto<sup>207</sup> num momento de crise de paradigmas do Direito, quando entrava em cena o movimento do Direito

---

<sup>207</sup> A diretoria era assim composta: Presidente: Ricardo César Pereira Lira; 1º Vice-Presidente: Ivan Alkmim; 2º Vice-Presidente: José Motta Mais; 3º Vice-Presidente: Evandro Moniz Corrêa de Menezes; Secretário-Geral: Odilon Niskier; 1º Secretário: José Júlio Cavalcante de Carvalho; 2ª Secretária: Yoná Maria de Lima Moreira; 3º Secretário: João Luiz Duboc Pinaud; 4ª Secretária: Luiza Thereza Baptista de Mattos;

Alternativo. Para que o Instituto não perdesse a oportunidade de debater tema tão relevante, em 1993 foi realizado um seminário nacional no IAB, que contou com os nomes mais expressivos do movimento na época. O presidente Ricardo Lira elaborou uma separata com os textos discutidos no seminário e distribuiu a todos os cursos de Direito do País, além de providenciar a gravação das palestras em vídeo, como contribuições específicas do IAB a esse debate nacional.

A gestão de Ricardo Lira coincidiu com alguns dos momentos cruciais da Nação, tanto na esfera política, como o *impeachment* de Fernando Collor, quanto na área da segurança pública, como no caso da chacina da Candelária e do massacre da favela de Vigário Geral, ambos na cidade do Rio de Janeiro. Em todos os três momentos o Instituto fez ecoar em Plenário a necessidade de garantir o cumprimento da legislação, o respeito aos princípios gerais do Direito e aos Direitos Humanos.

Observe-se que no final do século XX, a expressão *direitos humanos* ganhou novos contornos, pois os fundamentos iluministas estavam superados por uma nova ordem mundial. Enquanto que no século XVIII a idéia de indivíduo assume o centro das reflexões e o direito burguês nasce sob o signo do individualismo, duzentos anos

---

Tesoureiro: João Batista dos Santos; Orador: Ernani de Paiva Simões; 1º Suplente: Leila Maria Bittencourt da Silva; 2º Suplente: Jair Fialho Abrunhosa; 3º Suplente: Benedito Calheiros Bonfim; 4º Suplente: Francisco José Pio Borges de Castro; Diretor da Biblioteca: Roberto de Bastos Lellis.

depois o mesmo indivíduo é relegado à condição de *consumidor*, pois o parâmetro das questões sociais, políticas, econômicas, culturais, e jurídicas passou a ser o *Mercado*.

Nesse cenário, o IAB quis desempenhar um novo papel: ser um dos protagonistas na nova produção de conhecimento jurídico. No dizer do professor André-Jean Arnaud,<sup>208</sup> também sócio do IAB, existe a necessidade de produção de um novo conteúdo para os velhos princípios gerais do direito. Um dos pilares que está sendo reinterpretado é o tema dos direitos humanos.

A postura do IAB inaugurada com a gestão de Ricardo Lira traduz essa reflexão sobre os direitos humanos, vinculando-os aos princípios da igualdade e da liberdade. Poder-se-ia aplicar a conceituação utilizada por Pérez Luño:

Direitos humanos: o conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos, nos planos nacional e internacional.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> O professor André-Jean Arnaud proferiu palestra na XVIII Conferência Nacional dos Advogados em novembro de 2002, em Salvador (BA), com o tema *A globalização e o direito*, onde desenvolveu a idéia de que a produção jurídica está prestes a sofrer uma alteração drástica: de uma natureza imposta pelo Estado para uma natureza participativa, a partir dos velhos princípios revisitados: equidade, mercado, democracia, direitos humanos.

<sup>209</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos. Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1991, p. 48.

Assim sendo, não houve dúvidas sobre a pertinência do pronunciamento do IAB nos citados assuntos, pois o Instituto estava apenas retomado a tarefa de contribuir para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e a defesa dos interesses nacionais. No primeiro caso, foi aprovada uma moção exortando o então presidente Collor a renunciar:

O Instituto dos Advogados Brasileiros acaba de aprovar, em sessão plenária, a seguinte moção, a propósito do momento político:

Diante da extrema gravidade dos fatos, o Instituto dos Advogados Brasileiros expressa sua confiança em que os resultados das investigações da CPI tenham seguimentos processuais previstos constitucionalmente;

Ante a gravidade dos fatos já conhecidos exorta o Presidente Fernando Collor a renunciar ao cargo para o qual foi eleito, de modo a que a Nação retome a tranqüilidade institucional indispensável à sua sobrevivência;

Esclarece que o afastamento do Presidente da República possibilitará a superação da crise política, o retorno do País à normalidade e a recuperação da crença na moralidade administrativa;

Finalmente decidiu o plenário *recomendar que seus membros, conhecidos os resultados da CPI, subscrevam o pedido de impeachment que vier a ser proposto. Coerente com suas tradições históricas de participação nos movimentos cívicos e sociais, o IAB reafirma ainda sua convicção de que todo o processo se fará dentro do pleno respeito à Constituição e à lei.*<sup>210</sup>[grifou-se]

Pouco tempo depois, Collor renunciou à Presidência, e o IAB pronunciou-se novamente opinando no sentido de que aquela renúncia não excluía o ex-presidente da pena de indignidade funcional de oito anos.

---

<sup>210</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Op cit* p 287.

A atuação como equivalente ao intelectual orgânico, aplicando-se a interpretação de Eagleton para a expressão,<sup>211</sup> tendo por base os direitos humanos, pode ser vislumbrada em dois outros momentos da mesma gestão de Ricardo Lira, quando o IAB manifestou-se sobre questões sociais. Nos episódios que ficaram conhecidos como “Chacina da Candelária” e “Massacre de Vigário Geral” o Instituto teve oportunidade de reafirmar suas finalidades estatutárias e seus princípios éticos. A ocorrência na Candelária aconteceu em julho de 1993 e o IAB assim se pronunciou:

O Instituto dos Advogados Brasileiros, entidade mais que centenária dedicada ao aperfeiçoamento da ordem jurídica e ao culto à Justiça, torna público o seu mais veemente repúdio à chacina da Candelária, quando, na semana passada, oito menores de rua foram exterminados covardemente, de maneira vil e cruel, alguns dormindo, vitimados pelas costas, atraídos para a morte pelo oferecimento enganoso de um prato de comida, segundo se infere da imprensa diária. A evidência dos menores expostos à orfandade das ruas não é novidade. Já provocava a reflexão da sociedade civil sobre a violência contra os meninos de rua, uma das faces mais impiedosas desse fenômeno generalizado e universal que é a violência urbana.

Os fatos de que a comunidade não tinha consciência nítida são os de que: (a) no Rio de Janeiro, 4 crianças são liquidadas diária e sistematicamente; (b) teriam ocorrido 442 assassinatos de menores em 1990, 306 em 1991, 424 em 1992 e 302 até junho do corrente ano; (c) haveria uma “indústria dos meninos de rua” por força da qual ONGs estariam recebendo milhões de marcos e dólares sem o mais mínimo controle pela comunidade e ciência da origem de tão vultosos recursos e quem por eles seria responsável. No concernente às causas estruturais, se encontram subjacentes uma das mais iníquas distribuições de renda, dilacerantes condições de desemprego, abandono dos pais por uma elite significativamente insensível, falta de acesso à

---

<sup>211</sup> “O intelectual orgânico, assim, provê o vínculo ou pivô entre a filosofia e o povo, versado na primeira, mas ativamente identificado com o segundo. Seu objetivo é construir, baseado na consciência comum, uma unidade ‘cultural-social’ na qual vontades individuais normalmente heterogêneas são fundidas na base de uma concepção comum do mundo. (...) A função dos intelectuais orgânicos, em outras palavras, é forjar os vínculos entre ‘teoria’ e ‘ideologia’, criando uma passagem em ambas as direções entre a análise política e a experiência popular.” EAGLETON, Terry. *Op. cit.*, pp 110-111.

educação, não disponibilidade dos meios necessários ao mínimo de uma sobrevivência digna, tais como moradia, saúde, saneamento básico e nutrição.

O Instituto dos Advogados Brasileiros confia em que as autoridades federais, estaduais e municipais, nos seus escalões superiores, tomem as providências que a gravidade do episódio exige, através de medidas de curto, médio e longo prazos, sejam conjunturais ou estruturais. Aquelas diretamente endereçadas à efetiva punição dos responsáveis pela chacina e verificação da eventual dilapidação de recursos desviados, as últimas voltadas à transformação da sociedade, isenta de discriminações de qualquer natureza e livre de violência, hoje institucional e consentida, erradicando-se a pobreza e a miséria absoluta, como determinam os princípios constitucionais.<sup>212</sup>

E novamente, em menos de dois meses, outro protesto do IAB aborda o ocorrido na favela carioca chamada Vigário Geral:

O Instituto dos Advogados Brasileiros, por imposição indeclinável de respeito às suas tradições e imperativos estatutários, se vê obrigado, em pouco menos de 40 dias, a repudiar mais uma vez a violência indiscriminada contra pessoas inermes, desfavorecidas da fortuna, privadas das mais elementares condições de vida.

Desta feita para protestar energicamente contra a matança de 21 pessoas ocorrida na madrugada da última segunda-feira, 30 de agosto, na favela de Vigário Geral.

As vítimas, segundo a imprensa, eram todas trabalhadores, sendo dizimada inclusive uma família inteira, constituindo-se a mortalidade em gesto de aparente vindita coletiva contra a morte de quatro policiais militares que, na véspera, compareceram ao local do massacre, em diligência suspeita e não comunicada a seus superiores hierárquicos.

Provenha de onde provier, é indispensável seja a violência exemplarmente punida pelos segmentos de nossas autoridades e instituições que ainda se preservam sensíveis a episódios de tamanha selvageria.

Este Instituto se tem preocupado constantemente com as mais variadas formas de violência, violência nos presídios e penitenciárias, violência no campo e violência urbana, violência contra as minorias, violência civil, dirigindo-se às autoridades competentes para as verberar e profligar.

A par das providências punitivas, é impostergável a efetiva tomada de medidas estruturais, que, a médio prazo, organizando o campo e os assentamentos urbanos, criem os pressupostos de

---

<sup>212</sup> *Idem*, pp 287-288.

uma sociedade que permita o mínimo de uma convivência humana e solidária.<sup>213</sup>

A gestão de Ricardo Lira significou, na prática do IAB, uma superação do ostracismo em que vinha atuando o Instituto, pois, ao lidar com problemas estruturais da sociedade brasileira, o IAB demonstrou que abria suas portas e colocava-se a serviço da mesma sociedade, no propósito de elaborar, difundir e realizar, a partir do mundo jurídico, novas visões de mundo e novos projetos de Brasil. Com esta postura, o IAB, ao fazer uma espécie de balanço dos seus cento e cinquenta anos de existência, retoma o vínculo entre o sistema político e as reivindicações dos grupos ou dos indivíduos, a fim de colaborar para a reinvenção de uma sociedade civil, onde as ideologias sejam “forças formadoras e criadoras de nova história, colaboradoras na formação de um poder que se vai constituindo”.<sup>214</sup> Seria uma possibilidade de realização, ainda que pontual, de um “movimento democratizante”, presente no novo conceito de sociedade civil, tal como visto no trabalho do professor Avritzer:

---

<sup>213</sup> *Idem*, p 288

<sup>214</sup> Conforme o desenvolvimento de Bobbio sobre a relação entre instituições e ideologias, sob o ponto de vista gramsciano: “Em Gramsci, a relação entre instituições e ideologias, ainda que no esquema de uma ação recíproca, aparece invertida: as ideologias tornam-se o momento primário da história, enquanto as instituições passam a ser o momento secundário. Uma vez considerado o momento da sociedade civil como o momento através do qual se realiza a passagem da necessidade à liberdade, as ideologias – das quais a sociedade civil é a sede histórica – são vistas não mais apenas como justificação póstuma de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como forças formadoras e criadoras de nova história, colaboradoras na formação de um poder que se vai constituindo, e não tanto como justificadoras de um poder já constituído.” In BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 62



[a sociedade civil deve ser] pensada não mais como sistema das necessidades, tal como Hegel e Marx supuseram, e sim como “os movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva...”. Tal definição resgataria em Hegel a idéia de um espaço político para o exercício da vida ética, resgataria em Marx a contradição entre o espaço da interação e a operação do mercado, e em Gramsci a necessidade de conceber a sociedade em articulação com a esfera da reprodução da cultura.<sup>215</sup>

## 5.2 Gestão Calheiros Bonfim

No final da gestão de Ricardo Lira, o sucessor indicado pela situação foi Benedito Calheiros Bonfim, integrante do aludido grupo. Concorrendo com ele, como candidato da oposição ao grupo, e que seria o candidato conservador, Célio Borja, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (dentre outras funções públicas que sempre exerceu). O grupo fez forte campanha em favor de Bonfim, que gozava de elevado prestígio entre os advogados do Rio de Janeiro, onde está concentrada a maior parte dos associados do Instituto, tendo sido vitorioso.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>216</sup> Vale o registro de um incidente, que iria fortalecer o grupo: no dia da eleição, um dos escrutinadores nomeados por Célio Borja foi o associado Tito Lívio Medeiros, o qual foi flagrado inserindo votos para seu candidato nos envelopes que antes continham votos para o candidato da situação. Imediatamente o presidente da Mesa, o próprio Ricardo Lira, interrompeu as eleições e convocou o candidato Célio Borja para narrar o ocorrido. O candidato retirou a nomeação do escrutinador e as eleições prosseguiram, com vitória esmagadora de Calheiros Bonfim. Passado o momento da eleição, a diretoria ainda conduzida por Ricardo Lira iniciou processo disciplinar contra o associado Tito Lívio para expulsá-lo, o que foi feito algumas sessões após o fato, não sem bastante tensão. O associado expulso ficou tão indignado que ingressou em juízo com diversas ações, até mesmo com uma ação possessória (!) para tentar retornar à condição de sócio. Nove ações tiveram seu curso indeferido, mas a décima logrou continuar e hoje está ainda aguardando julgamento no Superior Tribunal de Justiça.

Benedito Calheiros Bonfim, que havia ingressado no Instituto em 1977, assumiu o IAB fortalecido pela ampla vitória eleitoral e alicerçado no grupo que acumulava cada vez mais prestígio e poder. Sua gestão compreendeu o biênio 1994-1996, durante o qual o IAB assume uma postura de defesa dos interesses nacionais, em contraposição ao roldão neoliberal e à subordinação do País à lógica da globalização econômica. No seu discurso de posse, Bonfim comprometeu-se a dar continuidade às linhas mestras da gestão de Ricardo Lira, assumindo publicamente o que denominou uma “corrente de pensamento progressista, uma opção pelos que necessitam de justiça e carecem dos bens essenciais à sobrevivência.”<sup>217</sup>

Calheiros Bonfim mantinha um estreito vínculo político com Eugênio Haddock Lobo, ex-presidente no biênio 1990-1992, que havia posto em andamento as gestões do grupo dito progressista. Ambos eram advogados trabalhistas e partilhavam dos mesmos ideais, quer no que se refere à prática forense, quer em relação ao papel do Instituto. É oportuno registrar que a gestão de Haddock Lobo, dentre outras realizações, conseguiu sanear as finanças do IAB, então combalidas.

---

<sup>217</sup> REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVII, nº 81, 1º e 2º semestres de 1994. BONFIM, Benedito Calheiros. *Ensino jurídico, advocacia e magistratura: a eleição no IAB e sua significação*. Rio de Janeiro: Destaque, p 1.

Portanto, Bonfim atribui a Haddock Lobo a iniciativa de restaurar a postura combativa do IAB.<sup>218</sup> No discurso de posse traçou o divisor de águas que representaram as administrações de Haddock Lobo e Ricardo Lira, ao mesmo tempo em que se comprometia a dar continuidade às idênticas propostas de democratização, modernização e renovação do IAB.<sup>219</sup> No plano dos encaminhamentos formais, Bonfim preocupou-se em modificar os Estatutos no sentido de abolir as vestes talares durante as sessões solenes, considerada por ele uma praxe anacrônica, assim como atualizar o endereço da sede, porquanto os Estatutos ainda se referiam ao prédio do Silogeu Brasileiro, demolido há décadas.

No que se refere às linhas de ação, Bonfim apontou três problemas cujo enfrentamento se tornara inadiável: o ensino jurídico, a advocacia e o judiciário. No primeiro caso, a massificação do ensino com qualidade duvidosa, posto que apresentava sinais de anacronismo, imobilismo e uma carência notória de reflexão crítica. Quanto ao advogado, a questão mais importante é que o profissional liberal, autônomo, e independente, se configurava como uma “espécie em extinção”, e tal problema conjugado à deficiência estrutural do ensino,

---

<sup>218</sup> A afirmação foi feita pelo próprio Calheiros Bonfim, em depoimento para esta pesquisa.

<sup>219</sup> Foi na gestão de Bonfim que teve início a prática de ser incluído na Diretoria, algum representante de outra localidade que não o município do Rio de Janeiro. Ultimamente, na qualidade de mecanismo de democratização, tal preocupação estendeu-se também à representatividade das minorias no Instituto. Gozando de um *status* diferenciado estão os advogados de Niterói, posto que antes da fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (1975), a cidade de Niterói era a capital do estado do Rio de Janeiro, e nela se encontrava instalado e bem organizado o Instituto dos Advogados do Rio de Janeiro. Com a fusão, seus quadros foram incorporados ao IAB por meio de um acordo tácito.

reverberava na experiência do IAB. Finalmente, em relação ao Judiciário, ponderava a necessidade de que fossem exortados os órgãos daquele Poder no sentido de que se aproximassem da população, ao invés de insistirem na postura solene, pretensiosa e autoritária. Afinal, juízes e advogados são “servidores da coletividade”.<sup>220</sup>

Corroborou a relevância do IAB, ao reiterar que o Instituto vinha acompanhando de perto os acontecimentos no País e se pronunciando acerca das circunstâncias cruciais, como era o caso naquele momento, em que aprofundavam as diferenças sociais. Finalmente, exortou os sócios do IAB a contribuírem de todas maneiras para que se consolidasse uma genuína reforma agrária, e um equacionamento para o grave problema da dívida externa.

Durante essa gestão, o IAB se pronunciou sobre alguns temas importantes da legislação nacional, bem como das relações econômicas internacionais. Assim é que um dos pareceres aprovados referia-se à excepcionalidade e o uso abusivo das medidas provisórias (art. 62 da Constituição). Foi a posição do IAB:

O ideal é revogar a “medida provisória” da Constituição de 1988 por absoluta incompatibilidade com o sistema jurídico vigente. Ou não sendo possível, adotar restrições a ela. (...) Em face da anomalia que representa a medida provisória para um sistema de governo presidencialista, esta Colenda Casa recomenda simplesmente a sua retirada do texto constitucional.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> *Idem*, p 6

<sup>221</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVIII, nº 82, 1º semestre de 1995. Rio de Janeiro: Destaque, pp 45-46.

Noutro momento, o Instituto enfrentou a questão do embargo comercial e econômico imposto pelos Estados Unidos a Cuba. Afirmava a Indicação que um dos fatores de paz entre as Nações é justamente a coexistência de regimes políticos diferentes, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo, considerar essencial a preocupação com o desenvolvimento de relações amistosas entre os países. A Organização dos Estados Americanos, por seu turno, e em harmonia com os mesmos princípios, estabelece que nenhum Estado poderá aplicar medidas de caráter econômico e político agredindo a soberania de outro Estado (artigo 19, capítulo IV). Na Indicação, o pedido era:

Confia o IAB, como casa de cultura mais antiga da América Latina, em que o Governo dos Estados Unidos suspendam as sanções comerciais e econômicas impostas a Cuba, e busquem uma solução pacífica para as divergências. Nestas condições solicita urgência para a deliberação da matéria e que a posição do IAB seja enviada a todas as embaixadas, organismos internacionais e órgãos de imprensa.<sup>222</sup>

E o Parecer aprovado foi:

Em conclusão, é este Parecer plenamente favorável ao contido na Indicação sob exame e se, submetido a votação, lograr vê-lo aprovado, sejam remetidas Indicação e Parecer às entidades recomendadas na Indicação, constituindo-se portanto, em posicionamento do IAB sobre a matéria.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> *Idem*, p. 130

<sup>223</sup> *Idem*, p. 135.

O Parecer recebeu aprovação e o Instituto firmou posição contrária ao embargo. Outra questão política de relevo mereceu a atenção do IAB, quando do oferecimento de Projeto de Lei que reconheceu como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas relacionadas no Anexo I do mesmo Projeto, por terem participado, ou terem sido acusadas de participação, em atividades políticas entre 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, achando-se “desaparecidas”.

Havia três emendas ao dito Projeto de Lei. A Indicação foi do ex-presidente Ricardo Lira, e as conclusões aprovadas pelo Plenário opinavam pela aprovação do projeto de Lei, tal qual foi encaminhado pelo Executivo, sendo que o IAB reservava-se a faculdade de apresentar, posteriormente, por meio de uma Indicação de anteprojeto de lei envolvendo aquelas emendas rejeitadas e ainda mais duas:

Uma referente à composição da Comissão Especial, que, a nosso ver, deverá ser integrada, também, por membros do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos; e outra incluindo no elenco dos beneficiários da indenização, prevista no Projeto de Lei, os *dependentes indicados pela vítima perante a Previdência Social*, isto porque a figura dos dependentes, conceituados na Lei Orgânica da Previdência Social, nem sempre se confunde com a dos companheiros definidos pela Lei nº 8.971/94, ou seja, em outras palavras, a *dependente* pode não preencher os requisitos da mencionada Lei, e, no entanto, tem legitimidade para postular a precitada indenização nos termos da legislação previdenciária. No momento, o importante é que o projeto de Lei, na sua integralidade, seja aprovado, a fim de que se atinja o objetivo nele colimado o mais rapidamente possível.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVIII, nº 83, 2º semestre de 1995. Rio de Janeiro: Destaque, p 180. Não há notícia de parecer posterior utilizando a prerrogativa de manifestação sobre as emendas.

O IAB contribuiu ainda para o II Seminário Jurídico Internacional sobre Dívida Externa – Princípios Gerais de Direito (Corte Internacional de Justiça), organizado pelo Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Roma, com um estudo elaborado pelo sócio Júlio César do Prado Leite. O texto serviu ainda de apoio à delegação brasileira que representou o Instituto na VII Conferência Interparlamentar da Comunidade Européia-América Latina, realizada em Bruxelas, em 1995. Num dos trechos do estudo<sup>225</sup> o autor afirma que o mecanismo de juros utilizado para o cálculo da dívida se “aproxima do sentido antijurídico da usura”.

Estes Pareceres e estudos, juntamente com Seminários realizados durante a gestão de Calheiros Bonfim, como o “Fórum sobre Violência no Rio de Janeiro” e o “Seminário Internacional sobre Ensino Jurídico” confirmam as propostas de administração feitas no discurso de posse, em abril de 1994, da chamada “corrente progressista”, pautada pelos ideais de democratização, modernização e renovação do IAB. O grupo estava consolidado e a consagração veio com a indicação do próximo presidente: Hermann Assis Baeta, àquele momento já ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Não havia possibilidade de oposição ao nome de Baeta; sendo candidato único, foi eleito para o biênio 1996-1997, para dar continuidade aos projetos do

---

<sup>225</sup> O estudo especial está publicado na íntegra na REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVIII, nº 83, 2º semestre de 1995. Rio de Janeiro: Destaque, pp 211-218

grupo de caracterizar o IAB como a entidade cultural responsável pelo aperfeiçoamento da ordem jurídica e defensora dos valores do Estado Democrático de Direito.

A síntese da gestão de Calheiros Bonfim no IAB poderia ser feita como a identificação do jurista associado com as pessoas comuns e o fortalecimento dos valores do Estado de Direito e da Democracia, tal como na reflexão do professor Selvino Assmann, ao ser inquirido sobre a possibilidade de ser jurista e cidadão, simultaneamente:

Arrisco afirmar que o jurista ainda parece envolvido numa aura de sacralidade, de um ser humano especial dentro da sociedade, profissionalmente protegido contra a maioria das “fraquezas” comuns à plebe. (...)

O estado de direito é a única via para uma sociedade livre: para manter e fortalecer a liberdade, temos que obedecer à lei estabelecida. (...)

É só pela democracia que se poderá fortalecer a democracia; é só pela manutenção das suas regras de jogo que as rupturas são possíveis e são legítimas; é só na democracia que se poderá sempre reclamar e exigir maior liberdade e maior justiça; e é unicamente dentro de uma convivência democrática que se poderá perceber a aprender socialmente que a verdade é humana, e não divina, é histórica, não eterna, é libertadora, não escravizadora; e que a liberdade não encontra no outro um limite, mas a condição da sua possibilidade.<sup>226</sup>

### **5.3 Gestão Hermann Baeta**

Baeta havia ingressado no Instituto em 1983, quando ainda era Secretário-Geral da OAB; nas gestões subseqüentes daquela entidade,

---

<sup>226</sup> ARGUELLO, Katie (ent). *Direito e democracia*. Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996, pp.32–35.



foi vice-presidente e presidente do Conselho Federal. Assumiu a presidência do IAB consagrado pelos advogados de todo o País, devido, principalmente, à sua atuação à frente da OAB durante um período delicado da vida nacional, qual seja, aquele que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi ele também o responsável pela mudança da sede da OAB do Rio de Janeiro para a Capital Federal. No discurso de posse já se anunciava o que viria a ser uma das marcas de sua gestão: o combate ao desmantelamento do Estado Brasileiro, consubstanciado no processo de privatização das empresas estatais:

Observa-se que empresas estatais importantes, criadas com grande esforço dos brasileiros, já foram ou estão sendo privatizadas, além da ameaça existente de privatização de outras que exibem alto índice de lucratividade. A regra é privatizar. O mercado passou a ser um Deus, e o Estado um Demônio. Mas o que intriga é que, muitas vezes, o Estado vai ao socorro financeiro de empresas e bancos privados, que faliram ou que se encontram em situação prefalencial, alocando recursos públicos, como aconteceu recentemente com dois grandes bancos, cujas operações financeiras se transformaram num escândalo nacional.<sup>227</sup>

O então presidente elegeu quatro premissas, as quais, no seu ponto de vista – e porque não dizer, sob a ótica do próprio grupo que o sustentava e do qual, a partir daquele momento ele era o representante mais credenciado – seriam a base de seu mandato. A reforma do Poder Judiciário foi destacada como fundamental, uma vez que o Poder Judiciário pode exercer a função de equilíbrio, de aplicação da justiça e

---

<sup>227</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXIX, nº 84, 1º semestre de 1996. Rio de Janeiro: Destaque, p. 9.

de “um Poder democratizador pelos resultados que imprimir a suas sentenças”. A premissa era justamente a da certeza de que o Judiciário é “destinado à população como um todo e enquanto constituída como cidadania”.

A segunda se remetia à necessidade de mudança da “predominância da forma sobre o conteúdo, a sempre presença do formalismo e da solenidade”. A terceira, “relaciona-se com a questão da titularidade da prestação jurisdicional”, quando o juiz deve despir-se de preconceitos e interesses individuais para bem exercer seu ofício; a quarta premissa “se assenta no próprio conceito de advocacia e no entendimento das relações entre esta, a Magistratura e o Ministério Público”.

Nessa linha, um dos debates no IAB foi a respeito da adoção da súmula vinculante. Sobre este tema, o parecer aprovado por unanimidade, concluiu que:

A adoção de “súmula vinculante” rompe a tradição constitucional republicana brasileira e os princípios constitucionais atuais brasileiros, tolhe os direitos dos cidadãos, compromete o princípio da legitimidade democrática e o princípio da separação de poderes, segundo o modelo adotado na Lei Fundamental da República, afronta o princípio da independência do juiz, sem o qual o direito fundamental à jurisdição vê-se restringido, e não é dada como certo para a correção de rumos na eficiente e tempestiva prestação jurisdicional que é buscada. (...)  
Tanto quanto o cidadão, a “súmula vinculante” compromete, enrijece e tolhe o próprio Poder Judiciário, tomado na inteireza de sua composição. O momento é de crescimento responsável do Poder Judiciário, não de seu tolhimento. O momento é de cidadania, não de mordaca. A Justiça, tenho dito, fala pelo juiz.

Calar o magistrado é silenciar o homem. O bom juiz, disse antes, mal abre a voz, a Justiça fala. A “súmula vinculante” é, no Direito, o “silêncio obsequioso” imposto nas religiões sem democracia. E o momento não é dos mudos. A palavra é a senha do Direito. O silêncio, a sua morte.<sup>228</sup>

Imbuído dos mesmos propósitos de defesa dos interesses nacionais, oposição ao neoliberalismo, defesa dos valores do Estado Democrático de Direito e aperfeiçoamento da ordem jurídica brasileira, a gestão de Hermann Baeta teve como pontos altos justamente o conjunto de pareceres que bem refletem uma atuação de vanguarda do IAB. Uma das matérias mais debatidas foi a questão amazônica, ainda incipiente na época. Um dos pareceres dessa linha referiu-se à “defesa dos interesses nacionais na Floresta Amazônica”, cuja ementa já traduz a postura a partir de então assumida como institucional:

Salvaguardas existem, na Lei, nos Planos e nos Programas do País, em defesa dos interesses nacionais ante a potencial e real presença de empresas madeireiras estrangeiras na Floresta Amazônica. Se forem insuficientes, por falta de adequação das normas legais à realidade factual, sócio-econômica e topográfica da área, que haja uma revisão legislativa – pelo Congresso Nacional – garantidos o desenvolvimento e a segurança da Região e respeitada a soberania nacional.<sup>229</sup>

Em outro momento, uma Indicação trazia a afirmação do então Presidente da República, Sr. Fernando Henrique Cardoso, por ocasião

---

<sup>228</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXIX, nº 85, 2º semestre de 1996. Rio de Janeiro: Destaque, p 113.

<sup>229</sup> O inteiro teor do parecer está publicado na REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXIX, nº 85, 2º semestre de 1996. Rio de Janeiro: Destaque, pp 51-54.

da Conferência denominada Rio 5,<sup>230</sup> quando o Presidente enfatizou a falta de estrutura do governo brasileiro para combater o desmatamento na Amazônia, assim como assumiu que não possuía condições práticas de impedir ou diminuir a destruição da natureza. Naquela Indicação, havia a pergunta: “e agora, Brasil?” Havia ainda a afirmação de que era chegada a hora do IAB manifestar-se pois o País aguardava. E a Indicação terminava com o mote de que a “defesa do Direito começa com a defesa da terra”. Com um profundo parecer, coroado com conclusões que afirmam a possibilidade do desenvolvimento sustentável concomitante com a defesa da Amazônia, o Plenário aprovou o seguinte texto:

Nosso venerando Instituto, sempre inspirado nos interesses superiores da Nacionalidade, repudia veementemente todas as roupagens de condicionamento aos altivos padrões de nossa soberania. Somente assim mostrar-nos-emos dignos da herança legada por nossos antepassados e à altura do desafio da atualidade. (...) nosso insigne Bastonário, Dr. Hermann Assis Baeta, melhor que ninguém poderá planejar e executar a magna campanha de mobilização em defesa de nosso território, através de ofícios, conferências e simpósios.<sup>231</sup>

A partir dessa convocação o IAB desencadeou uma campanha nacional pela preservação da Amazônia, sua fauna, flora, águas, e riquezas minerais, afirmando seu desenvolvimento socioeconômico auto-sustentado, sem violência contra o ecossistema. O primeiro passo

---

<sup>230</sup> A nomenclatura faz alusão aos cinco anos decorridos da Conferência Mundial sobre Meio-Ambiente, que ficou conhecida como ECO 92, sediada no Rio de Janeiro.

<sup>231</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXX, nº 86, 1º semestre de 1997. Rio de Janeiro: Destaque, p 140. O inteiro teor da Indicação e do Parecer subsequente, que são, a bem da verdade, o ponto de partida da campanha abraçada pelo IAB em prol da Amazônia como aspecto de defesa da soberania nacional, estão reproduzidos nas páginas 119 a 140.

nessa direção foi a realização de um seminário, denominado “Amazônia e soberania nacional”, que gerou a publicação de um opúsculo com os anais do evento. Com a presença de vários especialistas sobre meio-ambiente e estudiosos dos aspectos econômicos, sociais e jurídicos da região, o encontro afirmou a defesa intransigente da soberania nacional sobre o espaço amazônico em face de interesses internacionais privados que pretendem se sobrepor ao interesse público. No final da gestão de Baeta, outro estudo foi publicado na Revista do Instituto, com o título “Justiça agroambiental na Amazônia”.<sup>232</sup>

Além das questões ambientais, em especial relativas à Amazônia, também o Direito Alternativo ganhou espaço na gestão de Hermann Baeta. Foi realizada uma sessão extraordinária do IAB, em 9 de janeiro de 1997, para debater o tema do Direito Alternativo, tendo como debatedores os sócios Renato Ribeiro (como Indicante) e Edmundo Arruda (como Relator). A ata revela que o Relator salientou, acerca do movimento do direito alternativo, que

Alguns registram uma apaixonada filiação, outros não escondem uma moderna afeição. Ao lado do crescente número de seus militantes, nas academias e nas instituições jurídico-políticas, há também uma preocupação teórica dos que tentam esboçar campos analíticos que dêem conta das várias dimensões daquele movimento, e das repercussões do mesmo na construção democrática. Mas há os críticos, de variados níveis: da crítica construtiva, absolutamente necessária, às manifestações marcadamente levianas, típicas dos intelectuais orgânicos

---

<sup>232</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXXI, nº 88, 1º semestre de 1998. Rio de Janeiro: Destaque, pp 117-129. O texto foi publicado para intensificar a Campanha, e suas reflexões foram adotadas pelo IAB.

desesperançados com os nítidos sinais de perda de eficácia consensual de seus discursos para a integração do *status quo*.<sup>233</sup>

A ata revela ainda que o Relator discorreu sobre as possíveis contribuições que o movimento poderia emprestar no devido equacionamento dos dilemas da modernidade jurídica, e destacou ainda que se tratava de um movimento pela democracia e não contra ela, muito embora os opositores tenham elaborado alguns estigmas destinados a desqualificá-lo. Assim, repeliu as pechas de “movimento marxista-leninista”; “movimento de magistrados desvairados”; “movimento que despreza a cultura liberal”, e similares. Finalizando a exposição, o Relator explicou que o movimento “confere prioridade a três níveis hermenêuticos: o da legalidade-sonogada; o da legalidade relida; e o da legalidade negada”.<sup>234</sup>

Durante toda a gestão de Baeta, foi tratada com especial atenção a questão da Reforma do Poder Judiciário. Um longo artigo doutrinário,

---

<sup>233</sup> Ata de 9 de janeiro de 1997.

<sup>234</sup> *Idem*. A sessão extraordinária foi bastante profícua, com um extenso debate. O Relator, no final de seu parecer, afirmou que a história da construção do direito tem sido a história do conflito entre o direito estabelecido e o direito a estabelecer-se e concluiu que o movimento estava pronto para um debate, vital para a democracia. O Plenário manifestou-se por intermédio de diversos sócios, sendo que os drs. Pio Borges, Calheiros Bonfim, Celso Soares, Ricardo Lira, Roberto Lellis, Osvaldo Barbosa, Ivan Alkmim, Hariberto Jordão e João Luiz Pinaud reforçaram e completaram os argumentos do Relator, elogiando a iniciativa do IAB debater o movimento do Direito Alternativo e enfatizando que o Direito deve estar sempre afinado com a realidade que emana da sociedade; em contrário, os sócios Oliveiros Litrento, Flora Strozenberg, Renato Ribeiro e Jacob Herszenhut, que consideram que o movimento estimula o julgamento contrário à lei. No encaminhamento da votação, foi acolhida a proposta de arquivamento da indicação, com louvores aos trabalhos apresentados pelo Indicante e pelo Relator, tendo como certa a necessidade de continuidade da discussão do tema no Instituto.

de autoria da sócia Cármen Lúcia Antunes Rocha, foi publicado na Revista do Instituto de número 87,<sup>235</sup> concluindo que

Importante, é, contudo, assinalar-se que qualquer figurino novo a ser estudado não pode passar pela privatização da justiça, pela dispensabilidade do Estado e do Poder Judiciário especialmente. (...) Não se quer um Estado sem Justiça. **Quer-se uma Justiça do Estado para o povo. Quer-se um Estado de Justiça concreta para o povo, pensado na necessidade de cada cidadão e de toda a sociedade. É por ela que haverá de se fazer a luta de todos e de cada um. Somos todos partes do mesmo processo político-social.** Somos todos solidários com aqueles que se fazem partes de um processo judicial, litisconsortes cidadãos que somos na ação da democracia da Justiça.<sup>236</sup> [grifou-se]

Um dos últimos atos da gestão de Baeta foi a organização de um grande seminário intitulado *Globalização e Soberania*, onde os seguintes temas foram abordados: “Globalização: desigualdades e hegemonia – reconstrução jurídica”; “Globalização: recursos naturais e desenvolvimento”; “Aspectos da globalização: a crise do Estado”; “Globalização: trabalho e desenvolvimento”. Antes de passar a presidência a seu sucessor, João Luiz Duboc Pinaud, Baeta firmou, ainda representando o IAB, juntamente com o Instituto de Defesa das Instituições Democráticas e o Instituto de Economistas do Rio de Janeiro, o documento denominado *Manifesto do Rio de Janeiro*.

O plenário do IAB mais uma vez havia servido de palco para a análise e o debate de medidas governamentais que contrariavam os

---

<sup>235</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXX, nº 87, 2º semestre de 1997. Rio de Janeiro: Destaque, pp 120-151

<sup>236</sup> *Idem*, p 151.

princípios democráticos e as normas básicas da Constituição vigente, a qual, prestes a completar seu décimo aniversário, já havia recebido dezoito emendas, numa clara tentativa de descaracterizá-la como “Constituição Cidadã”, no dizer de Ulysses Guimarães, e revelava um verdadeiro atentado contra o Estado de Direito e as garantias da cidadania. O Manifesto denunciava tais práticas e apelava à restauração do regime legal pleno.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> O inteiro teor do Manifesto é o seguinte: “A Constituição do Brasil faz 10 anos. Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Lei Fundamental da República comprometeu-se, em sua intenção e em suas normas, com a dignidade da pessoa humana, com a cidadania, com a solidariedade entre os homens e com a participação política livre e plural de todos os cidadãos na definição das políticas e na gestão da coisa pública.

Dez anos de vigência da Constituição não foram bastantes, contudo, para tornar efetiva, sequer possível a concretização dos princípios democráticos ou o aperfeiçoamento das instituições voltadas à sua realização.

Ao contrário. As grandes lutas pela restauração do Estado Democrático de Direito, encetadas pelos cidadãos brasileiros nas décadas de setenta e de oitenta e que culminaram com a convocação do Congresso Constituinte, vêm sendo, reiteradamente, afrontadas pela ação do Poder Público, especialmente pelo Poder Executivo.

O Presidente da República, desnudando vocação despótica, tornou-se fonte de normas impostas à sociedade pela via de uma pletora de medidas provisórias editadas sem qualquer respeito aos seus pressupostos constitucionais e, ademais, sistematicamente reeditadas, o que é a antítese da natureza destas providências. O que é mais grave é que ele próprio já havia confessado, por antecipação, que a desabrida expedição de medidas provisórias implicava que, desta maneira, só havia um ‘poder de verdade, o do presidente’, donde poder-se-ia esquecer de falar ‘em democracia’ (artigo republicado em 14.03.98). Nada a estranhar, pois, que o Executivo venha sendo a principal matriz de propostas de alterações constantes e radicais do sistema constitucional democrático promulgado em 1998.

A Constituição da República não foi ainda inteiramente regulamentada em uma década de vigência, mas já recebeu dezoito emendas constitucionais além daquelas de revisão. Dispositivos não regulamentados, portanto, não aplicados, experimentados e analisados em sua pertinência política, social e econômica foram objeto de mudança e de supressão.

Atendendo comandos internacionais, as mudanças propostas ou entronizadas no sistema constitucional, em grande parte, agridem a soberania nacional, como na matéria relativa à ordem econômica, desatendem a salutar tradição republicana brasileira, como se deu com a emenda da reeleição, contrariam os princípios basilares da Democracia e da República, como na matéria relativa à Administração Pública. Pior ainda, direitos fundamentais sociais, conquistados por força de lutas seculares dos brasileiros, são extintos por normas independentemente de se cumprirem os ditames referentes ao processo constituinte de reforma, além de serem aniquilados por uma orientação econômica que, conscientemente, gera gravíssimo e crescente desemprego em flagrante contradição com o artigo 170, VIII, segundo o qual é obrigatória a adoção de política voltada à ‘busca do pleno emprego’.



No dia do 154º aniversário do IAB, com a presença do então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Marcelo Alencar, além de outras autoridades, o presidente Baeta proferiu um discurso que traduzia a preocupação do Instituto com a segurança pública, e revelava a presença do IAB no cenário nacional:

Com efeito, o Instituto dos Advogados Brasileiros é e será sempre uma instituição viva e, na significação mais ampla da palavra, atuante ao lado das demais que compõem e integram a sociedade civil brasileira. (...)

Toda a trajetória do nosso Instituto e sua participação na vida nacional, com acertos e erros, nos estimulam nestes dias turbulentos em que vivemos, a refletir sobre o nosso país e o mundo, sobre a liberdade, sobre a igualdade, sobre a

---

A fragilização da soberania nacional é realçada em propostas de emenda como a da supressão constitucional da matéria relativa ao sistema financeiro, que é deixado à atuação do Poder Executivo sem normas ou pautas jurídicas específicas, menos ainda garantidoras das instituições públicas e privadas brasileiras.

A fragilização da Democracia mostra-se na desconstitucionalização continuada, na desregulamentação das matérias que a sociedade lutou para considerar objeto do Direito e, mais ainda, do Direito Fundamental.

O despedaçamento da Constituição, neste aniversário de sua primeira década de vigência, acabará por completar-se se for acolhida a proposta de emenda destinada a permitir sua revisão sem observância do processo de reforma previsto no artigo 60, da Lei Maior. Tal revisão constitui fraude constitucional inaceitável, afrontosa à ação e à obra do constituinte que elaborou e promulgou a Constituição-cidadã a que se referiu Ulysses Guimarães.

Rompê-la, agora, com uma revisão atípica, inusitada e contrária às normas referentes ao poder reformador significa atacar de morte a promessa de democracia que nela repousa. Afinal, ainda na palavra de Ulysses Guimarães, 'a Constituição durará com a Democracia'. Se não dura aquela e que os detentores do Poder não se comprometem com esta.

A Constituição do Brasil não apenas começa com o homem, como o Presidente do Congresso Constituinte alertava em sua apresentação, mas tem nele o seu fim. Faz retratar a sua alma no princípio da dignidade por ela contemplado e a sua essência na esperança que a perpassa em um Brasil melhor e mais justo com todos os brasileiros. Por isso ela foi apelidada de Constituição-cidadã.

A nós, cidadãos crentes no Brasil e fiéis aos ideais democráticos, a continuidade da luta para cumprir o dever de organizarmos e fazermos valer o direito à Constituição e a esperança da Democracia, se não para nós, para os que vierem depois de nós, brasileiros de um futuro que se avizinha mais pródigo ou mais hostil segundo o que fomos capazes de realizar agora.

Rio de Janeiro, 1 de abril de 1998.”

fraternidade e sobre esse ideal que nos dá força e ânimo para viver: o ideal de Justiça.<sup>238</sup>

Uma afirmação do professor Carlos Nelson Coutinho poderia ser aplicada para descrever a postura do IAB durante a gestão de Hermann Baeta:

Nós temos no Brasil uma Constituição que assegura formalmente inúmeros direitos que na verdade não são cumpridos, e, portanto, a nossa luta não é só reformista revolucionária, no sentido de tornar positivos os direitos gestados nos movimentos sociais, mas também de tornar efetivos os direitos já reconhecidos positivamente. São dois momentos de uma mesma luta.<sup>239</sup>

#### **5.4 Notas avaliativas e prospectivas**

Pode-se afirmar que as gestões de Ricardo Lira, Calheiros Bonfim e Hermann Baeta consagraram a retomada da defesa de valores e princípios, tais como o Estado Democrático de Direito, o constante aperfeiçoamento da ordem jurídica brasileira, e a luta intransigente em prol da soberania nacional e dos Direitos Humanos.

É fato que o IAB, nesses cento e sessenta anos de existência, já gozou de maior prestígio e difusão de seus posicionamentos. É fato também que se verificou um considerável atrelamento ao Estado,

---

<sup>238</sup> REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXXI, nº 88, 1º semestre de 1998. Rio de Janeiro: Destaque, pp 146 e 152.

<sup>239</sup> ARGUELLO, Katie (ent). *Op. cit.*, p 70.

desfeito quando da ascensão do grupo que ora lidera intelectualmente o Instituto. A postura de vanguarda foi retomada mais recentemente, pelo grupo auto-denominado “progressista”, que se pretende crítico, opositor do neoliberalismo, nacionalista e fiel aos valores do Estado Democrático de Direito. Pela mesma motivação é que o IAB defende a “racionalidade técnica para a emancipação”, que se empenha em difundir entre os profissionais do Direito. Dito de outro modo: a emancipação do dogmatismo jurídico; a emancipação do neoliberalismo político e econômico; a emancipação social, enfim, pela participação da sociedade civil, organizando interesses e manifestando objetivos relativos às suas finalidades.

Atualmente percebe-se que a sociedade civil organizada não se traduz apenas como movimentos reivindicatórios, mas muitas vezes está presente na própria regulação das relações sociais. No Brasil, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, essa possibilidade ficou ainda mais evidente. Esses movimentos são complexos, mas algumas pistas são fornecidas pela análise das participações de indivíduos, grupos sociais e instituições, tanto do setor privado quanto do público. Segundo o professor André-Jean Arnaud, a esses “processos de coordenação, destinados a atingir objetivos

próprios, discutidos e definidos coletivamente em espaços fragmentados e incertos” dá-se o nome de *governança*.<sup>240</sup>

Finalmente, é importante registrar uma pequena abordagem sobre as três gestões que se seguiram ao ex-presidente Baeta, não obstante extrapolarem o limite temporal desta pesquisa. São elas: João Luiz Duboc Pinaud (1998-2000), Marcello Augusto Diniz Cerqueira (2000-2002) e Ivan Alkmim (2002-2004).

As gestões de Pinaud e Marcello Cerqueira tiveram características um pouco diferentes das três gestões abordadas, talvez porque, dentre outros fatores, em ambos os casos, eles possuíssem grande prestígio pessoal *fora* do mundo jurídico, e tenham direcionado, cada um a seu modo, as atividades do Instituto de maneira distinta do que concebia a aludida vanguarda do IAB. Em ambos os casos não houve como estabelecer uma estratégia da *intelligentsia* do Instituto, muito embora ambos tenham sido eleitos como candidatos daquele mesmo grupo e, certamente, não abrigavam os interesses dos segmentos conservadores.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Conceito introduzido na palestra proferida por ocasião da XVIII Conferência da OAB, em Salvador (BA), em novembro de 2002 (cf. capítulo 1)

<sup>241</sup> Apesar de inúmeras tentativas, não foi possível tomar o depoimento do ex-presidente Pinaud para colher impressões sobre o Instituto e sobre a própria gestão. O ex-presidente Marcello Cerqueira não foi procurado porque sua gestão em muito ultrapassa o limite temporal desta pesquisa. Não obstante, é de justiça fazer as breves referências às presidências, bem como do atual, Ivan Alkmim.

O atual presidente do Instituto é Ivan Alkmim, que sempre pertenceu ao grupo auto-denominado “progressista” e que continua integrando à *intelligentsia* do IAB. Alkmim tem, como uma de suas propostas de gestão, zelar pela continuidade dos projetos daquela vanguarda, conforme foram inicialmente concebidos. A tarefa de estabelecer o projeto político-jurídico de atuação do IAB para o futuro, tomando por base a reflexão já acumulada pelos mandatos dos três ex-presidentes sucessivos analisados, caberá à gestão de Alkmim e às seguintes. Por enquanto, a formulação de diretrizes de ação claras e seguras ainda não foi efetuada, nem tampouco existe a previsão do balanço avaliativo institucional, conjugado a uma análise conjuntural pertinente. Se a gestão de Alkmim tem procurado corrigir os rumos da instituição segundo uma estratégia já consagrada, resta preparar o IAB para continuar atuando com sucesso no século XXI.

Caberia relembrar a análise feita por Beired sobre o papel do intelectual, na visão gramsciana, como o “organizador da cultura e dos homens”, estabelecendo uma relação entre economia, instituições e campo cultural,<sup>242</sup> para equipará-la ao conceito, também gramsciano, de intelectual orgânico e aplicá-la ao IAB. Vale ressaltar que desde o sesquicentenário do Instituto, a partir de uma espécie de balanço institucional, a referida “elite de juristas preocupados com a organização normativa brasileira”, no capítulo 1 desta pesquisa, estaria

---

<sup>242</sup> BEIRED, José Luís Benedicho, *Op cit*, p. 127

contribuindo para a formação de uma ideologia jurídica que possa romper com aquilo que exista de antidemocrático e antinacional no ordenamento brasileiro.

A fim de cumprir o Estatuto vigente, em especial a finalidade positivada no art. 1º., §2º., VI, a saber, a contribuição para o aperfeiçoamento do ensino jurídico, é oportuno fazer uma breve consideração sobre o tema, haja vista que os cursos de direito são ministrados no Brasil há cento e setenta e seis anos, e o IAB possui cento e sessenta.

Desde a Independência brasileira a maior ou menor relevância dos cursos de Direito é diretamente proporcional à afirmação da identidade e dos interesses do País, vistos na perspectiva de construção do Estado nacional. Assim sendo, no período subsequente à Independência destacava-se a necessidade de formar bacharéis em Direito, em solo brasileiro, voltados para os interesses nacionais; ainda que tais interesses fossem sobretudo os das elites dirigentes.

Noutros momentos, as mesmas elites voltam-se para a desqualificação dos cursos, com vistas ao empobrecimento de, pelo menos, três eixos de ação: a defesa da soberania nacional, a formulação de um modelo autóctone de sociedade e a ampliação do exercício da

cidadania. Neste cenário, por motivos óbvios, foi prudente enfraquecer os quadros e o poder de intervenção do Judiciário. Dito de outro modo, poder-se-ia afirmar que a qualidade do ensino jurídico estaria estreitamente vinculada à qualidade da defesa dos interesses nacionais, nos planos interno e externo, defesa esta na qual os operadores do Direito desempenham papel estratégico. Por esta razão, o IAB tem procurado contribuir nesse debate, mas poderia ampliar sua esfera de atuação.

O curso de Direito não é o único que lida com questões polêmicas e fundamentais para a Nação, como o modelo de sociedade que se almeja, ou quais deverão ser os interesses nacionais prioritários. Mas é o único que, além de manejar esses temas, ainda prepara os integrantes de um dos Poderes da República: os quadros do Judiciário. Este privilégio, ou responsabilidade, nenhum outro curso de graduação possui, senão o de Direito. Assim, torna-se ainda mais crucial refletir sobre o perfil da formação que se deseja conferir àqueles que terão sobre si a autoridade própria dos poderes republicanos.

Sabe-se que o ensino jurídico atravessou os períodos colonial, imperial, da República Velha, do Estado Novo e da redemocratização, sem que sua essência tenha sofrido grandes alterações, a despeito das grandes transformações socioeconômicas verificadas no País neste

longo período. É bem verdade que inúmeras reformas curriculares foram efetuadas; reformas estas que, ao fim e ao cabo, contribuíram para a melhoria da qualidade da discussão em torno do ensino jurídico. Todavia, o substrato epistemológico permaneceu o mesmo, ou seja, atrelado ao dogmatismo positivista, às interpretações exegéticas, e ao estilo didático retórico.

Com tais características, a cultura jurídica nacional consolidou-se a partir do normativismo, isto é, sem correlações significativas com outras áreas do conhecimento, por vezes, nem mesmo com os Princípios gerais do Direito. Plantado sobre tais alicerces, o mundo jurídico petrificou-se como uma instância distante da realidade social, formando profissionais inaptos no trato com os anseios da sociedade. Persiste sendo uma tarefa difícil trazer de volta a formação jurídica para o seu leito principal: um ensino crítico e formador de profissionais atuantes no meio social, cujo desempenho esteja à altura daquelas tarefas antes mencionadas, quais sejam, a habilidade de contribuir decisivamente para a construção do Estado nacional e a capacidade para integrar um dos Poderes da República, o Judiciário. Tudo isso em consonância com os anseios das maiorias. Dizendo de outra forma: o curso de Direito precisa formar quadros com habilidade necessária para tornar os interesses nacionais sinônimos dos anseios das maiorias e não apenas das elites dirigentes. Esta seria a grande preocupação do



IAB, ao procurar estabelecer uma “nova e integral concepção do mundo jurídico”.

Existem duas instâncias que fiscalizam o ensino jurídico: o Ministério da Educação (MEC) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Tal fiscalização, além de prevista no ordenamento educacional, tornou-se imprescindível em face da proliferação de cursos desqualificados, um sintoma dos grandes problemas da educação brasileira, tais como: falência do ensino público fundamental, mercantilização do ensino, baixas remuneração e qualificação dos docentes, empobrecimento generalizado, alto custo dos livros, estrutura física inadequada, e similares.

Uma das preocupações dessas instâncias, pelo menos no nível do discurso, é a ocorrência de isolamento dos meios acadêmicos em relação à sociedade. Percebe-se que tal distanciamento é acentuado, pois nas graduações de Direito, não raro, a leitura dos códigos substitui a observação do quadro social. A situação fica ainda mais grave quando existe indiferença em relação aos problemas sociais, quer por motivos ideológicos, quer por motivos corporativos. O conhecimento das normas legais exige e pressupõe o conhecimento da realidade social que as tornaram necessárias e em que foram produzidas. Para tanto, são indispensáveis noções de história do direito, sociologia, ciência política e

filosofia. Quando tais noções ficam ausentes, os estudantes são transformados em burocratas simplórios, repetidores de leis, presos a interpretações tautológicas.

Assim sendo, torna-se fundamental, num processo de compreensão holística do fenômeno jurídico, a integração dos cursos jurídicos às demais áreas das Ciências Humanas e Sociais. É justificada a presença e a função das chamadas disciplinas fundamentais a partir de uma fundamentação teleológica<sup>243</sup>.

Em regra, o controle social implícito dos cursos dá-se na medida em que a infra-estrutura é imponente e o corpo docente conta com pessoas notórias na militância jurídica. Ao ingressar numa graduação de Direito, duas possibilidades se descortinam: 1) conduzir os cursos de Direito com uma visão conservadora e assim pôr-lhes a serviço da manutenção do *status quo* ou; 2) conceber os cursos de Direito como uma das raras oportunidades de formar pessoas – jovens na maioria –

---

<sup>243</sup> Felizmente, conquistou-se um avanço por meio da Portaria 1886/94 que introduziu, entre outros elementos importantes, a interdisciplinaridade nas diretrizes dos cursos de Direito, reconhecendo assim tanto a crise do ensino jurídico, quanto a crise do próprio Poder Judiciário. Não é casual o volume de ataques desferidos contra essa norma desde sua edição, que culminou com a necessidade de interposição de Mandado de Segurança impetrado recentemente pelo Conselho Federal da OAB e secundado pelo IAB. Em especial, quatro são os aspectos que devem ser defendidos: a) a exigência da redação de monografia de final de curso com defesa em banca; b) a duração mínima do curso fixada em cinco anos; c) a criação de condições para a formação de um novo perfil dos bacharéis em Direito; d) um novo perfil dos docentes. Com efeito, pela vez primeira nos cursos jurídicos, ao lado do operador do Direito que leciona, cria-se a figura do docente jurista.

capazes de desenvolver seu potencial criativo em prol da melhoria da qualidade de vida da população brasileira, sobretudo no tocante à expansão da cultura democrática, ao exercício da cidadania, e à defesa dos direitos fundamentais.

A prevalecer a primeira alternativa, de fato, quanto mais rápidos e tecnicistas forem os cursos, melhor. Provavelmente conseguirão formar profissionais eficientes. Em prevalecendo a segunda alternativa, porém, descortina-se outro cenário político-pedagógico: as disciplinas não poderão mais estar desvinculadas da vida e cingidas apenas à legislação. Além disso, a pesquisa<sup>244</sup> passa a desempenhar um papel fundamental para os docentes e os discentes, uma vez que se tornam absolutamente imprescindíveis, tanto a produção de conhecimento, quanto a sistematização de informações qualificadas sobre a realidade.

Por conseguinte, pode-se afirmar nesta altura que o ensino jurídico existe para preparar operadores do Direito, competentes, eficazes, e eticamente comprometidos com a construção de um projeto de sociedade voltado para as maiorias empobrecidas, historicamente carentes de direitos e de Justiça. Parece que esse seria o horizonte do IAB quanto à temática do ensino do direito, horizonte este que pode

---

<sup>244</sup> Entre as publicações recentes, cf. BITTAR, Eduardo C. B.. *Metodologia da pesquisa jurídica (teoria e prática da monografia para os cursos de direito)*. São Paulo: Saraiva, 2001.

discernido nas linhas e nas entrelinhas dos seus pareceres, discursos e propostas.

Quanto ao público-alvo dos cursos, o problema parece residir na legitimidade de detenção/produção do saber. Citando Boaventura de Souza Santos, “a centralidade da universidade enquanto lugar privilegiado da produção de alta cultura e conhecimento científico avançado é um fenômeno do século XIX, do período do capitalismo liberal”.<sup>245</sup> Afirma ainda aquele Autor que já no período do capitalismo liberal esta concepção de universidade não guardava uma sintonia com as “exigências sociais” que surgiam, mas que a crise de hegemonia aparece sobretudo a partir do final dos anos de 1960. A propósito, ele menciona uma das dicotomias decorrentes dessa ausência de sintonia, qual seja, “alta cultura-cultura popular”:

A alta cultura é uma cultura-sujeito enquanto a cultura-popular é uma cultura objeto, objeto das ciências emergentes, da etnologia, do folclore, da antropologia cultural, rapidamente convertidas em ciências universitárias. A centralidade da universidade advém-lhe de ser o centro da cultura-sujeito. A crise desta dicotomia no pós-guerra resulta da emergência da cultura de massa, uma nova forma cultural com uma distinta vocação para a cultura-sujeito e assim disposta a questionar o monopólio até então detido pela alta cultura. (...) Os anos sessenta foram dominados pela tentativa de confrontar a cultura de massas no seu próprio terreno, massificando a própria alta cultura. Foi este, sem dúvida, um dos efeitos, nem sempre assumido, do processo de democratização da universidade. A explosão da população universitária, a alteração significativa de

---

<sup>245</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. “Da idéia de universidade à universidade de idéias”, p 93. In: PINTO, Cristiano Paixão Araújo (org). *Redefinindo a relação entre o professor e a universidade: emprego público nas Instituições federais de ensino?* Brasília:UNB, Faculdade de Direito/CESPE, 2002, pp 87-136

docentes e investigadores possibilitaram a massificação da universidade e com ela a vertigem da distribuição (se não mesmo da produção) em massa da alta cultura universitária. No limite, admitiu-se que a escolarização universal acabaria por atenuar consideravelmente a dicotomia entre alta cultura e cultura de massas. Não foi, contudo, isto o que sucedeu. A massificação da universidade não atenuou a dicotomia, apenas a deslocou para dentro da universidade pelo dualismo que introduziu entre universidade de elite e universidade de massas. Tal como teve lugar, a democratização da universidade traduziu-se na diferenciação-hierarquização entre universidades e entre estas e outras Instituições de Ensino Superior. (...) a denúncia insistentemente repetida da degradação da produção cultural na esmagadora maioria das universidades veio a dar origem, nos anos oitenta, à reafirmação do elitismo da alta cultura e à legitimação das políticas educativas destinadas a promovê-lo.<sup>246</sup>

Curioso notar que a crise a que se refere o professor Boaventura principia no final dos anos de 1960, sendo que a emergência da sociedade civil no Brasil, tal como a percebe o professor Avritzer, principia nos anos de 1970.

Não se pode olvidar um outro aspecto fundamental: qualquer graduação é concebida como a integração entre três dimensões distintas: o ensino, a pesquisa e a extensão. Apesar das discussões sobre a necessidade de determinados tipos de Instituições de Ensino Superior produzirem ou não conhecimento novo, tais dimensões permeiam a própria concepção do ensino superior.

---

<sup>246</sup> *idem*, p. 93-95.

A dimensão do ensino, em regra, é a única trabalhada com maior tranqüilidade no âmbito jurídico, uma vez que resta uma certa estranheza quanto às atividades de extensão e, na maior parte dos cursos, mais ainda quanto à pesquisa. Para muitos, parece que as dimensões da extensão e da pesquisa são atividades inéditas e desconhecidas, a não ser que se trate de um atendimento jurídico à comunidade carente como atividade complementar, ou uma pesquisa jurisprudencial, no outro caso. A propósito, o professor Horácio Wanderlei Rodrigues tece algumas considerações oportunas para esta reflexão:

Toda ciência é um processo de produção de conhecimentos que, através da utilização de um determinado método, produz um determinado objeto. Objeto esse que é o conhecimento posteriormente transmitido – no caso da ciência do Direito, através do ensino jurídico.

Para que se possa mudar estruturalmente o ensino jurídico é necessário mudar antes a própria ciência do Direito e, conseqüentemente, a própria concepção do que é Direito. É necessário mudar o paradigma dominante na ciência do Direito, pois só assim poder-se-á alterar efetivamente o seu ensino, que é ao mesmo tempo reprodutor e realimentador dos saberes por ela produzidos.

Alterar a ciência jurídica significa deixar de lado a atual estrutura de produção de saberes e substituí-la por outra. Para isso é necessária a mudança do método de abordagem utilizado no ato cognoscente, pois apenas dessa forma poder-se-á produzir um novo objeto de conhecimento.

Acredita-se na necessidade de alteração da atual concepção de ciência do Direito, e conseqüentemente da concepção do que é Direito, como condições básicas para a efetivação de qualquer mudança estrutural no ensino jurídico brasileiro. Mas há o receio de uma possível mera substituição paradigmática. A simples substituição de um paradigma por outro é a substituição de uma verdade por outra – retira-se um dogma e coloca-se outro no seu lugar. Isso nega a pluralidade de significações e a polifonia do

real, não solucionando, portanto, a questão. O autoritarismo permanece.<sup>247</sup>

Talvez o caminho para solucionar tais problemas seja a recuperação das três dimensões do ensino superior – vale repisar, ensino, pesquisa e extensão – a fim de iniciar a tentativa de substituição da atual estrutura de produção de saberes. Nessa direção, poder-se-ia apontar pelo menos dois alvos distintos para o ensino jurídico (englobando, aqui, as três dimensões): os alunos, e, portanto, os participantes do ensino, e as massas, participantes da pesquisa e da extensão. Do ensino participariam apenas aqueles vocacionados para pensar o Direito e utilizá-lo como operadores. Da extensão e da pesquisa, todos os demais, que seriam também protagonistas no sentido de estarem produzindo saberes com características diferentes daquele conhecimento produzido nas instituições de ensino, mas igualmente relevantes.

Reclama-se uma mudança social para que as alterações necessárias no ensino jurídico sejam eficazes. As Ciências Sociais ensinam que a mudança social necessita de três fatores para a sua consecução: *descoberta, invenção e difusão*. Talvez, por essa razão, o ensino superior seja concebido como a combinação daquelas três dimensões interdependentes: *pesquisa, ensino e extensão*. A pesquisa

---

<sup>247</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org). *Ensino jurídico: para que (m)?* Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2000, p 27-28.

produz conhecimento novo e inédito; trata-se, assim, da descoberta por excelência. Por outro lado, a invenção consiste na utilização do conhecimento para determinados fins, segundo necessidades constatadas. Nem sempre o ensino, na qualidade de socialização do conhecimento, é suficiente para o cumprimento dessa incumbência. A invenção é, antes de tudo, a capacidade criativa dos seres humanos posta a serviço da solução de problemas imediatos e específicos, com base num acervo teórico e técnico. Por isso mesmo, o conhecimento produzido deve ser franqueado no mais amplo espaço social possível. Tal objetivo deve ser alcançado pelos empreendimentos de extensão.

Em outras palavras, a chave para a democratização do ensino superior talvez não resida propriamente na ampliação do número de vagas nas Instituições de Ensino Superior. Talvez a solução esteja exatamente na realocação do *topos* desses atores: de alunos para partícipes/criadores da difusão. Assim sendo, a democratização do conhecimento no plano do ensino superior poderia ser realizada não pelo aumento do número de diplomas de bacharéis, mas sim, por intermédio da adoção de uma nova postura por parte das Instituições de Ensino Superior, ao reconhecer e valorizar a contribuição desses atores, e dar-lhes a oportunidade de remodelar suas verdades e suas vivências. A adoção dessa nova postura passa necessariamente pela valorização da sabedoria popular, pelo pluralismo jurídico, pelas



verdades enfim, pertencentes aos diferentes segmentos sociais que, a seu modo, podem e devem ser reconhecidos como produtores de cultura jurídica.

Nessa hipótese, a extensão funcionaria como um elo de ligação entre o conhecimento científico reconhecido como tal (a descoberta, produzida nas Instituições de Ensino Superior) e os diferentes saberes, não menos válidos, porém ainda difusos, encontrados nos mais inesperados contextos e ambientes. Evidentemente, a sensibilidade para perceber onde se encontram tais saberes, exige maior estimulação, ou seja, seguramente faz-se necessário uma maior abertura para se reconhecer que o Direito não é encontrado apenas no aparelho estatal. Talvez seja a possibilidade de concretizar-se o *direito negociado* a que se referiu André-Jean Arnaud.

A extensão funcionaria não só como um arejamento do projeto pedagógico mas como uma fonte de novos conhecimentos, construídos a partir do diálogo com as verdades jurídico-culturais das comunidades. Para tanto, é necessário um contato direto com as comunidades para aportar conhecimento e também para aprender com elas, sonhar e inventar juntos, distantes da arrogância de supostos cientistas do Direito e com a humildade de quem apenas é portador de ferramentas que facilitam novos aprendizados. Com tal postura pedagógico-política,

talvez seja menos penoso encontrar as respostas necessárias para solucionar problemas complexos, que não se encontram nos códigos nem na jurisprudência, mas estão presentes na vida e no mundo.

É prudente sublinhar que no bojo das tarefas de produção e socialização do conhecimento sempre existe uma intencionalidade, não se trata de uma atividade “neutra”. Por arriscar defender semelhante posição, as universidades entraram numa crise de hegemonia.<sup>248</sup> Vale reiterar – a função precípua das instituições acadêmicas de nível superior é, acima de tudo, produzir e difundir conhecimento, por intermédio do trinômio: ensino, pesquisa e extensão. As Instituições de Ensino Superior não podem confundir suas atribuições respectivas, por exemplo, nem com as organizações não-governamentais, nem com as entidades do movimento social. Portanto, faz-se necessário que fique claramente estipulada a identidade das Instituições de Ensino Superior no conjunto da sociedade, sob pena de não dispor de um critério seguro e unívoco a respeito do papel representado pelos empreendimentos de extensão ou de pesquisa.

Em boa parte, a extensão determina a própria *destinação* do conhecimento produzido, tanto no ensino quanto na pesquisa, e socializado. Portanto, em termos objetivos, a extensão garante a

---

<sup>248</sup> Sobre o tema, cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Ibid.* pp 87-136

relevância social e a pertinência política do ensino e da pesquisa, ao convertê-los em bens acessíveis a uma parcela mais extensa da população, de tal maneira que o conhecimento possa contribuir para uma melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas. Este propósito evidencia a dimensão ética necessariamente embutida nessas atividades.

Vale advertir que, muito embora a extensão não deva ser alocada apenas como uma atividade acadêmica supletiva, também não deve ser superestimada. Mais que nada, a extensão deve ser concebida como a imprescindível *reserva ética* na função que o ensino superior desempenha na sociedade, em particular, na sociedade brasileira, submetida a graves carências. Sobretudo, a ênfase na extensão não deve tornar-se um subterfúgio para o descumprimento das funções de produção, reprodução e busca do conhecimento. Contudo, sabe-se também que a mera apreensão de conhecimento – enquanto apropriação de conceitos sobre os objetos – não é suficiente para produzir valores, nem para alimentar atitudes conseqüentes no plano das relações sociais. É preciso ir além: no processo ensino-aprendizagem, insistir na indagação sobre a relevância social do conhecimento, ou ainda, sobre a função do conhecimento na construção e preservação da *dignidade humana*.

Trata-se de introduzir uma categoria ética da sala de aula aos projetos de investigação científica; dos laboratórios às monografias; dos estágios às pós-graduações; bem como em todas as ações que integram o complexo que é o ensino superior. Consiste, por conseguinte, na adoção de um projeto pedagógico-político que supere a mera transmissão de conhecimento e reserve um espaço privilegiado para a superação do processo de desigualdade e exclusão em curso, e isto por meio da expansão da cultura democrática, da cidadania, das liberdades públicas, e dos direitos fundamentais. Isso significa situar a extensão de modo que ela possa “dialogar” com a pesquisa e o ensino, isto é, que ela possa atravessar horizontalmente todas as atividades acadêmicas, sem olvidar até mesmo as diretrizes administrativas.

A pesquisa e a extensão devem abarcar o maior contingente possível, de tal sorte que o novo ensino jurídico que brotará como resultado da integração dos três níveis de aprendizagem, trará, por certo, uma concepção de Direito muito mais próxima da vida do que o paradigma normativo que tem servido aos padrões atuais. Mais uma vez cabe o auxílio do professor Boaventura Santos, numa reflexão sobre a crise de hegemonia da universidade, no aspecto do que ele denomina a dicotomia teoria-prática:

Posta perante a questão da sua relevância econômica, social e política, a universidade procurou mais uma vez usar expedientes que salvaguardassem a sua centralidade sem, no entanto, comprometer a sua identidade funcional e institucional

tradicional. E mais uma vez os resultados ficaram aquém das promessas, mas não tanto que tenham feito perigar, pelo menos até agora, a permanência da universidade. Neste caso, a razão talvez resida no fato de os apelos à prática decorrerem de interesses muito distintos e até antagônicos, sustentados por grupos ou classes sociais com desigual poder social, e de a universidade, sem deixar de privilegiar os interesses e os grupos sociais dominantes, ter procurado dar alguma resposta (mesmo que apenas cosmética) aos interesses e aos grupos sociais dominados. Convocada em direções opostas, a universidade pôde tomar cada uma delas sem mudar de lugar.

À luz disto, deve-se ter presente que, ao contrário do que fazem crer os relatórios oficiais, nacionais e internacionais, a questão da relevância econômica, social e política da universidade, tal como foi levantada a partir dos anos sessenta, incluiu vertentes muito diversas e discrepantes. O amalgamento destas em palavras de ordem abstratas, como, por exemplo, o apelo à “inserção da universidade na comunidade”, facilitou todos os reducionismos, e a verdade é que esta palavra de ordem significa, nos dias de hoje, pouco mais que as relações entre a universidade e a economia.<sup>249</sup>

Seria necessário encontrar uma fuga das armadilhas e falácias com as quais se achaca o ensino jurídico hoje. Se as Instituições de Ensino Superior sofrem, em maior ou menor grau, com a crise referida pelo professor Boaventura; se o ensino do direito precisa ser reestruturado, entre outros, nos seus aspectos epistemológicos e políticos; se não se sabe como compatibilizar um ensino de qualidade com a democratização do ensino superior; se há dúvidas quanto à dimensão ética do ensino jurídico; um caminho possível seria a efetiva integração entre as dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão, e esta como a dimensão ética. Tal integração seria a forma de apreender os diversos saberes (da alta cultura e da cultura popular, entre outros que se venham a descobrir) e, a partir de então, construir uma nova

---

<sup>249</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Op cit* p. 101

ciência do Direito. Isto significaria que o ensino jurídico da graduação e da sala de aula poderia ser destinado a contingentes específicos, ao passo que a extensão e os resultados da pesquisa (como outras dimensões do ensino jurídico), poderiam ser inclusivos.

No cenário do controle da qualidade do ensino jurídico, os atores tradicionais eram o Ministério da Educação, com seus órgãos respectivos, a Ordem dos Advogados do Brasil, em especial a Comissão de Ensino Jurídico, o Colégio Brasileiro de Faculdades de Direito e, a bem da verdade, muitos dos profissionais que se dedicam à docência e/ou à administração dos cursos de Direito neste País. Recentemente, alguns mantenedores de instituições privadas começaram a perceber a importância deste trabalho e cerraram fileiras no batalhão dos defensores da qualidade de ensino nos cursos de Direito.

Não obstante, em alguns momentos, estes mesmos protagonistas se surpreendiam em posições conflitantes, pois os interesses a defender não encontravam eco em nenhum dos espaços aos quais pertenciam. Havia um certo desconforto para debater temas que trouxessem à tona os conflitos daqueles que se queriam ver irmanados no embate por um controle da qualidade que fosse eficaz e, quem sabe, na construção de uma forma de ensinar o Direito que contemplasse os anseios desses mesmos protagonistas.

Neste quadro é que o IAB retornou à cena como um vetusto protagonista, neutro do ponto de vista dos interesses corporativos a defender, pois não é instituição de ensino, não é entidade de classe, não é mantenedor e nem entidade governamental. O IAB promoveu, nos anos de 2000 e 2001 dois encontros, sendo o segundo de abrangência nacional. Ambos visavam a abertura de um espaço onde aqueles atores pudessem expor seus argumentos, sem restrições, a fim de converter os conflitos para um salto de qualidade, ou seja, fomentar o debate e buscar, democraticamente, alternativas consensuais de encaminhamento das soluções. Por isso mesmo, tais encontros foram denominados de *Colóquios sobre Ensino Jurídico*.

Ao assim proceder, o IAB procurou interferir, no sentido de “consolidar uma esfera não particularista de generalização de interesses em uma sociedade na qual o particularismo ainda domina as relações sociedade política-Estado”.<sup>250</sup> Isto porque o IAB, neste episódio, demonstrou ter legitimidade para “chamar” os atores tradicional e legalmente envolvidos com o problema, a fim de, democraticamente, discutirem e negociarem propostas de ação. Foi criada, assim, uma “esfera não particularista de generalização de interesses”.

---

<sup>250</sup> AVRITZER, Leonardo. *Op. cit.*, p. 301

Aliás, Avritzer procurou apresentar uma solução contínua para o problema de criação de tal “esfera”:

A solução para tal problema residiria na criação de mecanismos legais de intervenção em bloco para a implementação de uma nova forma de administração, um mecanismo que reconhecesse que o particularismo não é episódico nas instituições estatais brasileiras, mas sim uma prática corriqueira. Desse modo, a sociedade civil se institucionalizaria no Brasil com uma instância legal própria, que efetivasse os anseios, por generalidade, bloqueados pela dominação de partes do aparato administrativo do Estado por atores não-modernos. A “implementação complexa” cumpriria o papel de dar um desenho institucional, específico ao problema da compatibilização entre generalidade cultural e especificidade institucional ao mostrar que o problema da inefetividade do direito pode encontrar solução em instituições específicas compatíveis com o legado cultural da modernidade.<sup>251</sup>

Os episódios narrados dos Colóquios sobre ensino jurídico podem ser analisados como um “teste bem sucedido” da capacidade e legitimidade do IAB para assumir, pelo menos como colaborador, tamanha tarefa. Em outras palavras, o IAB já tem dado pistas de suas potencialidades de permanecer relevante no século XXI, e de ser capaz de cumprir com suas finalidades estatutárias, à altura dos desafios que lhe vêm sendo apresentados. Restará observar se o IAB conseguirá manter-se como uma modalidade de intelectual orgânico da democracia participativa.

O IAB tem participado do processo de governança, pela mobilização de atores que não dispõem de espaço social, ou que não encontram eco para as suas reflexões. É a abertura para a participação

---

<sup>251</sup> *Idem*, p. 303



de todos os que desejam construir um projeto sintonizado com os ideais jurídico-políticos do Instituto. Nesse novo momento da vida institucional, além das manifestações que se deram durante episódios marcantes da vida nacional ao longo das gestões de Ricardo Lira, Bonfim e Baeta, mais recentemente, foi possível a abertura de um espaço para a criação de uma entidade afinada com os propósitos do Instituto, à semelhança da OAB, setenta anos atrás, que não poderia ser criada em outro *locus* senão aquele ocupado pelo IAB – a já citada ABEDi.

A criação da ABEDi no espaço do IAB foi um ensaio da participação do Instituto no processo de governança, porquanto ensejou a oportunidade de que professores universitários, estudantes, Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, uma entidade de classe (a OAB) e representantes do Estado (integrantes de Comissões do Ministério da Educação), se reunissem em torno do objetivo comum de aperfeiçoar o ensino jurídico – uma das finalidades do próprio Instituto – e articulassem uma associação nacional.

Em outras instâncias, como as instituições superiores de ensino, os órgãos governamentais, e mesmo a própria OAB, essa associação não poderia ter sido articulada, visto que a oportunidade de participação de todos esses atores sociais só poderia ser concretizada num espaço que reunisse as condições que apenas o IAB aglutina, sobretudo em

decorrência de sua legitimidade como instituição sesquicentenária. Ou dito de outro modo, porque o Instituto tem demonstrado não ter outras causas a defender, senão aquelas expressamente declaradas pelos seus mais recentes presidentes e lideranças mais notórias.

Mais uma vez, neste episódio, o Instituto teria sido uma referência nacional, ao prover uma reflexão jurídico-política imprescindível, ao lado da formulação de encaminhamentos relativos a um grave e complexo problema atual: o aprimoramento da qualidade do ensino jurídico.

Ao longo do presente capítulo procurou-se demonstrar a retomada da postura crítica do IAB, revelada nas muitas manifestações, indicações e posicionamentos assumidos pelo Instituto. Na história do IAB percebe-se, pelos episódios e análises constantes dos capítulos 2 a 5, que o Instituto é uma referência na cultura jurídica nacional.

## CONCLUSÃO

O IAB tem sido, ao longo da segunda metade do século XIX e ao longo de todo o século XX, uma referência na cultura jurídica nacional; ainda que seja pouco difundido entre os profissionais que bem conhecem a Ordem dos Advogados do Brasil, mas, que nunca ouviram sobre o criador da OAB. Por meio da presente pesquisa de recorte histórico buscou-se traçar um perfil da atuação do Instituto, através dos episódios narrados e interpretados. No entanto, a fim de reafirmar sua relevância neste início de século XXI e da necessidade imprescindível do cumprimento dos seus objetivos estatutários, o IAB se vê desafiado a aprofundar o debate a respeito de sua própria inserção na elaboração de um novo projeto de sociedade brasileira, e tudo isso por intermédio da intensificação das relações com a sociedade civil e com a democracia participativa no País.

A visão crítica do IAB referente ao ordenamento jurídico brasileiro, consagrada na última década do século XX, mas construída ao longo de toda a sua história, revelaria a importância e a imprescindibilidade dessa entidade. Alguns dos documentos, manifestos e pareceres do Instituto, mesmo os mais antigos, poderiam ser bem aplicados na atualidade, posto que, na maior parte dos casos,

os problemas brasileiros ali traduzidos, ainda não foram superados. Tal contribuição ímpar para o Direito brasileiro transformaria o IAB numa entidade que pode encarnar quase toda a trajetória do direito nacional desde a Independência, recapitulando todas as contradições e contribuições dos homens e mulheres que lutaram e lutam por um Brasil mais democrático e participativo.

Voltando à temática estatutária, vale exaltar que no final do século XX, mais precisamente em dois momentos, tornou-se imperativo que novamente o IAB alterasse seus estatutos no intuito de modificar algumas das competências dos integrantes da Diretoria e acrescentar finalidades e atribuições para a própria entidade. As mudanças mais significativas residem justamente no conteúdo desses acréscimos. São eles: os acréscimos das finalidades dos incisos V e VI do § 2º do artigo 1º, qual seja, como fins do Instituto a representação, judicial ou extrajudicial, de seus filiados; e a contribuição para o aperfeiçoamento do ensino jurídico.

E para tanto, entre outras prerrogativas, o Instituto está autorizado pelo § 3º do mesmo artigo a celebrar convênios e contratos com entidades públicas e privadas (inciso VIII), bem como impetrar mandado de segurança coletivo, ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade, mandado de injunção e outras medidas judiciais, em defesa dos interesses difusos da sociedade e dos interesses coletivos

de seus filiados e associados (inciso V). Vale lembrar que os Estatutos mantiveram a redação do artigo 2º, quanto à vedação de pronunciamento, apenas quanto às questões religiosas ou político-partidárias.

A discussão sobre a possibilidade do IAB ingressar com ação direta de inconstitucionalidade gerou tensões internas consideráveis, que chegaram mesmo a provocar desgastes entre integrantes de grupos até então coesos. Os novos estatutos, atualmente em vigor, além dos fins da entidade (previstos no artigo 1º), o artigo 16, inciso XII estipula que o presidente pode, em caso de urgência urgentíssima, promover a arguição de inconstitucionalidade e outras medidas judiciais previstas neste Estatuto, *ad referendum* do Colégio de Presidentes e do Plenário do IAB.

O dispositivo se repete novamente no artigo 37, especificando a autorização ao presidente do Instituto para impetrar ADIN, reportando-se ao artigo 16. A aprovação desses dispositivos ocorreu por maioria apertada, com manifestação contrária em parecer do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o qual entendeu que tal dispositivo seria inconstitucional, uma vez que apenas a OAB teria legitimidade para promover tais medidas, não o Instituto. Muitos dos sócios concordam com essa tese, mas votaram favoravelmente ao dispositivo única e exclusivamente porque entenderam que, de uma forma ou de

outra, o Instituto deve resolver seus assuntos internos, sem ingerência da OAB, pois, ainda que a decisão seja equivocada, deve pertencer ao IAB e não ser motivada pelo alvedrio da Ordem.

Ainda não surgiu uma oportunidade de se aferir a legitimidade do Instituto nessa matéria, e talvez nem venha a existir, pois o IAB tem assento permanente no Conselho Federal da Ordem e, por essa razão, quando for o caso, está credenciado para sugerir que a Ordem ingresse com ADIN. Afinal, neste caso, a autoria não seria o mais importante, mas sim, o compromisso com o aperfeiçoamento da ordem jurídica nacional.

Como já foi mencionando, outro papel estatutário que o IAB precisa desempenhar refere-se ao ensino jurídico. Ao imiscuir-se nesta seara, o IAB seguramente poderia reunir as condições para elaborar a síntese dialética entre as forças da história jurídica brasileira, uma vez que estaria lidando com a própria formação dos futuros aplicadores do direito, que podem vir a se tornar a população-alvo preferencial da “ação orientada” do Instituto. Por sinal, como já assinalado, o tema do ensino jurídico tem sido recorrente na história do IAB. Em 1967 o IAB debruçou-se sobre o tema, e retomou a mesma preocupação na década de 1990. Na gestão de Calheiros Bonfim foi uma das discussões prioritárias. Nos anos de 2000 e 2001, seminários foram realizados no Plenário da Casa para ponderar sobre o mesmo assunto.

Pode-se assegurar que o IAB, na qualidade de uma entidade de cultura jurídica, sempre se preocupou com a qualidade do ensino nas escolas de Direito. Após um Seminário sobre Ensino Jurídico realizado em 1967, outras iniciativas foram tomadas no sentido do aprofundamento deste tema. No ciclo *V Jornadas Teixeira de Freitas*, um evento de caráter internacional, o tema do ensino jurídico foi novamente discutido, com a colaboração de expositores estrangeiros. No entanto, veio por intermédio do empenho da Comissão Permanente de Relações Universitárias a contribuição decisiva para um empreendimento significativo nessa matéria: a criação da Associação Brasileira do Ensino do Direito – ABEDi (que utiliza como sede o endereço do próprio Instituto, no Rio de Janeiro).

Em resumo: pode-se ponderar que a contribuição do IAB foi de considerável relevância no cenário jurídico nacional, seja nos primórdios, por significar a única entidade de referência para o mundo jurídico, seja após a década de 1930, com a criação da OAB, devido à elaboração sistemática de uma racionalidade técnica para a emancipação; em outras palavras, quando, segundo a perspectiva da presente pesquisa, o IAB teria assumido o papel de intelectual orgânico da democracia liberal. É oportuno observar que se desde a década de 1930 até o início da década de 1990, o Instituto teve sua atuação

pautada pelo formalismo jurídico, é possível qualificá-lo de *progressista*, no sentido formulado por Bobbio.

Não obstante, é necessário reconhecer que durante o período militar, a despeito da *intelligentsia* do Instituto insistir nas tentativas de defesa das liberdades públicas, dos direitos humanos e fundamentais e do retorno ao Estado Democrático de Direito, a dedicação dela não foi suficiente e o IAB, na prática, omitiu-se.

Entretanto, a composição de uma nova *intelligentsia* – cuja plataforma teria sido concretizada nas três gestões consecutivas de Ricardo Lira, Calheiros Bonfim e Hermann Baeta – viria a contribuir para que o IAB reconstruísse sua identidade e retomasse valores fundantes, ao mesmo tempo, afinado com os novos desafios estruturais e conjunturais em curso no Brasil e no Mundo. Isso implicava, por intermédio de atores do mundo jurídico, no pendor para estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada, a fim de retomar o seu papel de afirmação dos direitos fundamentais e do aprimoramento do ordenamento jurídico pátrio.

Levando-se em conta o panorama conjuntural, caberia ainda à *intelligentsia* do IAB, elaborar uma criteriologia apropriada em relação aos dilemas da sociedade civil. Se o IAB toma por base os referenciais dos direitos humanos, do Estado Democrático de Direito e suas



finalidades estatutárias, a fim de intervir e participar no processo de governança, cabe uma profunda reflexão interna que o impeça de cair numa armadilha, pois imbuído da legítima pretensão de servir à sociedade civil e ser fiel aos seus princípios pode, ao fim e ao cabo, tornar-se mais um instrumento na estratégia de esvaziamento do Estado e do fortalecimento do Mercado.

Desse modo, o equacionamento do problema incluiria: a) as finalidades estatutárias e históricas do Instituto; b) o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, por intermédio do aperfeiçoamento da ordem jurídica brasileira; c) os princípios gerais de direito, e, em especial, os direitos humanos e fundamentais como paradigmas da ação cultural do IAB; d) a participação no processo de governança; e) a oposição ao neoliberalismo e à lógica imposta pelo mercado globalizado; f) o apoio ao fortalecimento da sociedade civil.

Equilibrar todos esses fatores, conferindo a cada um o peso adequado, talvez seja uma tarefa para os próximos anos no Instituto. Aliás, seria interessante, como afirmou um dos ex-presidentes, dialogar com outros segmentos para além do âmbito jurídico, em eventos programados especificamente para a elaboração dos contornos de um projeto de sociedade brasileira. Sem essa clareza, o Instituto corre, pelo menos, dois riscos: 1) o de reforçar o esfacelamento do modelo de Estado que deseja preservar e aprimorar; 2) cair num ativismo que só

terá sentido pontualmente, deslocado de uma estratégia de ação mais ampla, que realmente contribua para o desenvolvimento integral da cidadania, e para a afirmação da soberania nacional.

Finalmente, ainda na direção de demonstrar que o IAB tem sido reconhecido pelo poder constituído como uma referência na cultura jurídica nacional, foram acrescentados os documentos anexos, que servem como exemplos de participação direta do Instituto na construção do ordenamento jurídico e do reconhecimento de sua contribuição pelo Poder Legislativo. São eles:

- 01) Anais do Senado, de 1900, autorizando o Governo a ceder prédio público para funcionamento do IAB;
- 02) Mensagem do presidente Otto Gil, em julho de 1958, sobre Projeto de Lei;
- 03) Parecer do IAB sobre matéria tributária, incorporada *in totum*, em dezembro de 1958;
- 04) Notícia de ofício do IAB acerca de inconstitucionalidade e inconveniências de linguagem em Projeto de Lei da Câmara destinado a regular abusos do poder econômico, em 1961;
- 05) Relatório e Parecer da Comissão de Direito Privado do IAB, também incorporado *in totum*, versando sobre a capacidade civil da mulher casada, em junho de 1961;

- 06) Comunicação, no Senado, sobre a Medalha Rui Barbosa, do IAB, em 1971;
- 07) Documento que serviu de base para argumentação do Senador Nelson Carneiro, em maio de 1984, a saber, parecer publicado *in totum* no Diário do Congresso Nacional;
- 08) Documento incorporado *in totum* aos Anais do Senado Federal, subsidiando pronunciamento do Senador Josaphat Marinho, ele mesmo sócio do IAB, em janeiro de 1997;
- 09) Debates dos Senadores a partir de Parecer e Manifesto do IAB sobre a questão da Amazônia, em maio de 1997;
- 10) Transcrição dos debates da Comissão Especial sobre Projeto de Emenda Constitucional versando sobre a inelegibilidade, referente às discussões do IAB, em junho de 2001;
- 11) Transcrição dos debates da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, fazendo referência ao encaminhamento e aceitação, pela Câmara dos Deputados, de anteprojeto de lei (em 1999), construído no IAB, em outubro de 2001;
- 12) Ata de Comissão da Câmara dos Deputados, referindo-se a ofício encaminhado pelo IAB, em junho de 2002;
- 13) Transcrição dos debates na Comissão Especial para estudo da Reforma Trabalhista, quando o IAB foi convidado a colaborar, por intermédio de um de seus diretores, em maio de 2003.

Assim é que não se pode analisar a história do direito brasileiro sem uma referência explícita ao papel do IAB, uma vez que boa parte do ordenamento pátrio foi, direta ou indiretamente, concebido e engendrado, quer nas reuniões plenárias e públicas, quer nas diferentes formas de articulação de seus consócios.

Por tudo isso, pode-se asseverar que os ecos da *Casa de Montezuma* são e continuarão sendo ouvidos, enquanto no mundo jurídico existir quem esteja imbuído do propósito de que o Brasil experimente a plenitude do Estado Democrático de Direito.

**ANEXOS**

**Anexo 1**

**Anais do Senado, de 1900, autorizando o Governo a ceder prédio  
público para funcionamento do IAB**

**O Sr. 4.º Secretario** (*servindo de 1.º*) dá conta do seguinte

EXPEDIENTE

Offícios:

Tros do 1.º Secretario da Camara dos Deputados, datados do 28 do corrente mez, remettendo as proposições da mesma Camara, relativas: uma á concessão de seis mezes de licença com as mesmas vantagens da que lhe foi concedida pelo Governo, a Joaquim Julio Alves da Silva, agente de 2.ª classe da Estrada de Ferro Central do Brazil; e duas á doação permanente installação das Faculdades Livres de Direito e de Sciencias Juridicas e Sociaes desta Capital. — A' Comissão de Finanças.

Outro do mesmo secretario o data, communicando que a Camara dos Deputados, em sessão de 27 do corrente mez, tendo adoptado a emenda do Senado á proposição da mesma Camara prorogando a actual sessão legislativa até o dia 20 de dezembro do corrente anno, enviou a respectiva resolução ao Sr. Presidente da Republica para a formalidade da publicação. — Inteirado.

Outro do presidente do Estado de Matto Grosso, datado de 2 de outubro proximo pasado, enviando dous exemplares da collecção das leis do mesmo Estado, promulgadas no corrente anno. — Agradeceu-se e archivoou-se.

**O Sr. Brazillo da Luz** (*supplente, servindo de 2.º Secretario*), lê, e fica sobre a mo sapara ser discutido na sessão seguinte, depois de publicado no *Diario do Congresso*, o seguinte

PARECER

N. 215—1900

*Redacção final do projecto do Senado, n. 20, de 1900*

O Congresso Nacional resolve:

Artigo unico. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir no Ministerio da Justiça e Negocios Interiores o credito de 4:100\$, para occorrer ao pagamento do Dr. Tibureio Valeriano Pecogueiro do Amaral, lente cathedratico da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, do premio arbitrado, na conformidade dos arts. 38 e 39 doCodigo do Ensino Superior, pela obra que publicou intitulada de

rações necessarias e revogadas na disposição<sup>8</sup> em contrario.

Sala das Comissões, 29 de novembro de 1900. — *B. de Mendonça Sobrinho.* — *Joaquim Sarmiento.* — *Gustavo Richard.*

**O Sr. Brazillo da Luz** (*pela ordem*) requer dispensa da impressão do parecer no *Diario do Congresso*, affirm de ser o mesmo desentido immediatamente.

Consultado, o Senado concede a dispensa.

Entra em discussão e é sem debate approvada a redacção.

E' lida, posta em discussão e sem debate approvada a redacção final do projecto do Senado, n. 19 relativo á concessão de licença á Ubaldo Benedicto Serejo.

E' lido e estando apoiado pelo numero de assignaturas vae imprimir para entrar na ordem dos trabalhos, o seguinte

PROJECTO

N. 23—1900

O Congresso Nacional Resolve:

Art. 1.º Fica o Governo autorizado a dar permanente installação, em proedio publico de que possa dispôr, no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, fundado nesta Capital em 9 de agosto de 1843.

Art. 2.º O instituto gosará de franquia postal.

Art. 3.º Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das sessões, 29 de novembro de 1900. — *J. L. Coelho e Campos.* — *Ruy Barbosa.* — *A Azeredo.* — *Benedicto Leite.* — *J. Joaquim de Souza.*

ORDEM DO DIA

CREDITO PARA PAGAMENTO DO BACHAREL MAXIMINO DE ARAUJO MACIEL.

Entra em 3.ª discussão a proposição da Camara dos Deputados, n. 72, de 1900, autorizando o Poder Executivo a abrir no Ministerio da Guerra o credito extraordinario de 1:400\$, para occorrer ao pagamento do bacharel Maximino de Araujo Maciel, professor em disponibilidade do Collegio Militar;

Ninguem pedindo a palavra, encerra-se a discussão.

Posta a votos, é approvada e, sendo adovae ser

**Anexo 2**

**Mensagem do presidente Otto Gil, em julho de 1958, sobre Projeto  
de Lei**

— 4 —

— Do Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, nos seguintes termos:

**INSTITUTO DOS ADVOGADOS  
BRASILEIROS**

Gabinete do Presidente

Rio de Janeiro, 14 de julho de 1958.

Exmo. Sr. Senador Apolônio Salles DD. Vice-Presidente do Senado Federal — Nesta Capital.

Senhor Vice-Presidente:

Tenho a honra de me dirigir a V. Exa. para comunicar-lhe que este Instituto, depois de tomar conhecimento do relato que fiz em sessão de 10 de julho corrente, do veto moralizador oposto pelo Senhor Presidente da República ao art. 25 do Projeto de Lei número 9458 (que modificou os vencimentos da magistratura), e, considerando que o dispositivo vetado é, indiscutivelmente nocivo à majestade do Poder Judiciário deliberou fôsse enviado ao Congresso Nacional o telegrama abaixo, cujos dizeres ora ratificamos:

«Instituto Advogados Brasileiros elevada e única preocupação zelar moralidade concursos realizados escolha juizes substitutos, encarece nobres representantes do povo brasileiro conveniência aprovação veto presidencial dispositivo Projeto Lei número 9458 que manda aproveitar candidatos reprovados concurso recentemente realizado, com participação advogados foro local. Agradece atendimento desta sugestão. — Otto Gil, Presidente.

Certo de que o Congresso Nacional há de manter o aludido veto, agradecemos a V. Exa. a gentileza da divulgação deste Ofício no «Diário do Congresso Nacional».

Reiteramos, ao ensejo, os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração. — Otto Gil, Presidente.  
Publique-se.

*Mensagem*

— Do Presidente da República, como segue:

MESSAGEM N.º 115, de 1958

(Número de ordem na Presidência da República: 238).

Presidência da República

Gabinete Civil

Rio de Janeiro D. F. — Em 15-7-58.

Senhor Primeiro Secretário:

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência a inclusa Mensagem do Senhor Presidente da República, submetendo à apreciação dessa Casa do Congresso Nacional a nomeação do Senhor Rubens Ferreira de Mello, Ministro Plenipotenciário de Primeira classe, para o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil na Indonésia.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e consideração — Victor Nunes Leal, Chefe do Gabinete Civil.

N.º 238.

Senhores Membros do Senado Federal:

De acordo com o preceito constitucional, tenho a honra de submeter à apreciação de Vossas Excelências a nomeação que desejo fazer do Senhor Rubens Ferreira de Mello, Ministro Plenipotenciário de Primeira classe, para o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil na Indonésia.

Quanto aos méritos do Senhor Rubens Ferreira de Mello, que me induziram a escolhê-lo para o desempenho dessas elevadas funções, constam da informação a ser pres-



**Anexo 3**

**Parecer do IAB sobre matéria tributária, incorporada *in totum*, em  
dezembro de 1958**

a) em todo o território nacional, dentro de normas eminentemente preventivas;

b) através de medidas, que visem, predominantemente, a profilaxia, o ensino, a pesquisa, a propagação e educação sanitária e a ação social.

Art. 3.º — São órgãos integrantes da Campanha:

a) o Serviço Nacional de Lepra como supervisor e responsável;

b) os órgãos federais de assistência ou de serviço social, na forma do que fôr solicitado pelo Serviço Nacional de Lepra;

c) os institutos e caixas de aposentadoria e pensões, ministrando a seus associados medidas de profilaxia e assistência, mediante ajustes de cooperação firmados com o Serviço Nacional de Lepra;

d) os órgãos estaduais e municipais de saúde e outras entidades oficiais mediante convênios escritos, entre as autoridades que os respectivos governos indicarem e o diretor do Serviço Nacional de Lepra;

e) as instituições que recebem subvenção do Governo da União, segundo os programas elaborados pelo Serviço Nacional de Lepra nos limites dos recursos de que dispuserem;

f) outras pessoas físicas ou jurídicas, que se disponham a contribuir, por qualquer meio útil, inclusive doações e legados, sem cláusulas onerosas, a juízo do Ministro da Saúde, e em face do parecer do Serviço Nacional de Lepra.

Art. 4.º — A Campanha será realizada de acôrdo com o regime financeiro estabelecido no art. 4.º e seus parágrafos do Decreto-lei n.º 9.387, de 20 de junho de 1946.

Art. 5.º — Será considerado de natureza relevante o serviço gratuito prestado à Campanha.

Art. 6.º — Diante da verificação dos proventos da Campanha Nacional Contra a Lepra, o Govern-

no Federal, por intermédio do Departamento Nacional de Saúde e proposta do Serviço Nacional de Lepra, poderá transferir a instituições particulares, congregadas ou não em federação de sociedades assistenciais, o encargo de manter, em caráter permanente, sob a orientação e fiscalização do Serviço Nacional de Lepra, órgãos de assistência a cargo dos poderes públicos.

Art. 7.º — Para o atendimento das despesas decorrentes da realização da Campanha Nacional Contra a Lepra, o Poder Executivo incluirá, anualmente, no Orçamento Geral da União, durante 5 (cinco) exercícios consecutivos, as seguintes dotações:

Cr\$

a)	primeiro ano . . .	91.700.000,00
b)	segundo ano . . .	137.550.000,00
c)	terceiro ano . . .	150.450.000,00
d)	quarto ano . . .	170.580.000,00
e)	quinto ano . . .	200.550.000,00

Art. 8.º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 9.º — Revogam-se as disposições em contrário.

*As Comissões de Saúde Pública e de Finanças.*

*Carta do Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros nos seguintes termos:*

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS — CABINETE DO PRESIDENTE

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1958.

*Urgente*

Exmo. Sr. Senador Apolônio Salles — D.D. Vice-Presidente do Senado Federal.

Tenho a honra de me dirigir a V. Ex.ª, para comunicar-lhe que este Instituto, tendo tido ciência dos propósitos do Governo Fe-

deral de obter a aprovação, pelo Congresso Nacional, dos novos projetos de lei de aumento de alíquotas dos Impostos de Selo e de Consumo, depois de já ter sido sancionada a Lei Orçamentária para 1959 — ("Diário do Congresso Nacional" — de 6 de dezembro de 1958, Seção I) — nomeou uma Comissão Especial para estudar a matéria.

O parecer dessa Comissão, ontem aprovado em Sessão plenária assim conclui:

*"Qualquer majoração tributária — exceção feita para a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra — para que possa ser cobrada no exercício imediatamente subsequente ao em que for promulgada, há de ter sido expressamente prevista na lei orçamentária, assim entendida a menção da lei que determinou aquela majoração e o respectivo quantitativo".*

Dada a grave responsabilidade que se quer atribuir ao Congresso Nacional na votação de projetos de lei que são manifestamente inconstitucionais, eis que, já estando sancionada a lei orçamentária para 1959, não é possível, depois disso, votar aumento de imposto e taxas para vigorar a partir de janeiro de 1959, solicito a V. Ex.<sup>a</sup> que se digne mandar inserir o referido parecer no "Diário do Congresso Nacional" e encaminhá-lo às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças dessa Casa do Parlamento Nacional.

Agradecendo a V. Ex.<sup>a</sup> a atenção que dispensar a esta solicitação, renovo, no ensejo, os sentimentos de minha grande admiração e elevado apreço — Otto Gil, Presidente.

PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL CONSTITUÍDA PARA OPINAR SOBRE A INDICAÇÃO N.º

*Qualquer majoração tributária — exceção feita para a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra — para que possa ser cobrada no exercício imediatamente subsequente ao em que for promulgada, há de ter sido expressamente prevista na lei orçamentária, assim entendida a menção da lei que determinou aquela majoração e o respectivo quantitativo.*

O ilustre consórcio Dr. Otto de Andrade Gil, Presidente desta Casa, apresentou à consideração do Instituto dos Advogados Brasileiros uma Indicação, versando matéria constitucional, do teor seguinte:

"1. A Constituição Federal vigente ao assegurar a brasileiros e aos estrangeiros, residentes no País, a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade o faz, inscrevendo, entre os direitos e garantias, o de que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei — e, particularmente, no tocante às leis tributárias, estabelece que — "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra".

(Art. 141 — n.º 34).

2. Desde a vigência da Constituição de 1946 o Congresso Nacional sempre entendeu — e essa interpretação da Lei Magna é assaz valiosa — que a votação e promulgação das leis tributárias, quando criam novos impostos ou aumentam as alíquotas dos tributos existentes, devem preceder à lei orçamentária, a modo que desta conste,

como é óbvio, a previsão da receita que essa nova lei tributária ou esse aumento da alíquota deverá produzir.

3. Da mesma forma que a Lei Orçamentária não poderá declarar a receita de tributo ainda inexistente ao tempo de sua tramitação no Parlamento, não poderá mencionar receita referente a aumento de alíquotas constante de lei também inexistente.

4. Essas noções banais e corriqueiras, têm sido, como disse, observadas, até aqui, pelo Congresso Nacional.

5. Sucede, porém, que notícias hoje veiculadas pelos jornais nos deixam estarecidos ante os propósitos do Governo Federal de obter que o Congresso Nacional, vote as novas Leis do Imposto de Selo e de Consumo, com aumento de alíquotas e modificação das incidências, para vigorar no próximo exercício financeiro de 1959, quando a Lei Orçamentária já foi decretada e não cogita da modificação das alíquotas daqueles impostos.

6. Pelo noticiário do Congresso Nacional se fica sabendo que foi o Senador Lamela Bittencourt quem tentou introduzir na Lei Orçamentária um dispositivo segundo o qual os Impostos de Selo e de Consumo seriam cobrados em 1959 de acôrdo com os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. Essa esdrúxula proposição não foi aceita pela Câmara dos Deputados. E, por isso, não consta da Lei Orçamentária para 1959, aquela exótica proposta senatorial.

7. Não obstante a recusa, de se incluir na Lei Orçamentária um preceito de tal natureza, parece que o Governo da República ou melhor o Poder Executivo, premi-do pelo vultoso *deficit orçamentário* para 1959, tenciona fazer aprovar, ainda este ano, e depois da votação da Lei Orçamentária, as

novas alíquotas dos Impostos do Selo e de Consumo, e o faz apoiando-se, ao que se alega, em pronunciamento favorável do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Faço ao exposto e dada a magnitude da matéria e urgente pronunciamento dos Juristas brasileiros sobre a matéria.

Indico que o Instituto dos Advogados Brasileiros declare, com urgência — por uma Comissão Especial de cinco membros — em parecer fundamentado, se, face aos preceitos Constitucionais vigentes poderá o Congresso Nacional votar leis tributárias, com aumento das alíquotas dos respectivos tributos, para vigorar no exercício seguinte ao da votação, tudo isso depois de já ter sido votada e sancionada a Lei Orçamentária para o mesmo exercício financeiro, vale dizer, se os novos tributos poderão ser cobrados em 1959 sem que d'elles tenha cogitado a Lei Orçamentária para 1959".

Nomeada a Comissão Especial, passa a dar, com urgência que o assunto requer, o seguinte

#### PARERES

1. Não há dúvida que a Lei Orçamentária para 1959 não previu — tal como referido na Indicação qualquer aumento na arrecadação dos Impostos de Consumo e Selo do Papel, mantida, naquele diploma, e sem alteração, a antiga legislação reguladora da percepção daquelles tributos.

2. Alega-se que o Governo, invocando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, teria o propósito de fazer aprovar — ainda no presente exercício — leis alterando e majorando as alíquotas dos sobreditos Impostos de Selo e Consumo, para cobrá-las no próximo exercício de 1959, tudo sob a alegação, que se diz reborada pela Pretório Excelso, de que a existência de lei, anterior ao Orçamento, autorizando, genericamente, a co-

brança de determinado tributo, dispensa a prévia autorização orçamentária para a cobrança dos aumentos versando tributos precedentemente criados.

3. Parece-nos que o fato do Supremo Tribunal Federal, ou qualquer outro Tribunal do País, firmar um entendimento a respeito da interpretação de determinado preceito de lei não impede, nem tolhe, nem susta pronunciamento doutrinário que com aquêlê entendimento colida.

Sobre, constituir expresso mandamento estatutário o pronunciar-se o Instituto dos Advogados Brasileiros, visando o aperfeiçoamento da ordem jurídica — e que se consubstancia, entre outras formas, pela crítica serena dos julgados — é preciso notar, e o fazemos apoiados em escoltos de Pedro Lessa, que uma decisão, mesmo judicial, só vale pelas razões, pelos raciocínios que encerra e, nunca, pelo decreto judicial. Se o fato de ter decidido mal, uma ou mais vezes, fôsse motivo jurídico para sempre decidir do mesmo modo, a jurisprudência seria o pior de todos os inimigos do direito (voto daquele eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, na "Revista de Direito", de Bento de Faria, vol. 59, página 311).

4. Outra não é, neste passo, a lição do preclaro Ministro Carlos Maximiliano, que depois de citar um texto de Raul de La Grasserie, sobre o conceito de jurisprudência, adverte o intérprete acêrca da necessidade de se não limitar a limitar ou contar os precedentes, concitando-o a, ao invés disso, pesá-los, preferindo os trabalhos diretos sobre o texto. Os julgados, de fato, constituem bons auxiliares de exegese, quando manuseados cuidadosamente, criticados, comparados, examinados à luz dos princípios, com os livros de doutrina, com as exposições sistemáticas de Direito. A jurisprudência,

por si só, isolada, não tem valor decisivo, absoluto. (Hermenêutica, 3.ª Edição, página 224).

5. A indagação sobre se, face ao preceito do art. 141, parágrafo 34 da Constituição Federal, é válida a cobrança de majoração de tributo (já existente e cobrado por força de legislação anterior) determinada por lei não incluída no orçamento, essa indagação, ao que nos consta, já foi, na realidade, respondida pelo Supremo Tribunal Federal.

No Tribunal Federal de Recursos, em questão versando o aumento da Taxa de Educação e Saúde, determinado pela Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1960, prevaleceu, à unanimidade de votos, a tese sustentada no voto do Relator, Ministro Cunha Vasconcelles, no sentido da constitucionalidade da referida majoração, isto porque

"o simples aumento, ou majoração de tributo, em geral já previsto nas leis orçamentárias, não infringe a Constituição, porque a lei orçamentária não especifica o "quantum", do tributo a ser pago em cada espécie. A lei simplesmente prevê a Receita global.

Afigura-se-me que o que a Constituição pretende, ou pretendeu o constituinte com a dupla exigência, foi uma advertência, uma segurança ao contribuinte, advertência de que ele estará sujeito, no exercício determinado, ao pagamento daquele imposto — e segurança de que nenhum imposto lhe poderá ser exigido sem aquela advertência, isso para que o contribuinte, na movimentação dos seus negócios tenha base certa para o efeito de cálculo dessa mesma movimentação, do giro do seu comércio. Pretender que também a majoração dos tributos já previstos obedeça à dupla exigência, a meu ver, é pre-

tender demais, fora do alcance e dos objetivos da Constituição". ("Revista de Direito Administrativo" — Vol. 30, páginas 207-8).

6. Esse entendimento mereceu a aveniência do Supremo Tribunal Federal, manifestada em outra questão de direito, aforada posteriormente.

Discutiu-se, naquele Petrório Excelso, a constitucionalidade da cobrança, em 1955, da majoração da Taxa de Previdência Social, determinada pela Lei 2.250, de 1954, não incluída na lei orçamentária para 1955, tendo o Supremo Tribunal Federal, confirmando acórdãos do Tribunal Federal de Recursos, decidido pela constitucionalidade da pretendida cobrança.

Mais recentemente, e no mesmo teor de idéias, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 31.619 (R.D.A., volume 50, página 72) que "basta a existência de lei, precedendo ou sucedendo o orçamento, para autorizar a cobrança do tributo".

7. Não basta, ao que temos, para que se possa, no exercício de 1959, cobrar, já majorados, os Impostos de Consumo e Selo, que a lei criadora desses tributos tenha sido expressamente mencionada no orçamento, pois esse procedimento afrontaria, de um golpe, o preceito do art. 141, parágrafo 3º da Constituição Federal — garantidor da liberdade, de segurança individual e da propriedade — e o princípio da unidade e anualidade orçamentárias, princípio de que decorre a inclusão obrigatória na receita, de todas as rendas e suplementos, ao Estado, para satisfação das necessidades coletivas (art. 73 da Constituição).

8. Dos dois preceitos constitucionais acima invocados decorrem três conclusões, absolutamente invulneráveis e que o preclaro e culto João Mangabeira assim sintetizou:

1.º — Pela anualidade e universalidade do Orçamento, o Estado assegura o seu equilíbrio financeiro, do mesmo passo, com tais princípios, se equilibra na sua economia privada, se garante em sua liberdade e se estabiliza em sua vida o contribuinte, isto é, o cidadão que sabe, prévia e eraticamente o que tem de pagar ao Erário, no curso do ano seguinte.

2.º A anualidade da fixação de todas as fontes de rendas e da autorização para cobrá-las implica no direito do contribuinte de só pagar durante o ano financeiro o que no orçamento se consignou e na proporção que aí se estabeleceu.

3.º A situação jurídica, uma vez firmada pela sanção ou prorrogação do orçamento, é imodificável dentro do ano financeiro.

— (João Mangabeira — "Parecer", in Revista Forense, vol. 124, página 376).

9. Busca a invocada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para decidir pela constitucionalidade da majoração tributária não autorizada pelo orçamento, arrimo no argumento de que a lei orçamentária não especifica o "Quantum" do tributo a ser pago em espécie, prevendo, apenas a receita global.

10. Respondemos, *data venia*, que tal entendimento importa na destruição completa de todo o nosso sistema orçamentário, além de — postergando as garantias individuais que o artigo 141 da Constituição proclama e assegura — relegar a oblivio a regra da anualidade orçamentária mediante a possibilidade, outorgada ao Fisco, de, conservando o título, elevar, para cobrança extra-orçamentária, a alíquota de determinado tributo.

11. "De que valeria — indaga Francisco Campo, "de que valeria, então, a regra constitucional relativa à anualidade de imposto, se reduzida à moína e fútil exigência de se reproduzir no orçamento

pelo título que lhe cabe na nomenclatura dos impostos, apenas a sua qualidade ou à sua incidência, (Francisco Campos — "Parecer" na Revista de Direito Administrativo — Vol. 14, página 467).

12. O orçamento, define Pimenta Bueno (Direito Público Brasileiro — página 85), é o "ato que em cada ano fixa e autoriza o montante das despesas públicas e, consequentemente, os meios de concorrer a elas", e a regra de que, anualmente, deve ser renovada a previsão da receita, vem, exaustivamente, repetida — quer textos constitucionais, quer pela doutrina.

"O imposto é votado em leis permanentes ou nas leis anuais da receita pública, conforme a prática dos Estados. No Brasil, a regra seguida é: uma vez criado o imposto por lei especial ou disposições permanentes da própria lei orçamentária da receita, considera-se vigente enquanto não for declaradamente revogada; mas é indispensável para a sua arrecadação que nas leis anuais referidas se repita a autorização implícita das mesmas pela inscrição dos respectivos títulos no orçamento".

(Amaro Cavalcanti — "Elementos de Finanças" páginas 222-3. No mesmo sentido Aureliano Leal, "Teoria e Prática da Constituição" — pág. 442; — Didimo da Veiga, "Ensaio da Ciência das Finanças e da Economia Política" — página 230; — Duguít *Traité de droit Constitutionnel*, IV, pág. 433; — Esmein, "Direito Constitucional", 2.º vol., pág. 409; — Hauriou — "Direito Constitucional" — pág. 200; — Barthélemy et Duez, "Tratado de Direito Constitucional" — página 799).

13. Partindo, portanto, do pressuposto de que a majoração tri-

butária não autorizada pelo orçamento importe: a) — na quebra dos princípios de anualidade, unidade e universalidade, consagrados pela Constituição Federal de 1946, por isso que o orçamento, nessas condições, deixaria de englobar, na receita, todas as rendas, e se revelaria, assim, orçamento emendado e b) — na vulneração de uma garantia individual consubstanciada na certeza e segurança do contribuinte em saber que, "no período orçamentário previamente fixado, nenhum tributo lhe seria cobrado senão o que o ato financeiro consigna e na proporção que ali se fixa" (João Mangabeira — parecer cit. op. e loc. cit.) forçoso é reconhecer que, na ausência de autorização orçamentária, os agentes do Fisco têm o dever (constitucional) de não proceder à cobrança da referida majoração, nulos os atos praticados para dar nascimento àquele crédito tributário.

14. Como ficou dito, a questão que ora se ventila não é nova, posto que não é essa a primeira vez que o Fisco se arroga no direito de cobrar majoração de tributo sem a prévia e necessária autorização orçamentária.

Grande celeuma provocou, na ocasião, a iniciativa do Estado de São Paulo quando pretendeu elevar de 2,5 para 3%, a alíquota do imposto sobre vendas e consignações, mediante lei votada, depois de promulgada a do orçamento, e nestas omissoa.

15. Dos juristas que se manifestaram, na época, contrários à cobrança da majoração tributária no exercício imediatamente seguinte à promulgação da lei que a decretou, além de João Mangabeira (Revista Forense, volume 124, página 378) forçoso é ressaltar a figura do Professor Rubens de Sousa cujo parecer (Revista Forense, vol. 123, página 369) retirou, às pretensões fiscais, qualquer amparo.

16. Incursionou, o Ilustre jurista, por seara nova, aflorando a fragilidade do argumento daqueles que vêem na qualitativa do tributo, vez que as previsões orçamentárias "são meras estimativas que não têm exata correspondência com a soma das alíquotas com as quais efetivamente os contribuintes irão concorrer para o tesouro público" (trecho de Mensagem 72-48, do Executivo de São Paulo, à Assembleia Legislativa Estadual, força da qual se pretendeu a majoração da alíquota de imposto sobre vendas e consignações nas condições acima descritas).

Note-se que o argumento se confunde com o aventado no Acórdão, do Tribunal Federal de Recursos, proferido no julgamento do recurso contra a majoração da Taxa de Educação e Saúde".

17. Distinguiu Rubens de Souza na lei do orçamento, dois elementos:

"Um elemento contábil, ou melhor, estatístico, que é a previsão da receita; e um aspecto jurídico, que é a autorização para a cobrança, num determinado exercício, dos tributos instituídos por outras leis.

.....

Somente quanto ao primeiro aspecto, ou seja, quanto ao aspecto estatístico, tem procedência, portanto, a argumentação de Mensagem 72-48, baseada no caráter elástico da previsão orçamentária; quanto ao segundo aspecto, ou seja quanto ao aspecto jurídico, não é cabível falar de elasticidade, mas ao contrário, de rigidez, justamente por se tratar de um elemento jurídico que tem, portanto, um caráter de certeza normativa, e não um caráter de previsão estimativa que possa vir a ser desmentido pelos fatos.

Nestas condições, forçoso é concluir que o caráter de elasticidade, ou seja de variabilidade, que a Mensagem 72-48 atribui ao orçamento, somente se pode referir à parte do orçamento que constitui simples elemento estatístico ou contábil ou seja, à previsão orçamentária propriamente dita; quanto à autorização para a cobrança dos tributos, ao contrário, deve prevalecer o critério da rigidez, mesmo porque nessa parte o orçamento constitui regra legal de caráter normativo, porquanto substancia dispositivo constitucional fazendo parte do conjunto das garantias constitucionais do contribuinte". (Rubens de Souza — Parecer, in op. e loc. cit.).

18. A argumentação desenvolvida pelo Ilustre professor, se repete a em que se arrimou o Tribunal Federal de Recursos para julgar constitucional a cobrança sem autorização orçamentária, da majoração da Taxa de Educação e Saúde", não molesta, ao contrário robora o entendimento que aquêle Tribunal deu — por inexplicável contradição — à lei orçamentária, considerando-a (no julgamento do recurso em Mandado de Segurança n.º 90), como a lei do imposto.

19. Discutia-se, nesse último caso, a validade da cobrança dos adicionais do Imposto de Renda, previstos no orçamento, mas não instituídos em lei previamente votada.

O Tribunal, pela maioria de seus Membros (vencido, apenas, o Ministro Armando Prado), acompanhou o brilhante voto do Relator, Ministro Arthur Marinho, e alicerçado em lições de Duguit (Traité de Droit Constitutionnel — 3.ª Ed., 4.º Tomo — pág. 228) e Trotabas ("Précis de Science et Législation financière — 9.ª Ed. — pág. 1.947), considerou o orçamento como lei — não apenas formal — mas ma-



terial, capaz de criar, e, mesmo revigorar tributo já existente.

"Quem apreciar os aspectos jurídicos do orçamento" — afirmou o Ministro Arthur Marinho (Rev. Forense, volume 123, pág. 126) — "notará, a meu ver, que é lei formal e material ao mesmo tempo".

Em seguida, apoiando-se em esboços de Aurelino Leal (Teoria e Prática da Constituição, pág. 499), afirmou o ilustre Magistrado que

"se alguém tentar cobrar imposto em cada exercício financeiro sem prévia autorização orçamentária, isto é, sem que a lei de meios o consigne, orce e table, salvo tarifa aduaneira e imposto lançado por motivo de guerra, o contribuinte não pagará, não é obrigado a satisfazê-lo, ainda que o tributo conste de lei tributária anterior".

E por que?

Porque, para o ilustre Magistrado, e no entender de maioria dos membros que integram aquêlê Tribunal, somente a lei orçamentária "daria vida à lei tributária para o exercício".

20. Ora, se a lei orçamentária se vincula a competência dos agentes do Fisco para praticar os atos necessários à criação de um critério tributário; se da lei orçamentária depende a vigência de uma lei tributária; se a lei orçamentária, por si só é capaz — não apenas de criar — mas de revivificar tributos extintos, como então, quer o Tribunal, em acórdão posterior, dispensar a autorização orçamentária para a cobrança de majoração de tributos, negando, assim, e contraditoriamente, a prevalência da lei orçamentária e desconhecendo-lhe a característica de lei de tributos?

21. — Prescreve o artigo 141, parágrafo 34 da Constituição de 1946:

"Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra".

Dêsse preceito — na lição de *Alomar Balestro* — decorreu, entre outras, as seguintes conclusões lógicas:

a) lei material, que decreta ou majora tributo, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto de guerra, há de ser anterior ao orçamento, pois não se autoriza o que ainda não existe;

b) a lei do tributo não pode ser alterada ou retificada, depois do orçamento, para vigência no exercício a que este se refere.

(*Alomar Balestro*. — Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar" — Pág. 30).

22. Nem poderia ser de outra forma: se se entendesse, *ad absurdum* — que a cobrança de majoração tributária não se sujeita à prévia autorização orçamentária, e que essa exigência se vincula, apenas à cobrança de tributo já existente, qual a razão, perguntamos, qual a razão de haver o legislador constituinte ressalvado "a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra?"

Será possível interpretar-se essa ressalva como uma autorização, ao Fisco, para cobrar a tarifa alfandegária ou o imposto lançado por motivo de guerra, sem lei que os tenha previamente criado?

Evidentemente, não, pois a essa conclusão se opõe o preceito do artigo 141, parágrafo 2.º da Constituição, força do qual "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de

fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

E a Constituição Federal não pode encerrar dispositivos contraditórios e que, reciprocamente, se anulam.

23. Ou, ao revés — e o que parece lógico — o legislador constituinte ressalvou a possibilidade da tarifa alfandegária e do imposto lançado por motivo de guerra, apenas, serem cobrados os majorados sem prévia autorização orçamentária?

Acertando essa conclusão — que é única que se compadece com a letra e sentido do parágrafo 34 do art. 141 da Constituição Federal, somos levados a concluir que — não se tratando de tarifa alfandegária ou imposto lançado por motivo de guerra — qualquer majoração tributária só poderá ser cobrada mediante autorização orçamentária.

Em conclusão:

Qualquer majoração tributária, ainda que decretada por lei, só poderá ser cobrada quando expressamente prevista, qualitativa e quantitativamente, na lei orçamentária — *Otto de Andrade Gil* — Presidente; *Vizeu Gil* — Relator.

O SR. PRESIDENTE — Está lida a leitura do Expediente.

Tem a palavra o nobre Senador Lima Teixeira, primeiro orador inscrito. (Pausa).

S. Ex.<sup>a</sup> não está presente.

Tem a palavra o nobre Senador Mourão Vieira, segundo orador inscrito.

O SR. MOURÃO VIEIRA — (\*) — Sr. Presidente, recebi telegrama assinado pelo Sr. José Ribeiro Soares, Presidente da Associação Comercial do Amazonas, o qual desejo não só comentar como dêle dar conhecimento à Nação

ao Sr. Presidente da República e ao Sr. Diretor do Lóide Brasileiro.

Os fatos a que se refere são de estarrecer. Só acredito estejam ocorrendo porque o telegrama endereçado a um Senador da República pelo Presidente da Associação Comercial do Amazonas, transcreve o teor de outro, dirigido ao Chefe da Nação.

Em linhas gerais declara o telegrama que o Diretor do Lóide Brasileiro informou a Diretoria da Associação Comercial de que, doravante os navios daquela companhia não farão regularmente a linha Sul-Norte do País, porque foram desviados para outros fins, muito humanitários, não há dúvida. A região da Amazônia — verdadeira ilha econômica — e particularmente o meu Estado, ficou, assim ainda mais desligada da costa e, portanto, sem meios de comunicação com o Sul do País.

Lerei Sr. Presidente alguns trechos do telegrama:

"A Associação Comercial do Amazonas foi informada pela direção do Lóide Brasileiro da impossibilidade de manter a habitual frequência de seus navios no Porto de Manaus, em virtude de o Governo Federal haver requisitado os transportes disponíveis para atender à condução de gêneros alimentícios para os Estados do Nordeste atingidos pelos efeitos da seca.

Nada mais razoável, Sr. Presidente, do que se atender aos atingidos pelas secas; mas, retirados os vapores da linha normal, além dos nordestinos, também os homens da Amazônia irão passar fome, por falta de gêneros alimentícios, que habitualmente são transportados do Sul do País, por esses cargueiros, notadamente do Lóide Brasileiro.

(\*) — Não foi revisado pelo orador.

**Anexo 4**

**Notícia de ofício do IAB acerca de inconstitucionalidade e inconveniências de linguagem em Projeto de Lei da Câmara destinado a regular abusos do poder econômico, em 1961**

— 509 —

elas para o problema do pão, visando ao seu barateamento;

— do Esporte Clube Florianópolis, de Novo Hamburgo, RS, enviando convite para as festividades da comemoração de seu cinquentenário;

— da Câmara Municipal de Pelotas, RS, manifestando seu apoio aos representantes do povo que se solidarizaram com o General Idílio Sardemberg, repudiando a sua prisão por ordem do Sr. Presidente da República;

— da Câmara Municipal de Pelotas, RS, congratulando-se com o Congresso Nacional pelo 1.º aniversário de Brasília;

— da Câmara Municipal de Rio Grande, RS, manifestando-se contrária à invasão de Cuba;

— da Câmara Municipal de Santana do Livramento, RS, enviando moção de solidariedade ao General Idílio Sardemberg;

— da Câmara Municipal de Tapas, RS, fazendo apelo para a renovação do Decreto-lei 9.979 proibindo direito de greve da classe dos aeroviários.

#### Offício

De 5 do mês em curso, do Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, encaminhando parecer proferido pelo Dr. Carlos Alberto Dunshee de Abranches, sobre inconstitucionalidade e inconveniências de linguagem existentes no projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, destinado a regular a repressão dos abusos do Poder Econômico.

#### Offício

— N.º 497, de 22 do mês em curso, do Presidente do Conselho Nacional de Economia, encaminhando cópias do parecer emitido e enviado à Câmara dos Deputados sobre medidas de repressão de abusos do poder econômico.

#### Telegramas

— Do Governador do Estado de Minas Gerais, de agradecimento

das condolências que lhe enviou o Senado por motivo do falecimento do Dr. Clemente Medrado Fernandes.

— Do Sr. Sinval Saldanha, nos seguintes termos:

Dr. João Goulart — Presidente Senado Federal — Brasília — DF.  
De Porto Alegre — RS — 456 — 54-2-18:

Rogo V. Exa. transmitir essa alta Casa Congresso e Ilustres Senadores Daniel Krieger e Paulo Fernandes e Guido Mondim e Gilberto Marinho e Mem de Sá e Silvestre Péricles profundo agradecimento família Doutor Borges Medeiros pela manifestação externada ocasião seu falecimento Ats Sds. — Sinval Saldanha.

#### PARECER

N.º 185, de 1961

Da Comissão Especial, sobre o Projeto de Emenda à Constituição n.º 1, de 1961, que inclui alterações na Constituição Federal, dos Territórios e dos Estados, bem como na fixação de vencimentos, subsídios diários e ajuda de custo.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar.  
O Projeto de Emenda Constitucional n.º 1, de 1961, foi apresentado pelo Deputado Oliveira Brito (primeiro signatário) e a Câmara dos Deputados o aprovou por dois terços de seus membros na forma prevista no art. 217, § 3.º, da Constituição Federal.

Aprovando parecer do Deputado Pedro Aleixo, Relator, a Comissão Especial opinara pela aprovação da emenda constitucional sem divergência de votos, em 15 de março deste ano.

A emenda em apreciação se substancia em modificações parciais e textos expressos da Constituição ou em inclusões que não atacam com a proibição do § 6.º, do art. 217, da Lei Maior:

“Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tenden-

## **Anexo 5**

**Relatório e Parecer da Comissão de Direito Privado do IAB, também incorporado *in totum*, versando sobre a capacidade civil da mulher casada, em junho de 1961**

blicos Federais, Autárquicos, Estaduais e Municipais, nesta cidade, para debater vários assuntos de interesse da classe e da própria administração pública, de acordo com as Normas e Temário que remetemos a V. Exa. em anexo.

Considerando que o atendimento das reivindicações constantes do Temário dependerão em grande parte do Poder Legislativo, ao qual desejamos prestigiar, solicitamos o apoio de V. Exa. para que esse conclave alcance pleno êxito.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a V. Exa. os nossos protestos de alta estima e distinta consideração. — Carlos Taylor, Presidente. — Narciso Dias de Oliveira, 1.º Secretário.

De 1.º do mês em curso, do Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, nos seguintes termos:

*Instituto dos Advogados Brasileiros*  
Gabinete do Presidente

Rio de Janeiro, 1 de junho de 1961.

Senhor 1.º Secretário:

Tenho a subida honra de passar às mãos de Vossa Excelência o Parecer do Professor Clóvis Paulo da Rocha relativo ao Projeto de Lei n.º 374, de 1952, da Câmara dos Deputados, e n.º 29, do mesmo ano, do Senado Federal, concernente à capacidade civil da mulher casada.

Aprovado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros em sessão extraordinária realizada no mês de janeiro do corrente ano, enviado a Vossa Excelência pelo Correio, a par, porém, de que ainda não chegou ao destino, estou, por gentileza especial do nosso 1.º Secretário Dr. Motta Maia, enviando a Vossa Excelência cópia autenticada.

O Instituto dos Advogados Brasileiros manifesta a Vossa Excelência sua disposição em prestar colaboração para o aperfeiçoamen-

to dos projetos de lei em tramitação no Senado Federal e lamenta que a deficiência dos Correios fôsse a causa de ainda o trabalho excelente aprovado pelo Instituto não tivesse chegado às mãos de Vossa Excelência.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta estima e distinta consideração. — João de Oliveira Filho, Presidente.

#### INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

*Comissão de Direito Privado*

*Relatório e Parecer da Comissão de Direito Privado sobre o projeto que regula "a capacidade civil da mulher casada e dá outras providências", em tramitação no Senado Federal.*

##### § 1.º Relatório

Sumário. 1 — da Solicitação do Senado. 2 — Do histórico dos projetos. 3 — Da matéria dos projetos. I) Do projeto do Deputado Nelson Carneiro, de 1950. II) Do projeto do Deputado Nelson Carneiro, de 1952. III) Do substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça — aprovado pela Câmara dos Deputados. IV) Do projeto do Senador Mozart Lago. V) Do substitutivo do Senador Atílio Vivacqua aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

1. *Da Solicitação do Senado.* O Senado Federal em 26 de Julho do corrente ano de 1960, aprovou o Requerimento n.º 394, de 1960, do Exmo. Sr. Senador Moura Andrade, no qual é solicitado o pronunciamento deste Instituto sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n.º 374, de 1952 e o do Senado de n.º 29, de 1952, com substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que dispõem sobre a capacidade civil da mulher casada.

2. *Histórico dos Projetos.* Em 26 de Junho de 1950, o eminente Deputado Nelson Carneiro apresentou à apreciação da Câmara dos Deputados um projeto de lei que tomou o número 431, de 1950, sobre os direitos civis da mulher casada.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Plínio Barreto ofereceu um substitutivo acompanhado de longo e brilhante parecer. Todavia, este projeto e seu substitutivo não tiveram andamento.

Em março de 1952, o Deputado Nelson Carneiro apresentou novo projeto regulando os direitos civis da mulher casada, que tomou o número 1.304-A, de 1952, acompanhado de erudita justificação. Na Comissão Especial, nomeada para dar parecer sobre o projeto, o Deputado Marrey Júnior ofereceu um substitutivo que foi aprovado contra o voto do Deputado Alvaro Castelo.

Aprovado o Projeto Substitutivo, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, foi remetido ao Senado Federal, onde tomou o número 374. No Senado Federal, entretanto, o Senador Mozart Lago havia, em 1952, apresentado projeto que tomara o número 29, no qual regulava também a capacidade civil da mulher casada. Cuidando o Projeto oriundo da Câmara dos Deputados e do Senado, do mesmo assunto, decidia-se que ambos deveriam transitar conjuntamente.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Atilio Vivacqua emérito jurista, de acendrado espírito público, manifestou fundamentado e erudito parecer, concluindo por oferecer substitutivo, que foi aprovado pela Comissão acima mencionada, com o voto vencido do Senador João Villasbôas.

No Plenário houve a aprovação do requerimento inicialmente aludido a respeito da audiência do Instituto dos Advogados Brasileiros.

3. *Da Matéria dos Projetos.* Os projetos versam sobre a capacidade civil da mulher casada. Há projetos que são comuns a todos os projetos e outros que se acham somente em alguns deles. Assim, se deparam em todos os projetos prescrições relativas à revogação do artigo 6, n.º II do Código Civil ao exercício do pátrio-poder em relação aos filhos do leito anterior pela viúva que contrai novas núpcias; à modificação das restrições impostas à mulher casada em razão do matrimônio. Além disso, alguns projetos fixam a maioridade aos 18 anos, cuidam da mutabilidade de regime de bens na constância da sociedade conjugal, da criação dos "bens reservados" e da adoção do regime legal da comunhão parcial de bens.

4. I) *Do Projeto do Deputado Nelson Carneiro de 1950.* O primeiro projeto do ilustre Deputado Nelson Carneiro, de 1950, preceituava que a mulher casada não precisava de autorização do marido para exercer profissão, ofício, emprego ou comércio; para administrar e dispor livremente de seus bens; para litigar no Juízo Cível ou Criminal; para aceitar ou repudiar herança ou legado, ressalvado o direito do marido formular dentro de 60 dias oposição judicial, invocando justa causa relacionada com os interesses do lar ou da família; que o regime legal de bens seria o da comunhão parcial na ausência de convenção em contrário dos cônjuges; que o viúvo ou a viúva que contraiasse novas núpcias não perdia o pátrio-poder quanto aos filhos do leito anterior e, finalmente, que no desquite judicial, quando culpados ambos os cônjuges, ficariam em poder da mulher os filhos menores, salvo se o Juiz verificasse que tal solução contrariava à boa formação moral dos mesmos.

II) *Do Projeto do Deputado Nelson Carneiro, de* No

de 1932, igualmente de iniciativa do Deputado Nelson Carneiro, com nova redação, são mantidos os mesmos preceitos do projeto de 1930, sendo todavia, mais amplo porque revogava tôdas as restrições impostas à capacidade civil da mulher casada, salvo as que também eram impostas ao homem casado.

III) Do Substituto da Comissão de Constituição e Justiça. Aprovado pela Câmara dos Deputados. O Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, onde tomou o número 374-52 é do teor seguinte:

Art. 1.º A mulher casada só necessita de autorização do marido para praticar os atos que este não poderia praticar sem o consentimento da mulher.

Art. 2.º No caso de não consentir o marido que a mulher aceite ou repudia herança ou legado, aceite tutela, curatela ou outro munus público, exerça profissão (Código Civil art. 242 ns. IV, V e VII), poderá ela recorrer ao suprimento da autoridade judiciária competente, observado o processo estabelecido no art. 3.º desta lei.

Art. 3.º Apresentado dentro de 60 (sessenta) dias, o pedido de suprimento, o Juiz ouvirá pessoalmente as partes, separada ou conjuntamente, mandando reduzir a termo as suas declarações e facultará a produção de provas dentro de um tríduo, decidindo, em seguida, de acordo com o seu livre convencimento.

Parágrafo único. Da decisão proferida caberá agravo de petição, sem efeito suspensivo.

Art. 4.º Nem a mulher casada nem o marido precisam de autorização, um do outro, para alienar os seus bens próprios, sejam móveis ou imóveis.

Art. 5.º A mulher que exercer profissão lucrativa terá direito a praticar todos os atos inerentes ao seu exercício e à sua defesa, bem

como a dispor livremente do produto do seu trabalho, sem prejuizo da contribuição que deva para as despesas do casal.

Parágrafo único. Não responde o produto do trabalho da mulher, bem como os bens adquiridos com êle, pelas dívidas do marido não contraídas em benefício da família.

Art. 6.º Na falta de convenção quanto ao regime de bens no casamento, ou sendo nula a que se tiver feito, vigorará entre os cônjuges o da comunhão parcial (art. 268 e 275 do Código Civil).

Parágrafo único. A administração dos bens do casal compete ao marido, e as dívidas, por êle contraídas, obrigam, não só os bens comuns senão ainda, na falta destes, os seus particulares.

Art. 7.º Se contrair novas núpcias a mãe ou pai conservará, quanto aos filhos do leito anterior, os direitos de pátrio poder.

Parágrafo único. Os frutos dos bens pertencentes a êsses filhos, serão entretanto, incommunicáveis com o cônjuge do binubo ou binuba.

Art. 8.º No desquite litigioso, quando culpados ambos os cônjuges, ficarão em poder da mãe os filhos menores, salvo se o Juiz verificar que de tal solução possa advir prejuizo de ordem moral para eles.

Parágrafo único. Verificado que não devem os filhos permanecer em poder da mãe nem do pai, deferirá o Juiz a sua guarda a pessoa notoriamente idônea da família de qualquer dos cônjuges, ainda que não mantenha relações sociais com o outro, a quem, entretanto, será assegurado o direito de visita.

Art. 9.º Esta lei entrará em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação, revogados o art. 6.º, n.º II, o art. 242, na, VI, VIII, IX, o art. 250 (caput), o Art. 274, os §§ 1.º e 2.º do Art. 326, e art. 393 e o art. 1.269, todos do Código Civil, e mais disposições em contrário.



IV) *Do Projeto do Senador Mozart Lago.* O Projeto n.º 29, de 1952, do Senado Federal, de iniciativa do Senador Mozart Lago, foi moldado no esboço elaborado pela Dra. Romy Medeiros da Fonseca em colaboração com a Dra. Ormin-da Bastos e debatido na 2.ª Assembléa da Comissão Interamericana de Mulheres, realizada nesta cidade, em Julho de 1952.

O projeto em questão, após dispor que a mulher e o marido teriam igual capacidade jurídica e, que ficariam abolidas quaisquer restrições à capacidade civil em razão do sexo de cada um, alterava os seguintes artigos do Código Civil. O art. 6.º para revogar o inciso II; o art. 230 para permitir na constância da sociedade conjugal, a extinção da comunhão universal ou parcial mediante a divisão do patrimônio comum, havendo motivos graves ou mediante acôrdo; o art. 233 ns. I e II, para estatuir que ao marido caberia a representação geral da família quando provesse o seu sustento, incumbindo-lhe neste caso, a administração dos bens comuns; o art. 233, n.º III, para estabelecer a fixação do domicílio do comum acôrdo dos cônjuges; o art. 233, IV, para suprimir este inciso que dispõe sobre o direito do marido autorizar a profissão da mulher e a sua residência do teto conjugal; o art. 240 para modificar a declaração nele contida; o art. 242 para suprimir os ns. II e IX, que dizem respeito à autorização do marido para a mulher allear ou gravar os imóveis do seu domínio particular e a aceitação do mandato; o n.º I e a cabeça do artigo 243 para prescrever que a mulher casada pode livremente exercer o direito que lhe competir sobre a pessoa e os bens dos filhos do leito anterior, acrescentando-se que a mulher pode praticar quaisquer outros atos não vedados por lei; o art. 251 para acrescentar que a mulher compete a representação le-

gal da família quando prover ao seu sustento; o art. 253 para prescrever como regime legal, o da comunhão parcial; os arts. 269, 273, 274, 275, que tratam do regime de comunhão parcial; o art. 326, §§ 1.º e 2.º, para fixar que os filhos até 10 anos ficariam em poder da mãe e após 10 anos debaixo da guarda do pai; o art. 380 preceitua para que o pátrio poder caberia aos pais, exercendo o marido com a aprovação da mulher; o art. 385 para dispor que o pai e a mãe seriam, conjuntamente, os administradores legados dos bens dos filhos; o art. 393 para estipular que a mãe que contraísse novas núpcias não perderia o pátrio poder em relação aos filhos do leito anterior, exercendo-se sem qualquer interferência do marido; o artigo 1.299 que impede a mulher de aceitar mandato sem autorização do marido, para revogá-lo; finalmente, altera o artigo 1.611 para acrescentar um parágrafo único editando que "a mulher casada sob o regime que exclua a comunhão universal de bens, caberá por morte do marido, enquanto permanecer viúva, o usufruto vitalício da quarta parte dos bens deste, se houver filho do casal, e da metade, se os não houver".

V) O substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara n.º 374, de 1952, elaborado e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, da lavra do eminente Senador Attilio Vivacqua, é do teor seguinte:

Art. 1.º — O Código Civil passará a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 6.º I. Os maiores de 16 anos e menores de 18 anos artigos 154 e 156).

II — Substitua-se os arts. 154, 155, 156 e 1.298 a expressão — 21 anos por 18 anos.

III Art. 230 — O regime matrimonial de bens começa a vigorar desde a data do casamento. Os

por

de dois anos poderão modificá-lo para adotar outro regime legal de bens e proceder à divisão do ativo e passivo, respeitadas as direites de terceiros e observando-se, quando for o caso, o disposto no § 1.º deste artigo. O respectivo acôrde será celebrado por escritura pública, homologada por sentença e transcrita na forma do art. 241 para efeitos nêle previstos.

§ 1.º — O juiz, conforme exigir a conveniência de proteção dos filhos e da mulher, fixará pensão alimentícia para esta e a cotá com que para criação e educação daquelles, devam concorrer os cônjuges.

§ 2.º — Aplicar-se-ão no processo de homologação, no que couber, as disposições do Título XXXV do Código de Processo Civil.

§ 3.º É irrevogável a modificação a que se refere este artigo, de regime matrimonial de bens.

IV — Art. 233 — O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos (arts. 240, 247 e 251).

Compete-lhe:

I) — a representação legal da família;

II) — administração dos bens comuns e dos particulares da mulher que ao marido incumbir administrar em virtude do regime matrimonial adotado, ou de pacto antenupcial (arts. 178, § 9.º n.º I "c", 274, 239 n.º I e 311);

III) — o direito de fixar o domicílio da família, ressalvada a possibilidade de recorrer a mulher ao juiz, no caso de deliberação que a prejudique;

IV) — provar a manutenção da família, guardadas as disposições dos artigos 275 e 277;

V) — art. 235 — Acrescentem-se os seguintes números:

V) aceitar ou repudiar herança ou legado.

VI) aceitar tutela ou curatela.

VII) — Art. 240 — A mulher assume, com o casamento os apellidos do marido e a condição de sua companheira, consorte e colaboradora nos encargos da família, cumprindo-lhe velar pela direção material e moral desta.

VII) — Art. 242. Suprímam-se nesse artigo os ns. IV e V.

VIII) — Art. 246 — A mulher que exercer profissão lucrativa distinta da do marido, terá o direito de praticar todos os atos inerentes ao seu exercicio e à sua defesa.

O produto do seu trabalho, assim auferido, e os bens com êle adquiridos, constituem salvo estipulação diversa em pacto antenupcial bens reservados, dos quais poderá dispor livremente com observância, porém, do preceituado da parte final do artigo 240 e nos números II e III do artigo 242.

Parágrafo único — Não responde o produto do trabalho da mulher nem os bens a que se refere este artigo pelas dívidas do marido, exceto as contraídas em benefício da família.

IX) — No art. 248 — Substituam-se o caput do art. e o n.º I pelo seguinte:

Art. 248 — A mulher casada pode livremente:

I) — exercer o direito que lhe competir sobre as pessoas e os bens dos filhos do .....  
.....  
leito anterior (art. 329 e 29).

II) — praticar quaisquer outros atos não vedados por lei art. 283 — Acrescenta-se: Os bens reservados (art. 246 Parágrafo único).

XI) — Art. 289. No regime de comunhão limitada ou parcial, excluem-se da comunhão:

I) — Os bens que cada cônjuge possuir ao casar e os que lhes sobrevierem, na constância do matrimônio, por doação ou successão.

II) — Os adquiridos com valores exclusivamente pertencentes a um dos cônjuges em subrogação de bens particulares.

III) — Os rendimentos são bens de filhos anteriores ao matrimonio, a que tinha direito qualquer dos cônjuges em consequência do pátrio poder.

IV) — Os demais bens que se consideram também excluídos da comunhão universal (art. 263).

XII) — Art. 273. No regime da comunhão parcial, presumem-se adquiridos na constância do casamento os móveis, quando não se provar, por documento autêntico, que o foram em data anterior.

XIII) — Art. 328:

§ 1.º — no desquite litigioso, quando culpados ambos os cônjuges, ficarão em poder da mãe os filhos menores, salvo se o Juiz verificar que de tal solução possa advir prejuizo de ordem moral para ella.

§ 2.º — verificando que não devem os filhos permanecer em poder da mãe nem do pai, deferirá o Juiz a sua guarda a pessoa notoriamente idônea da família de qualquer dos cônjuges, ainda que não mantenha relações sociais com o outro, a que, entretanto, será assegurado o direito de visita.

XIV) — Art. 330. Durante o casamento, compete o pátrio poder aos pais, exercendo-o o marido com a colaboração da mulher. Na falta ou impedimento de um dos progenitores, passará a outro a exercê-lo com exclusividade.

Parágrafo único — Divergindo os progenitores quando do exercício do pátrio poder, prevalecerá a decisão do pai, ressalvado à mãe o direito de recorrer ao Juiz, para solução da divergência.

XV) — Ao art. 1.611 acrescenta-se o seguinte parágrafo:

Parágrafo único — A mulher casada sob regime que exclua a comunhão universal de bens caberá, por morte do marido, enquanto permanecer viúva, o usufruto vitalício da quarta parte dos bens deste se houver filhos do casal, e da metade os não

Art. 2.º — A mulher, tendo bens ou rendimentos próprios, será obrigada, como no regime da separação de bens (art. 277), a contribuir para as despezas comuns, se os bens comuns forem insufficientes para atendê-las.

Art. 3.º — Pelos títulos de vida de qualquer natureza, firmados por um só dos cônjuges, ainda que casados pelo regime da comunhão universal, somente responderão os bens particulares do signatário e os comuns até o limite de sua menção.

Art. 4.º — Esta lei entrará em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação, revogados o art. 8.º, n.º II, art. 233, n.º IV, o art. 242, ns. VI, VII e IX, o art. 393 e o art. 1.209, todos do Código Civil, e demais disposições em contrário.

#### § 2.º Parecer

Synário. 1 — Observações Gerais. 2 — Da Revogação do inciso II do art. 4.º do Código Civil. 3 — Da Maioridade aos 18 annos. 4 — Da Modificação do Regime Legal de Bens. 5 — Do Exercício do Pátrio Poder pela viúva que contrah novas núpcias. 6 — Do Exercício do Pátrio Poder. 7 — da Retratabilidade do Regime de Bens. 8 — Do Direito Succesório da Mulher Casada. 9 — Dos Direitos e Deveres Conjugais, Chefia, Domicílio, Exercício da Profissão e Bens Reservados (arts. 233, 235, 242, 246 e 248 do Código Civil). 10 — Dos Bens excluídos da comunhão parcial de bens; Da Posse e Guarda dos filhos no desquite litigioso e outras disposições.

1. Observações Gerais. O relatório foi extenso para facilitar o conhecimento do assunto em debate.

Embora não seja, neste parecer,

o

dissertações doutrinárias e científicas, não podemos deixar de fazer algumas considerações gerais sobre o problema que envolve a matéria dos projetos.

Clóvis Bevilacqua ao apresentar o projeto do Código Civil, salientou que o legislador deveria se colocar entre a tradição que prende ao passado e a evolução que atende ao presente e prevê para o futuro.

Foi o que fez na sua época. Agora, decorridos tantos anos, não podemos deixar de reconhecer, como é notório, que em matéria da posição da mulher na vida social houve uma grande evolução.

Na sociedade brasileira do início deste século, a mulher não trabalhava fora de lar, mas com o correr dos tempos, pouco a pouco, nas indústrias, no professorado, nas repartições públicas, nas profissões liberais e, finalmente, em todas as profissões, em todos os ofícios e em todas as atividades a mulher foi penetrando e se afirmando, sem falar nas conquistas políticas, com as quais compartilha com o homem nos mesmos direitos e nas mesmas responsabilidades.

Essas transformações foram universais, como reconhecem todos os autores que tiveram oportunidade de estudar e escrever sobre o assunto.

As condições, portanto, da vida e da organização da sociedade moderna não se coadunam mais com muitos preceitos do Código Civil que estão a exigir uma revisão.

Por outro lado, devemos salientar e não esquecer a existência de um movimento tendente a fortalecer a família, como o demonstrou o Presidente deste Instituto, Dr. João de Oliveira Filho, em magnífico e erudito trabalho publicado no "Jornal do Comércio" de 13 de novembro corrente.

Henry Leon e Jean Mazaud salientam a posição delicada do le-

gislador em face "dos conflitos entre o interesse geral e interesse dos membros da família; o interesse geral que quer uma família forte e estável; o interesse individual dos membros da família, que advoga contra uma tal organização. É necessário saber aqui distinguir entre os direitos essenciais do indivíduo, que não podem ser desconhecidos, e os muitos vícios imaginários — como o pretendido "direito à felicidade", simples máscara do egoísmo — que devem ceder". (Leções de Droit-Civil, vol. I, pág. 701).

Todavia, cumpre observar que os projetos em questão não se destinam a modificar inteiramente o direito de família, mas apenas a alterar alguns artigos. Salientamos este fato porque há muitos outros preceitos do Código Civil, em matéria de família, que mereceriam igualmente modificação.

Com este pensamento, verificando o que a evolução exige que se mude e o que a tradição e a experiência pedem que se mantenha e, ainda, o que mais convém ao interesse da família, é que examinemos os preceitos do Substitutivo do Senado Federal.

2. Da Revogação do Inciso II do artigo 8.º do Código Civil.

O art. 1.º do Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal propõe a revogação do inciso II do art. 8.º do Código Civil, que inclui a mulher casada entre os relativamente incapazes. A proposição é comum a todos os projetos e, pode-se dizer que a matéria não oferece dúvidas, merecendo acolhida e aprovação. Já este Instituto aprovou, em 1949, proposição no sentido da revogação do referido inciso II do art. 8.º do Código Civil, por proposta da Dra. Romy Monteiro da Fonseca.

Cabe aqui salientar nosso inteiro acordo com o brilhante parecer do Senador Artur Vivasqua, quan-

do salienta que o preceito deve ser revogado, não, porém, com base na circunstância de haver o Brasil assinado a Convenção de Bogotá.

De fato, a Convenção Interamericana, firmada em Bogotá, em 1948, ratificada, no Brasil, pelo Decreto Legislativo n.º 74, de 1951, preceituou que os signatários da Convenção outorgariam "à mulher os mesmos direitos civis de que goza o homem".

A finalidade da Convenção foi a de impedir ou proibir que as legislações dos países signatários fizessem distinções, para, em razão do sexo, conferir ao homem mais amplos direitos civis que à mulher.

As restrições, entretanto, que existem no Código Civil são impostas não em razão do sexo, mas da sociedade conjugal, sendo certo que não só as mulheres, mas também o homem sofre limitações na capacidade do exercício dos seus direitos civis em virtude do matrimônio.

Por ocasião da tramitação, na Câmara dos Deputados, do projeto de decreto legislativo de ratificação da Convenção, foi salientado que a mesma estava de acordo com o nosso direito civil, que reconhecia igualdade de direitos civis ao homem e à mulher, como identicamente afirmara a exposição de motivos suscrita pelo estadista e jurista brasileiro, Embaixador Raul Fernandes, então Ministro de Estado das Relações Exteriores, (apud. Diário do Congresso de 12 de julho de 1952, página 6.505).

Feita esta ressalva, quanto à fundamentação, parece-nos que a revogação em causa, deve merecer acolhida do Instituto e do Congresso Nacional.

### 3. Da Maioridade aos 18 anos.

O art. 1.º do substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, dando nova redação ao art. 6.º do Código Civil, fixa a maioridade aos 18 anos. O eminente Senador Atílio Vivacqua

assim justifica a alteração da maioridade civil de 21 para 18 anos:

"Atingindo aos 18 anos a maioridade política estão aí incluídos entre os relativamente incapazes, também, em companhia dos silvícolas e pródigos. Como sabemos, tem predominado a opinião de Pontes de Miranda, de que a capacidade eleitoral não atribui maioridade civil. Entendemos, porém, conforme a convincente lição de Clóvis Beviláqua que, em face de preceito idêntico da Constituição de 1934, se acha "ab-rogada" essa exposição do Código Civil, a qual deveria ser eliminada. Escrevia o insigne mestre "que se aos 18 anos o indivíduo está apto para intervir na direção dos interesses da coletividade nacional, como eleitor e eleito, seria ilógico desconhecer-lhe capacidade para gerir os seus próprios negócios".

Data desta, de eminente relator, pensamos com Pontes de Miranda (Comentários à Constituição Federal de 1934, Tomo II, p. 48), que cada ramo de direito "tem seu domínio" e, assim, a idade estabelecida para ser eleitor, como a fixada para o serviço militar, ou ainda para a responsabilidade penal e para o trabalho, não podem se estender para abranger a do exercício dos direitos civis. Cada ramo do direito tem suas razões para estipular esta ou aquela idade de acordo com os fins a que se propõe.

Parece-nos, pois, que o argumento da capacidade para ser eleitor, embora tenha seu peso, não é suficiente para justificar a maioridade civil aos 18 anos.

A própria Constituição Federal exige para o exercício de cargo eletivo a idade de 21 anos, distinguindo, portanto, a capacidade eleitoral

A capacidade para o exercício de direitos civis requer, de fato, maior experiência da vida prática, parecendo-nos, pois que a idade de 21 anos fixada no Código Civil para a maioridade deve, *data venia*, ser mantida.

#### 4. Da Modificação do Regime de bens.

Os dois projetos do Deputado Nelson Carneiro, o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados e o projeto do Senador Mozart Lago, possuem preceito substituindo o regime legal da comunhão universal de bens, adotado no Código Civil, pelo da Comunhão parcial.

O substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal preferiu manter o sistema atualmente em vigor da comunhão universal de bens, em face da brilhante sustentação constante de parecer do Senador Attilio Vivaqua.

A adoção do regime da comunhão universal de bens, da comunhão parcial e o de separação, é matéria polêmica entre os autores, pois todos eles apresentam conveniências e inconveniências. Na França, na Comissão de Reforma do Código Civil, em sessão realizada em 20 de novembro de 1948, houve empate de quatro votos, votando uns a favor do regime da separação total e outros, da comunhão parcial. Faltaram a essa sessão quatro membros e antes em outra reunião dividiram-se: dois para um grupo e dois para o outro grupo. Salientamos este fato para sublinhar a natureza polêmica do problema. Os partidários da perfeita igualdade do marido e da mulher na constância da sociedade conjugal, sustentam que o único tema em que pode haver igualdade é a separatista, pois, nos outros sistemas a mulher transfere ao seu marido certos direitos que importam em restrições à sua capacidade.

O regime da comunhão universal de bens adotado no Braçl.

tem em seu favor uma longa tradição do nosso direito, estando o nosso povo perfeitamente identificado com ele, não nos parecendo que sem um largo debate popular, deva ser alterado. Por outro lado, é um sistema que atende aos interesses da grande massa de espôsas, no Braçl.

Foanes de Miranda recorda que o regime da comunhão universal de bens é, muitas vezes, invocado pelos estrangeiros que se fixam no País e agem como se o regime de seus casamentos fosse o da comunhão de bens.

Em São Paulo, o Tribunal de Justiça teve muitas vezes que recorrer à noção da sociedade de fato, para conceder meação à viúva do italiano casado pelo regime de separação, mas que agiram a vida inteira como se o regime fosse da comunhão. Por ocasião da morte do marido as viúvas se viam privadas de todos aquêles bens para cuja aquisição concorreram com o seu trabalho.

Um regime que tem a seu favor essa tradição arraigada no povo, e que, também, defende os interesses da mulher, em regra não merece ser substituído por outro sem uma consulta mais séria e mais profunda à Nação. Acresce notar que há liberdade na escolha do regime, e assim, as pessoas que desejarem adotar um regime de comunhão parcial ou separatista, poderão fazê-lo livremente.

#### 5. Do Exercício do Pátrio Poder pela Mãe que contrai novas núpcias.

Modifica o projeto o art. 363 do Código Civil para o fim de declarar que a mãe que contrai novas núpcias não perde em relação ao filho do leito anterior os direitos ao pátrio poder, exercendo-o sem qualquer interferência do marido.

Corrige o projeto gritante injustiça, não havendo qualquer objeção a se lhe opor.

6. *Do Exercício do Pátrio Poder.*  
Modifica o projeto o art. 180 do Código Civil.

Este artigo do Código Civil declara que, durante o casamento, o marido exerce o pátrio poder como chefe da família, cabendo à mulher o seu exercício na falta ou impedimento do marido. A modificação proposta estabelece que, durante o casamento, compete o pátrio poder aos pais, exercendo-o o marido com a colaboração da mulher e, na falta ou impedimento de um dos progenitores, passará o outro a exercê-lo com exclusividade e, em havendo divergência, prevalecerá a decisão paterna, ressalvado à mãe o direito de recorrer ao juiz.

No sistema atual, o pai exerce o pátrio poder embora em certos casos a lei imponha a colaboração em conjunto da mãe, como no da autorização para o casamento previsto no art. 185, em que se pede o consentimento de ambos os pais, ao passo que o projeto, propõe — que o pátrio poder seja exercido sempre em conjunto, por ambos os pais.

Não nos parece, data vênia, que seja aconselhável a modificação, pois, a exigência do exercício em conjunto pode-se transformar num ponto permanente de atrito a exigir a intervenção judicial, com prejuízo para a unidade da direção da família quando o projeto mantém o marido na chefia da sociedade conjugal.

7. *Da Retratabilidade do Regime de Bens.*

Modifica o projeto o art. 330 do Código Civil, para admitir a retratabilidade do regime de bens, na constância da sociedade conjugal. Assim permite que, de comum acordo, os cônjuges adotem outro regime de bens e procedam a divisão do ativo e do passivo, respeitados os direitos de terceiros. Exige que os cônjuges estejam casados há

mais de dois anos e o acordo seja homologado por sentença além de outras providências.

Trata-se de problema relativo à imutabilidade do regime de bens no casamento. A maioria das legislações adota o princípio de imutabilidade, mas, há, entretanto, diversos sistemas que acolhem o princípio da revogabilidade do regime matrimonial como o da Suíça, Alemanha, Austria, Chile, México, Paraguai e outros.

A imutabilidade do regime de bens se funda em razão de interesse dos cônjuges e de terceiros, como sustentam os que a defendem.

Assim pensam porque a mutabilidade se presta a fraude contra terceiros, apesar de todas as solenidades com que se procura cercar a modificação do regime e, também, porque pode muitas vezes se transformar em uma arma de esperteza de um dos cônjuges contra o outro. Não sabemos se, sem o assunto estar suficientemente debatido na opinião pública, deve ser aceite o princípio oposto ao do sistema vigente, para permitir a revogabilidade do regime de bens no curso do matrimônio.

Acolhida a tese haveria ainda de apurar se seria aconselhável permitir-se a modificação por simples acordo homologado em juízo, ou se não seria preferível adotar-se o princípio da revogabilidade somente em havendo justo motivo para recluir que a administração do marido ponha em risco os bens que caberiam à mulher, por serem de sua meação ou particulares, adotando-se, nesta hipótese, a redação proposta pela professora Ester de Figueiredo Ferraz, em conferência realizada neste Instituto e publicada no "Jornal do Comércio" em 10 de setembro de 1960, assim substanciada:

"Art. 230 — O Regime dos bens entre os cônjuges começa a a do

casamento e é irrevogável (vide arts. 256, 281 e 282).

Parágrafo único — Na constância da sociedade conjugal, havendo justo motivo para recear que a administração do marido ponha em risco o dote, os bens particulares ou a meação da mulher, poderá estabelecer, digo, esta requerer, ao Juiz a separação de seus bens dotais ou particulares, assim como dos que constituam a sua meação, os quais passarão a ser por ela administrados. A decisão judicial que decretar essa separação não terá efeito para com terceiros senão depois de transcrita em livro especial pelo oficial de registro de imóveis do domicílio dos cônjuges”.

Assim opináramos que se mantivesse o princípio da imutabilidade ora vigente, mas se fôr acolhido o princípio oposto, que se adote a permissibilidade somente quando houver justa causa nos termos propostos pela Profa. Ester Ferraz e, finalmente, se se acolher a possibilidade da revogação, por simples acôrdo, parece-nos que esta poderia coexistir com a mutabilidade por justa causa.

#### 8. Do Direito Successório da Mulher Casada.

O projeto acrescenta um único § ao artigo 1.611 do Código Civil, para o fim de conceder “à mulher casada sob regime que exclui a comunhão universal de bens, por morte do marido, enquanto permanecer viúva, o usufruto vitalício da quarta parte dos bens dote, se houver filhos do casal, e da metade, se os não houver”.

O preceito é justo, todavia, convém atentar para a legislação vigente: — em face do Código Civil, havendo filhos do casal, nada recebe a esposa de herança e não terá meação, se o regime fôr o da separação.

O art. 17 do Decreto-lei n.º 3.200, de 1941, modificado pelo Decreto-lei n.º 5.187, de 3 de janeiro de 1942, já estatuiu que a brasileira, casada com estrangeiro, sob o regime que exclua a comunhão universal, teria, por morte do marido, usufruto vitalício da quarta parte dos bens, se houver filhos brasileiros do casal e da metade se não os houver.

O art. 3.º da Lei 833 de 21 de outubro de 1949, estabelece que o cônjuge casado pelo regime da separação de bens, terá direito à metade dos bens deixados pelo outro, se concorrer à sucessão exclusivamente com filho reconhecido na forma da referida lei. Isto é, filho adúlterino.

Assim, temos, atualmente, o art. 17 da Lei 3.200, concedendo usufruto à brasileira casada com estrangeiro e a Lei 833, concedendo herança à viúva se o marido tiver filho adúlterino.

No primeiro caso, se a mulher fôr casada com brasileiro, embora reunindo todos os demais pressupostos, não terá nenhum direito do usufruto ou herança e, na segunda hipótese, a da Lei 833, só terá direito à herança se o marido tiver filho adúlterino, nada recebendo se o marido ou casal só tiver filhos legítimos ou naturais reconhecidos.

Há necessidade de disciplinar, com igualdade, todas essas situações.

Assim, parece-nos que seria mais justo estabelecer que o viúvo ou viúva quando o regime fôsse o de separação, teria o direito a 1/4 dos bens em usufruto, se houver filhos do casal ou do cônjuge falecido e à metade se não tiver filhos, mas houver ascendentes vivos do de cujus. Não aceita esta proposição, merece aprovação o preceito do projeto substitutivo.

#### 9. Dos Direitos e Deveres Conjugais, Chefia, Domicílio, Exercício da Profissão e Bens Reservados (Arts.



233, 235, 242, 246 e 248 do Código Civil).

O substitutivo do Senado Federal, no concernente aos direitos e deveres conjugais manteve o princípio da chefia da sociedade conjugal pelo marido, alterando, entretanto, o artigo 233 do Código Civil, para lhe dar nova redação, na qual se declara que "o marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher no interesse comum do casal e dos filhos", quando o preceito do Código Civil apenas afirma que "o marido é o chefe da sociedade conjugal".

Quanto ao domicílio conjugal, altera o inciso terceiro do artigo 233 para, embora mantendo o princípio de que cabe ao marido fixar o domicílio da família, ressaltar a possibilidade da mulher recorrer ao juiz no caso de deliberação que a prejudique. Esta proposição do substitutivo do Senado foi como informa o Senador Atílio Vivacqua, a solução sugerida pelo saudoso Professor Arnaldo Medeiros da Fonseca.

É melhor a solução do substitutivo do que a do projeto do Senado que estabelecia fixação do domicílio por acôrdo de cônjuges.

No concernente ao exercício de profissão por parte da mulher é revogado o inciso IV do art. 233, que conferia ao marido o direito de autorizar a profissão da mulher e a sua residência fora do teto conjugal.

Ao art. 235 do Código Civil acrescenta o substitutivo os incisos V e VI para incluir, entre os atos que o marido não pode praticar sem o consentimento da mulher, a aceitação ou repúdio de herança ou legado e a aceitação da tutela ou curatela.

Esses dois incisos foram introduzidos, como esclarece o relator do projeto, no Senado, em virtude de sugestão da Dra. Maria Rita Soares de Andrade.

Nada temos a objetar quanto às modificações constantes do substitutivo e até aqui mencionadas no número 9 deste parecer.

No que concerne ao art. 242, o projeto manda suprimir os incisos IV e V que tratam da aceitação de herança, legado, tutela e curatela por desnecessários desde que foram incluídos no art. 235.

Afigura-se-nos que deveria ser revogado também o inciso VII do art. 242, que declara precisar a mulher de autorização do marido para exercer profissão, quando, em face do projeto, esse direito do marido autorizar a mulher a exercer profissão desapareceu com a revogação do inciso IV do art. 233 do Código Civil. Deve ter havido aí, apenas, uma omissão, que seria conveniente corrigir para evitar qualquer dúvida.

Relativamente ao artigo 246 o substitutivo introduz modificações de redação no caput e o número I para acrescentar "e os bens". De fato, o referido inciso do Código Civil declarava que a mulher casada, independentemente de autorização do marido, podia exercer o direito que lhe competia sobre as pessoas dos filhos do leito anterior e, com a emenda, passa a dizer sobre a pessoa e os bens dos filhos do leito anterior. A alteração é uma consequência da modificação do art. 233, que já apreciamos. Acrescenta o inciso XI para preceituar que a mulher casada pode praticar quaisquer outros atos não vedados por lei.

Apesar de ser o art. 246 exemplificativo e não taxativo, o inciso proposto merece acolhida, pois, sana qualquer dúvida que possa subsistir sobre a exaustividade ou não do mencionado preceito legal.

O artigo 248 do Código Civil dispõe que "a mulher que exercer profissão terá direito a praticar todos os atos inerentes ao seu exercício e à sua defesa, bem como a dispor livremente do produto do

seu trabalho, propondo-se, no projeto, a sua alteração para o seguinte:

"Art. 246 — A mulher que exercer profissão lucrativa distinta da do marido terá direito de praticar todos os atos inerentes ao seu exercício e à sua defesa. O produto do seu trabalho, assim auferido e os bens com elle adquiridos, constituaem, salvo estipulação diversa em pacto antinupcial, bens reservados dos quais poderá dispor livremente com observância, porém do preceituado na parte final do art. 240 e nos ns. II e III do art. 242.

Parágrafo único — Não responde o produto de trabalho da mulher nem os bens a que se refere este artigo pelas dívidas do marido, exceto as contraídas em benefício da família".

Na França, o sistema dos bens reservados surgiu com a Lei de 13 de julho de 1907 e foi incorporado ao Código Civil por lei de 1942. É natural e justo que a mulher exercendo profissão ou emprego possa dispor do produto do seu trabalho sem precisar de autorização do marido e, bem assim, do pecúlio que constituir sem prejuizo da necessidade de autorização marital quando esse pecúlio fôr integrado por bens imóveis, e sem olvidar o seu dever de contribuir, se necessário, para a manutenção do casal.

Convém, porém, esclarecer se os bens reservados, embora submetidos às regras da separação de bens como na Suíça, alteram o regime de bens adotado no casamento.

O atual art. 246 do Código Civil declara que a mulher que exercer profissão lucrativa poderá dispor livremente do produto de seu trabalho e na interpretação desse artigo houve dúvida, para saber se

haveria, em relação ao produto de trabalho, incommunicabilidade, ou se tais bens se comunicavam. (Fontes de Miranda, "Tratado de Direito Privado", Tomo VIII pg. 174).

Conviria, portanto, ficar explícito que os bens reservados não são excluídos da comunhão, quando esse regime fôr o aplicado. São bens separados apenas para os efeitos expressamente fixados no substitutivo.

Com esses esclarecimentos a emenda do substitutivo é justa e nenhum inconveniente há na sua aprovação.

10. Dos bens excluídos da Comunhão parcial de bens; da posse e guarda dos filhos no desquite religioso e outras disposições.

O projeto modifica o art. 269 do Código Civil que trata dos bens que são excluídos da comunhão no regime da comunhão parcial de bens, para acrescentar os incluídos III e IV que dispõem sobre a exclusão dos rendimentos de bens de filhos anteriores ao matrimônio e o princípio geral de se considerar excluídos da comunhão parcial os mesmos bens que são excluídos da comunhão universal. Altera, ainda, o art. 273 do Código Civil para o fim de declarar que se presumem adquiridos na constância do casamento os bens móveis, "quando não se provar, por documento autêntico que o foram em data anterior".

O Código Civil exigia que os bens móveis fossem descritos na escritura antinupcial ou em outra escritura anterior ao casamento, sob pena de se considerarem comuns.

Por emenda do Senador João Villasbôas incluída no substitutivo, modifica-se o art. 274 do Código Civil, para declarar que "pelos títulos de dívida de qualquer natureza firmado por um só dos cônjuges ainda que casado pelo regime da comunhão universal, somente responderão os bens par-

ticulares de signatários e comuns até o limite da sua meação.

Justificando a emenda declarou o eminente Senador João Villasbôas que ela se destinava a evitar lesões ao patrimônio da mulher casada.

O problema que não se resolve é o de saber em que momento deveria ser apurados os bens da meação. Como os averiguar, na constância da sociedade conjugal? Em que situação ficarão os credores se os signatários não tiverem bens particulares e não for possível estabelecer, desde logo, qual é a meação?

Embora seja justa a finalidade, não se nos afigura "data vênia" aconselhável a modificação do art. 274 do Código Civil que fixa administração dos bens do casal pelo marido e a responsabilidade pelas dívidas contraídas, sem uma revisão estrutural do direito de família.

Em tema de lesão ao patrimônio dos cônjuges seria tempo de pensar na modificação da economia imobiliária pela economia mobiliária a fim de exigir a outorga usúria para alienação de ações de empresas. Hoje, a tendência é de constituir a maior parte do patrimônio em ações de empresas e não em imóveis. Conseqüentemente, para garantia do patrimônio familiar haverá no futuro, necessidade de se acrescentar essa exigência no artigo 235 do Código Civil.

Assim, não temos objeção quanto às emendas aos arts. 269 e 273 do Código Civil, não nos parecendo, entretanto, aconselhável a modificação do art. 274 do Código Civil.

Ao art. 326 do Código Civil que regula a posse e guarda dos filhos do desquite judicial, em sendo culpados ambos os cônjuges o projeto introduz modificação.

Dispunha o Código Civil, no § 1.º do artigo 326, que culpados ambos os cônjuges, a mãe ficaria com

as filhas durante a menoridade e com os filhos até a idade de 6 anos. O projeto substitui o preceito para estatuir que os filhos e as filhas durante a menor idade ficarão com a mãe, salvo se o juiz verificar que de tal solução possa advir prejuízo de ordem moral para eles.

A finalidade da nova disposição é a de evitar a separação dos irmãos. É, na verdade, chocante a separação dos irmãos aos 6 anos de idade com prejuízo, sem dúvida, para a educação e fortalecimento dos laços afetivos que merecem cultivo. Não há objeção à emenda desde que, por meio dela, cabe sempre o juiz decidir de modo diferente, quando as circunstâncias específicas do caso assim o exigirem. O mesmo se poderá dizer em relação ao § 2.º do projeto que confere ao juiz a faculdade de dar a posse e guarda dos filhos a terceiros quando verificar que não possam ficar com o pai ou com a mãe.

Não há objeção.

#### Conclusão

Limitamo-nos neste parecer a apreciar exclusivamente a matéria objeto do substitutivo do Senado Federal, razão pela qual não fizemos, em tese, sugestões que importassem em modificações de outros preceitos do Código Civil.

São estas, s. m. j., as nossas apreciações.

Sala de Sessões em novembro de 1960. — Desembargador Florêncio de Abreu, Presidente. — Clóvis Paulo da Rocha, Relator.

O SR. PRESIDENTE — Está finda a leitura do Expediente. (Pausa).

No Expediente lido figurou comunicação do Ministério das Relações Exteriores do cancelamento da visita que ao Brasil pretendia fazer

**Anexo 6**

**Comunicação, no Senado, sobre a Medalha Rui Barbosa, do IAB, em  
1971**

É lida a seguinte

### COMUNICAÇÃO

Sr. Presidente:

Solicito de Vossa Excelência, nos termos regimentais, a substituição do meu nome no Projeto de Lei n.º 29/71, que dispõe sobre os "Estatutos dos Militares e das outras Providências", pelo nome do nobre Senador Amaral Peixoto.

Sala das Sessões, 10 de novembro de 1971. — Nelson Carneiro, Líder do MDB.

O SR. PRESIDENTE (Petrônio Portella) — O pedido está deferido.

O SR. NELSON CARNEIRO — Sr. Presidente, peço a palavra.

O SR. PRESIDENTE (Petrônio Portella) — Concedo a palavra ao nobre Senador Nelson Carneiro, como Líder do MDB.

O SR. NELSON CARNEIRO — (Sem revisão do orador.) Sr. Presidente, apenas para registrar nos Anais do Senado, que são um resumo da vida política do País, para conhecimento dos que vivem hoje e dos que vierem depois de nós, que na última sexta-feira o Instituto dos Advogados do Brasil conferiu, pela primeira vez, a medalha Rui Barbosa ao eminente homem público e ilustre jurista, professor Heráclito Sobral Pinto.

A homenagem não foi apenas ao cultor do Direito, ao advogado intrépido, mas ao homem público que, através de todos os governos e de todas as situações, tem constantemente lutado a favor do Direito e da Liberdade. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Petrônio Portella) — Concedo a palavra ao nobre Senador Carlos Lindenberg.

O SR. CARLOS LINDENBERG — (Lê e seguinte discurso.) Senhor Presidente, Senhores Senadores, é com justificada satisfação que trago ao conhecimento de meus pares e à Nação, o transcurso do 20.º aniversário de fundação da Associação Internacional de Fertilidade, transcorrido em 17 de outubro próximo passado.

Dois mil delegados-especialistas, representando 65 países, estiveram presentes à Sessão Inaugural do VII Con-

gresso Mundial de Fertilidade e Esterilidade, na Cidade de Tóquio, tendo nesta oportunidade falado em nome da presidência do Congresso, o Professor Hasegawa e pela presidência da International Federation of Fertility Societies, o Professor De Watterville; cabendo ao Professor Campos da Paz, Vice-Presidente da International Federation of Fertility Societies e fundador da Associação Mundial de Fertilidade, proferir a Mensagem de saudades ao professor Kakuichi Ando, figura tutelar da medicina japonesa, recentemente falecido.

Ao focalizar assunto de tamanha importância para a humanidade, não poderia esquecer o nosso esforçado, renomado e dedicado Professor, Doutor Arthur Fernandes Campos da Paz Filho que, desnecessário se torna dizer, é um dos grandes especialistas mundiais, no campo da ginecologia e obstetria.

Graduado em Medicina em 1935, pela Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, possuidor de um acervo precioso de títulos, trabalhos, atividades científicas, didáticas e profissionais, cargos e funções importantes que o conceituam em alto nível social e intelectual no País e no exterior, tudo tem dado de si, principalmente no sentido da prevenção do câncer ginecológico, uma das piores formas de manifestação desse terrível mal.

Ocupa hoje este eminente patricio a presidência do Executive Committee International Fertility Association, da World Association for Gynecological Cancer Prevention — da Fundação das Pioneiras Sociais; é Vice-Presidente da International Federation of Fertility Societies; Diretor da Seção de Ginecologia do Colégio Brasileiro de Cirurgiões, da Revista Tribuna Médica, do Centro de Pesquisas "Luiza Gomes de Lemos"; é Professor-Chefe do Departamento de Ginecologia e Obstetria; Professor da Clínica de Fertilidade e Esterilidade da Escola Médica do Rio de Janeiro; membro da Comissão de Ensino Médico do Ministério da Educação e Cultura.

Em Assembléia-Geral, da Associação Internacional de Fertilidade, realizada em 17 de outubro próximo passado foi novamente, o Professor Campos da Paz, reeleito Presidente do Comitê Executivo dessa Associação, por ele

**Anexo 7**

**Documento que serviu de base para argumentação do Senador  
Nelson Carneiro, em maio de 1984, a saber, parecer publicado *in*  
*totum* no Diário do Congresso Nacional**

Senador Fábio Lucena, eu tive muita vontade de fazer um desastre naquele dia. Fui destrutado por esse homem, tão grosseiramente expulso do gabinete dele, que Deus me perdoe, mas poucas vezes na minha vida eu tive tão próximo de voltar à idade das cavernas. E fiz um compromisso comigo mesmo: nem por caridade, nem com pagamento antecipado nós vendemos mais para o poder público. E realmente eu tenho cumprido isso. Tomei uma lição, graças a Deus, há 21 ou 22 anos atrás, há mais, talvez, há 26 anos, porque foi quando esse Coronel Geraldo fazia parte daquele presidido.

Veja V. Ex.<sup>a</sup> que essa desgraça não é nova, essa distorção é muito antiga, está aí o nosso nobre colega, Senador José Fragelli, que foi Governador de Mato Grosso, que deve ter verificado, sentido na carne o tanto que senti de dificuldades.

Eu não estou trazendo novidades, eu não estou aqui para criticar este ou aquele governo, porque, na realidade, num aparte que dei a V. Ex.<sup>a</sup>, parece-me que na última sexta-feira, eu dizia, eu advertia para as nossas dificuldades, sobretudo de educação, muito mais do que de intrusão, mas de educação de sentido nato do verbo. Realmente, nós temos muito ainda que caminhar, nobre Senador Fábio Lucena, sobretudo no que diz respeito ao despertar, ao eduzir, ao despertar aquilo que nós, os cristãos, proclamamos que há dentro de nós, a semelhança com Deus, aquela partícula, aquela centelha boa que há em cada um de nós. E, se somos intrinsecamente bons, mas existencialmente ruins, por um processo educativo, sobretudo através de diplomas legais, calcados na realidade, é possível que nós possamos realmente caminhar para a educação, mais importante é mais urgente a essa altura do que a própria instrução acadêmica.

Com essa observação, nobre Senador Fábio Lucena, é que eu tento dizer-lhe o que fazer com esse Governo; mais do que o que fazer com esse Governo, nós devemos nos preocupar com o que fazer a nós mesmos, o que fazer com este País, que foi tão cumulado pela generosidade divina. E, até mesmo, com todos os nossos vícios e as nossas distorções, nós não temos motivos maiores para nos envergonharmos. Se temos alguns defeitos, são defeitos que eu acredito mais de educação do que mesmo defeitos outros que afligem outros povos, outras civilizações, com muito mais experiência e com muito mais oportunidade de se corrigirem e que, desgraçadamente, cada vez mais vão se distanciando dos destinos que Deus reservou às suas criaturas, que, sem dúvida alguma, as quer mais do que criaturas, as quer como filhos, pelo amor do seu filho que aqui esteve e derramou o seu sangue para se fazer nosso irmão.

Com essas palavras, Sr. Presidente, Srs. Senadores, eu agradeço as observações do Senador Fábio Lucena, e reitero as V. Ex.<sup>as</sup> o meu agradecimento pela paciência com que me ouviram. (Muito bem! Palmas.)

**O SR. PRESIDENTE** (Lenoir Vargas) Concedo a palavra ao nobre Senador Nelson Carneiro.

**O SR. NELSON CARNEIRO** (PTB-RJ). Pronuncia o seguinte discurso: — Sr. Presidente, Srs. Senadores:

A Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1984, que chegou ao Congresso Nacional por iniciativa do Poder Executivo, tem merecido, em todo o País, a mais ampla cobertura da imprensa, enquanto os juristas se mobilizam, no sentido de aperfeiçoá-la, a fim de que, quanto antes, tenhamos uma Carta Magna à altura das nossas tradições democráticas e representativas.

Dentre as instituições jurídicas do mais alto gabarito, que examinaram a proposição governamental destaca-se o Instituto dos Advogados do Brasil, por solicitação do Dr. Eugênio Roberto Haddock Lobo, relatado o parecer pelo jurista Celso Antônio Bandeira de Melo, cujo relatório merece acurado exame da Comissão Especial encarregada de apreciar e dar parecer sobre a matéria, presidida pelo Deputado Jarbas Vasconcelos e tendo como relator o nosso colega, também de Pernambuco, Aderbal Jurema.

o nosso colega, também de Pernambuco, Aderbal Jurema.

Embora alentado e, por isso mesmo, amplo e penetrante, esse trabalho do Instituto a Ordem dos Advogados do Brasil, tem gabarito e oportunidade para ser transcrito nos Anais desta Casa.

É o pedido que fazemos. (Muito bem!)

**DOCUMENTOS A QUE SE REFERE O SR. SENADOR NELSON CARNEIRO EM SEU PRONUNCIAMENTO:**

Instituto dos Advogados Brasileiros

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1984.

Excelência:

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência o pronunciamento em anexo, firmado por notáveis juristas, que, a pedido do Instituto, examinaram a proposta da emenda constitucional oriunda do Executivo.

No ensejo, reitero minhas expressões de estima e apreço. — Sérgio Ferraz, Presidente.

Exm.<sup>o</sup> Sr. Secretário do Instituto dos Advogados do Brasil

Em atenção ao honroso encargo que me foi cometido pelo Exm.<sup>o</sup> Sr. Presidente do I.A.B. e transmitido por V. Ex.<sup>a</sup> de relatar a Indicação nº 19/84 do eminente Dr. Eugênio Roberto Haddock Lobo, encaminho o texto anexo, com a ressalva de que a premência do tempo impediu-me de dilatar o âmbito das observações ao Projeto de Emenda Constitucional do Governo.

Cifrei-me aos aspectos de maior relevo, notadamente aos que já haviam sido mencionados na referida indicação sem prejuízo de ferir também algum outro tópico.

Atenciosamente, — Celso Antônio Bandeira de Melo.

**1 — Introdução**

O projeto de Emenda Constitucional apresentado pelo Executivo — à exceção dos arts. 74, § 2º, 8º, XVII, letras "c" e "x", parte final das letras "a" e "b" do § 1º art. 151, 153, § 4º e 203 — sem dúvida propõe-se a mitigar os traços de mais desatado autoritarismo residentes na Carta de 1969 (dita Emenda nº 1, à Carta de 1967).

Tirante as disposições referidas e alguns poucos artigos estranhos à temática do autocratismo, a tendência geral do projeto é a atenuação dos mecanismos mais empenhadamente ensejadores de prepotência ao Poder Executivo.

Assim, visto por este ângulo, representa uma melhoria, ou — para dizê-lo com maior rigor — uma regressão no gravíssimo estado patológico que há vinte anos enferma nossas instituições jurídico-políticas.

A proposta de minorar o peso dos grilhões imposto à Nação brasileira, de um lado tem seu contraponto em alguns dispositivos intoleráveis, como os referidos de início e, de outro lado, está, evidentemente, muito aquém das aspirações de um povo que se quer livre e amparado contra intemperanças do Executivo federal. Assim, as alvissaras são as que anunciam a troca de um mal maior por um mal menor.

Isto posto, passamos à consideração individualizada dos preceitos de maior realce.

**II — Análise crítica dos principais dispositivos do projeto**

**1. Art. 8º, cvil, "c"**

O preceptivo original foi alterado para incluir-se na competência da União, normas gerais, "de direito urbano, de zoneamento ecológico e econômico".

Parece-nos extremamente perigosa tal inclusão. De um lado, retrata a persistente voracidade do Poder Central em abocanhar novas competências em detrimento de Estados e Municípios. De outro lado, reflete a suposição — a nosso ver equivocada — de que a superação real de certas deficiências na regulação urbana, de defesa ecológica ou de concentração físico-econômica, pode ser su-

prida por decisões que vêm do alto, como que hierarquicamente impostas, prescindindo, pois, dos impulsos advindos da realidade e da consciência locais.

A expressão "normas gerais", que permitiria minimizar os inconvenientes apontados — na medida em que só autorizaria a emissão de diretrizes amplas pela União — infelizmente, conforme revela a experiência dos últimos anos, não é confiável.

Acrescente-se que legislar sobre "zoneamento econômico" conferirá à União formidável poder, capaz de ver-gar insospitavelmente a economia de Estados ou Municípios aos desígnios prevalecentes no âmbito federal.

Por derradeiro, as matérias em pauta são de acentuado cunho técnico, o que induz, na prática, a serem obra de técnicos (geralmente muito cílios de seus arrojos de preciosismos) e não de políticos. É de prever-se, pois, que o Executivo, único possuidor do arsenal técnico que usualmente supedita projetos desta ordem, termine por impor as concepções de seus tecnoburocratas, as quais, de regra, são acadêmicas, padronizantes e por isso mesmo, indesejáveis. Em país de extensão, variedade e contrastes tão acentuados como o Brasil, é temerário aderir a centralizações ainda maiores do que as que temos tido, tanto mais porque, na órbita federal, o bom senso já comemorou vinte anos de greve.

Reconhece-se que, em boa parte, por detrás destas averbações, está proposto tema de envergadura maior e que compreensivelmente divide as opiniões políticas: conveniências e inconveniências (que ambas existem) de fortalecimento da União, em certas matérias ou, de revés, fortalecimento de Estados e Municípios.

Não é esta a ocasião adequada para debates sobre o assunto. Superando-o, todavia, há, no atual quadro político do País, um vetor estimativo que socorre a opinião crítica expendida. Enquanto o País não se redemocratizar verdadeiramente, enquanto persistir o espírito autocrático que tem presidido nossos destinos desde 1964, é perigosa e desaconselhável toda e qualquer ampliação de competências da União. Dessarte, ainda que o dispositivo censurado, em outra época, pudesse ter receptividade menos intolerante, na fase atual da vida brasileira é indesejável.

**1.2 Art. 8º, "xvii", "x"**

Inclui na órbita de União legislar sobre sistema de controle de execução de orçamentos das entidades de administração indireta. É óbvio que as atuais competências da União já permitem fazê-lo para a esfera federal. Assim, seu propósito é exatamente permitir que o façam às pessoas da administração indireta de Estados e Municípios. Se alguma dúvida — embora incabível — pudesse prosperar quanto ao desiderato do versículo em causa, seria desfeita pelo que se lê em sua referência final: "sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas".

Por razões análogas às aduzidas no comentário feito ao preceptivo anterior, o parecer é desfavorável a este artigo do projeto. A Estados e Municípios — que não são menores carentes de tutela — é que cabe dispor sobre o controle de suas entidades da administração indireta.

**2. Art. 51, §§ 2º e 3º**

Preordena-se a regular a tramitação e aprovação, em sessão conjunta do Congresso Nacional, de projetos de lei nos quais o Executivo tenha especial interesse ou demandem análise urgente.

Embora atenuada em relação aos termos atuais, a regra contida no projeto ainda revela a tendência lastimável de buscar vias fortalecedoras do Executivo em relação ao Poder Legislativo. Toda a História do Brasil demonstra que o Executivo sempre preponderou e sempre extravasou o leito por onde deveriam fluir suas normais competências. Basta lembrar que desde nossa descoberta até os dias de hoje não tivemos mais do que deztoito anos (1946 a 1964) de moderada democracia política. E nenhum dia de democracia econômica ou social.

Assim, não há razão para condescendências normativas com um Poder cujo desempenho tem sido pautado por intempéras próprias de imaturidade. Maiores que as do Legislativo, ao contrário do que se alardeia.

Donde, propõe-se a inversão do contido nos §§ 2º e 3º do projeto de Emenda Constitucional do Executivo. Vale dizer: Projetos de lei serão considerados rejeitados se, feita pelo Presidente da República a solicitação a que alude a cabeça do artigo ou o pedido de urgência referido no § 3º, não forem apreciados e aprovados pelo Legislativo nas condições e prazos ali supostos.

O direito de obstrução é um direito da oposição e não da situação. Cumpre ao Executivo diligenciar para que os congressistas que o apoiam externem dito apoio. Se tiver maioria no Legislativo e a liderança necessária, o projeto reputado de alto interesse será aprovado e com rapidez. Se não a tiver ou se não contar com maioria parlamentar suficiente, nada mais natural que o Executivo tenha que se fletir à inclinação do Legislativo. Artífícios para superar tais obstáculos, são, como diz a palavra, "artifícios" e não se governa democraticamente um País atrás de expedientes, armados ao propósito de costear a real vontade do Congresso.

### 3. Art. 55.

O decreto-lei, pelas mesmas razões aduzidas no comentário ao artigo precedente, é um instituto abominável. Poderá, em restritíssimos casos, compatibilizar-se com as instituições políticas de países de tradição democrática. Nestes, o exercício do Poder Executivo se faz com respeito à coletividade e aos demais Poderes e com o natural sentimento de autocontenção, derivado de uma cultura política temperada pela genuína e sincera crença na democracia. Desgraçadamente, não é este o caso do Brasil.

Assim, opinamos pela radical inconveniência de persistirem existindo decretos-leis. Donde, o parecer é pela supressão do conteúdo do art. 55.

### 4. Art. 75, itens I a III e § 1º

Nada se deve sobrepor à vontade popular manifestada em voto direto e secreto. Assim, não há razão para que o Governo deva, como prevê o art. 75, I, do projeto, confirmar o nome de candidato à Presidência da República vitoriosos no pleito e com votação superior a 40% dos sufrágios (mas inferior à maioria absoluta). Se o Congresso é um representante do povo como poderá não confirmar aquilo que o representado decidiu?

Uma vez que resta intangido pelo projeto o art. 1º, § 1º, da Carta, segundo o qual "Todo Poder emana do povo e em seu nome é exercido", em nome de quem o Congresso refutaria o eleito? Em nome de alguma "pressão" incoercível? Alguém sustentará que numa democracia é legítima pressão feita, à margem do quadro constitucional, para infirmar a vontade popular?

Opinamos, pois, pela supressão da confirmação pelo Congresso, constante do item I, do art. 75. De outro lado, é, ao nosso ver, de se apoiar a ideia de fazer nova eleição entre os dois mais votados, caso nenhum deles haja obtido mais de 40% do eleitorado. O Presidente, assim eleito, terá maior respaldo político popular e não haverá o risco de alguém assumir tal cargo com apoio em parcela muito restrita do eleitorado.

### 4.1. Art. 75, § 2º e 151, letras "a" e "b"

No art. 75, § 2º, prevê-se a redução dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República, mas admite-se suas reeleições por uma vez. A reeleição é indesejável. O melhor antídoto contra as intempéras de quem exerce o Poder é a brevidade do tempo de duração do mandato. Se não pode ser excessivamente angusto, para não prejudicar um programa de administração, também não deve ensejar duplicação. Dois mandatos de quatro — em País sem tradição democrática — são um convite a

descomedimentos. A simples possibilidade de reeleição instiga ao menço de recursos incoercíveis para conseguí-la. Ademais, é contraditório que se disponham tantas cautelas para impedir que alguém, no desfrute de cargo executivo, possa influir na eleição subsequente (desincompatibilização) e ao depois não se veja igual risco exatamente com relação ao cargo mais importante e cobinado: o de Presidente da República.

Por força destas anotações, opinamos pela rejeição da parte final do § 2º, do art. 75 e da parte final das letras "a" e "b" do § 1º do art. 151, que com ele se embricam, pois, ao disporem sobre irrelegibilidade e inelegibilidade, fazem ressalva à hipótese do art. 75, § 1º. Reversamente, aplaude-se a redução dos mandatos de Presidente e Vice para 4 (quatro) anos (§ 2º, primeira parte).

### 5. Art. 119, § 4º

Importante melhoria em relação ao texto vigente contém-se no § 4º do art. 119 do Projeto. Torna obrigatório o seguimento de arguições de inconstitucionalidade solicitadas por Chefes de Poderes ou pelo Conselho Federal da OAB. Merece aplausos entusiásticos. O eminente Dr. Haddock Lobo, propõe que se lhe dilatem os méritos, eliminando a intermediação do Procurador-Geral da República no encaminhamento das arguições de inconstitucionalidade apresentadas pelos Chefes de Poderes e pela OAB. A sugestão, sem dúvida, é de acolher, pois agrega melhoras à melhoria.

### 6. Art. 153, § 4º e 203

Dentre todos os dispositivos do projeto, estes — relativos à exclusão relativa de competência do Poder Judiciário sobre matérias submetidas a contencioso administrativo ou juízo arbitral — são, para além de qualquer dúvida, os mais intoléráveis.

Certamente, é desnecessário encarecer o repúdio mais radical e absoluto possível ao disposto nestas aberrantes normas. Ao contrário da tónica geral do projeto que é, consoante assinalado, a de minorar o grau de desproteção dos cidadãos brasileiros em face de poder do Estado, estes perceptivos agravam a situação ora vigente.

Ainda aqui seria simplesmente absurdo invocar a experiência continental europeia em matéria de contencioso administrativo.

O grau de confiabilidade na isenção, imparcialidade e neutralidade dos órgãos administrativos no Brasil, é simplesmente nenhum. De revés, quaisquer que sejam os defeitos irrogáveis ao Poder Judiciário, este, seja pelas garantias constitucionais dos magistrados, seja pela tradição histórica, representa a esperança última do cidadão contra a prepotência, a insensibilidade letárgica e mesmo as mazelas morais de que se têm ressentido a Administração Pública.

Assim, subtrair ao Poder Judiciário lesões de direito ou condicionar o ingresso nas vias judiciais ao esgotamento das vias administrativas de forma ainda mais intensa e explícita do que ora consta da Carta do País, significará nada menos que condenar previamente o cidadão — em matéria fiscal, previdenciária e de acidentes de trabalho — ao sacrifício de seus direitos feridos. Não há ninguém da área jurídica neste País que ignore o grau desatinado dos desmandos do Fisco e de sua obstinada insurgência contra os ditames constitucionais ou legais.

Se o Judiciário está sobrecarregado ou apresenta falhas, a correção destas insuficiências é facilitada. Fosse este o problema brasileiro e o Brasil seria um Paraíso. Não são solvidos os entraves ao bom funcionamento da Justiça simplesmente porque não se quer solvê-los.

É o Poder menos aquinhado de recursos apesar das gigantescas e grandiosas tarefas postas a seu cargo. Vencimentos correlatos à grandeza da função — ao invés de mesquinhos e irrisórios como hoje são — atraíam para a magistratura os mais notáveis advogados do País. Verbas suficientes para a decuplicação ou centuplicação, se fosse o caso, das verbas e a criação dos Tribunais regio-

nais, evitariam o desumano acúmulo de serviço que, a um só tempo, impede o descongestionamento do trabalho, a expedição dos feitos e o aprimoramento das decisões e dos próprios magistrados, obrigados que são a "robotizar-se" para conviver com a plethora de processos que os sepulta.

A instrumentação do trabalho judicial, com meios humanos auxiliares e recursos materiais condizentes com a tecnologia moderna, é questão solúvel com recursos econômicos, que sempre têm faltado ao Judiciário. A plena independência e sobrançeria dos juizes seria garantida se o Executivo não tivesse interferência alguma nas promoções ou nomeações para os Tribunais. Um Conselho composto por membros dos próprios Tribunais, da OAB e dos Institutos de Advogados cumpriria muito melhor esta função na escolha ou aprovação dos Juizes dos Tribunais. E os próprios Tribunais deveriam decidir livremente sobre a promoção dos juizes. O aprimoramento e a promoção dos magistrados, como já estabelece a Carta do País, deveria ficar, deveras, condicionada à aprovação em cursos periódicos de aprofundamento e atualização.

Por polémicas que sejam as fórmulas para descongestionar o Judiciário e conferir-lhe maior soléncia e eficiência, quaisquer delas, indubitavelmente, são preferíveis à diminuição de seu âmbito competencial na solução de litígios.

Assim, o opinamento é pelo mais formal repúdio à redação proposta para o art. 153, § 4º e ao artigo 203.

De revés, propõe-se que sejam excluídas as limitações à apreciação judicial de conflitos, suprimindo-se os atuais arts. 203, 204 e 205 do Texto ora vigente, bem como a segunda parte do atual art. 153, § 4º.

### 7. Art. 183 e §§

Prevê e regula a eleição indireta para o próximo mandato presidencial.

Em toda a História do Brasil — literalmente, desde 1.500 até a presente data — jamais houve registro de movimento cívico tão amplo, tão ordeiro e tão maduramente expressivo dos anseios da coletividade nacional quanto o movimento em prol das "Diretas já".

Isto nos dá a nós, seus coevos e participantes, o privilégio de termos vivido um momento singular e grandioso da História Pátria, em despeito de não haver sido instado por uma comemoração nacional, mas por uma privação que se tornou insuportável.

Em face disto, não há possibilidade de aderir-se a um dispositivo cuja proposição é precisamente a de contestar um reclamo quase unânime do País e prostrar o atendimento do pacífico mas ensurdecedor apelo do povo brasileiro.

Opinamos pela rejeição do art. 183 e parágrafos e sua substituição por dispositivo que preveja eleições diretas já, em 1984.

### Arts. 188 e 189

Ambos se propõem a restringir a participação de Estados, Municípios e Distrito Federal em tributos federais. É dizer: almejam acentuar ainda mais o desequilíbrio entre os recursos da União e o das pessoas referidas.

Opinamos pela rejeição. Toda a crítica procedida nos últimos anos à partilha tributária tem sido exatamente no sentido inverso, isto é, o de que cumpre incrementar as receitas de Municípios e Estados em detrimento da União. O projeto do Executivo federal veio reconvir. E contra os anseios gerais.

### III — Síntese final e propostas de subemendas

#### 1. Art. 8º, item XVII, letras "c" e "x"

Opinamos pela rejeição. Ambas, propõem maior concentração de poderes legislativos à União em detrimento de Estados e Municípios. É indesejável, seja pelo atual quadro político do País, já excessivamente centralizador, seja porque desatende à conveniência de que, nas ma-



térias aludidas, a composição de normas se faça segundo as peculiaridades regionais e locais, pelos Legislativos competentes.

**2. Art. 51, §§ 2º e 3º**

Trazem forte abrandamento ao poder que o Executivo tem para obter aprovação de projetos de lei por decurso de prazo. Constituem-se, pois, em melhoria em relação à situação atual. Mas, ainda insuficiente. Propõe substituição da parte final do § 2º pela regra inversa, ou seja: ao invés de aprovação, rejeição do protesto não apreciado no prazo. Assim:

**"Art. 51.**

**§ 1º**

§ 2º Na falta de deliberação dentro do prazo estabelecido, o projeto será incluído automaticamente na ordem do dia em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes, em dias sucessivos, passando os quais, se não for apreciado, considerar-se-á definitivamente rejeitado."

**3. Art. 55**

Restringe o âmbito competencial do Executivo em matéria de decreto-lei, excluindo sua competência para expedição de normas tributárias. Representa melhoria, mas ainda insuficiente. Propõe-se extinção de decretos-leis, pura e simplesmente. Legislar deve ser matéria exclusiva do Legislativo, principalmente em país com tradição histórica de despotismo, como é o caso do Brasil.

**4. Art. 75, Itens I a III e § 1º**

Confere competência ao Congresso para confirmar, por maioria absoluta, o nome do candidato, à Presidência da República que não tendo obtido maioria absoluta nas eleições diretas, haja contudo conseguido mais de 40% dos sufrágios. Negada a confirmação, ou no caso de candidato algum ter obtido mais de 40% dos sufrágios, renova-se a eleição direta entre os dois mais votados.

Não é aceitável a idéia de confirmação pelo Congresso de candidato vencedor do pleito que obteve votação inferior à maioria absoluta, porém superior a 40% dos sufrágios. Mais de 40% é parcela bastante expressiva dos votos. Como os congressistas são representantes do povo, não lhes cabe infirmar a vontade dos representados, que se manifestaram mediante significativa votação em favor de um dos candidatos.

Já, a proposta de realizar nova eleição entre os dois mais votados, quando nenhum candidato obteve 40% dos votos, parece-nos boa. Neste caso, o fracionamento dos sufrágios justificaria a providência. Aquele que, afinal, fosse eleito gozaria de maior respaldo político e popular.

Propõe-se o seguinte substitutivo:

**"Art. 75.**

I — O candidato que obtiver maior votação acima de quarenta por cento dos sufrágios será considerado eleito.

II — Se o candidato de maior votação não houver obtido mais de quarenta por cento dos sufrágios, realizar-se-á, até trinta dias depois da proclamação dos resultados da apuração, nova eleição, na forma do art. 74, e a ela concorrerão os dois candidatos mais votados, cujos registros estarão revalidados.

III — .....  
§ 1º suprimido."

**4.1 Art. 75, § 2º e 151, letras "a" e "b"**

A primeira parte do § 2º do art. 75 prevê que os mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República serão de quatro anos. É boa medida. Mandatos longos na Presidência são um convite a intemperanças, ademais de desgastarem excessivamente o Chefe do Executivo. A segunda parte do § 2º do art. 75, admite reeleição, por uma

vez, do Presidente e do Vice. Opinamos por sua rejeição. A alternância, a breve prazo, nos cargos públicos é salutar e previne o menção de recursos inortodoxos para obter reeleição. As letras "a" e "b" do art. 151, ressalvam esta reelegibilidade, daí por que opina-se por exclusão desta ressalva, mantendo-se a atual redação.

Propõe-se o seguinte substitutivo:

**"Art. 75.**

§ 2º O mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República é de quatro anos."

**5. Art. 119, § 4º**

Torna obrigatório o seguimento de arguições de inconstitucionalidade propostas por Chefes de Poderes e pelo Conselho Federal da OAB, se dois terços de seus membros houverem-na deliberado. É, obviamente, providência aplausível. O Dr. Haddock Lobo, propõe que se dispense a intermediação do Procurador-Geral da República nestes casos.

A apresenta-se o seguinte substitutivo, concordante com a sugestão do ilustre confrade:

**"Art. 119.**

I — .....

I) — a representação do Procurador-Geral da República, assim como as representações diretamente promovidas por Chefes de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados ou pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em consequência de deliberação tomada pela maioria de dois terços de seus membros, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual."

Com este substitutivo suprimir-se-ia o § 4º do projeto de Emenda Constitucional do Executivo.

**6. Art. 153, § 4º, 203 e 204**

Admite a exclusão de competência jurisdicional em matéria fiscal, previdenciária e de acidente de trabalho, nos litígios solvidos em juízo arbitral ou por contencioso administrativo que se crie para tal fim, ressalvados o recurso ao Tribunal competente, na forma da lei, para dirimir questões de natureza constitucional e o uso de ação rescisória. Opina-se pela rejeição destas abomináveis inovações e supressão dos atuais artigos 203, 204 e 205 da Carta.

Nenhuma lesão de direito deve estar, excluída de apreciação jurisdicional. Órgãos do Executivo não são confiáveis para a administração de justiça. Nem é tolerável a limitação constante da última parte do atual art. 153, § 4º, que admite lei condicionando o ingresso nas vias judiciais à exaustão de instância administrativa, em certos casos.

Propõe-se o seguinte substitutivo ao art. 153, § 4º:

"A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito nem condicionar o ingresso nas vias judiciais à prévia utilização de instância administrativa revisional."

**7. Art. 183 e §§**

Prevê e disciplina a eleição indireta para o próximo mandato presidencial. Contrapõe-se, portanto, à aspiração de todos os segmentos e camadas sociais da Nação, que já deixaram explícito ao pequenino grupo de pessoas que se lhe opõem, desejarem eleições diretas, já. Propõe-se o seguinte substitutivo:

"Art. 183. O Presidente e o Vice-Presidente da República que sucederão aos atuais, com mandato de quatro anos, a partir de 15 de março de 1985, serão eleitos na forma dos arts. 74 e 75."

**8. Arts. 188 e 189**

Reduzem o percentual da participação de Estados, Municípios e do Distrito Federal em tributos federais. Opinamos pela rejeição, pois a partilha de recursos tributários já é excessivamente desfavorável a estas pessoas.

**O SR. PRESIDENTE (Lenoir Vargas)** — Concedo a palavra ao nobre Senador Humberto Lucena.

**O SR. HUMBERTO LUCENA (PMDB — PB.** Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Senadores:

Embora a Constituição procure assegurar os direitos dos ex-combatentes, tem-se observado, pelos constantes reclamos dos praçinhas, que há direitos a eles inerentes sendo subtraídos.

Permito-me fazer essa afirmativa partindo de uma frase que é um alerta àqueles que se esquecem da gloriosa atuação dos ex-combatentes na Segunda Guerra Mundial. Essa frase diz que, "a maior homenagem aos combatentes mortos é dar assistência aos seus companheiros vivos". E evidente que quando se fala do praçinha, há de se falar de sua família, de seus dependentes.

Pois bem, a Lei nº 6.592, de 17 de novembro de 1978, que concede amparo aos ex-combatentes, parece-me que não se houve bem proibindo a acumulação da pensão especial com a previdenciária e não permitindo a transferência dessa pensão especial aos dependentes seus.

No entanto, cumpre atentar-se para o fato de que a pensão previdenciária não pode ser confundida com pensão paga pelo Tesouro Nacional. Tornar inacumulável — como diz o art. 2º da Lei nº 6.592 — essa pensão especial com a previdenciária, é uma posição que não pode encontrar respaldo, inclusive sob uma interpretação justa e mesmo perante a lei. Todos nós sabemos que, na aplicação da lei deve-se atender aos fins sociais a que ela se dirige.

Por conseguinte, não permitir a lei que se acumule a pensão especial, por ela referida, e, ainda mais, torná-la intransferível à família do ex-combatente, aos seus dependentes, é negar, na realidade, o que a própria Lei nº 6.592 afirma no seu texto, visto que está dito no parágrafo 1º de seu art. 1º que,

"Considera-se necessitado, para os fins desta lei, o ex-combatente cuja situação econômica comprometa o atendimento às necessidades mínimas do sustento próprio e da família."

Veja-se, então, Senhor Presidente, Senhores, que a própria Lei nº 6.592 dá ênfase à proteção da família. E, se essa foi a vontade do legislador, ela não pode ser desprezada.

No entanto, chegam-me às mãos, constantemente, apelos dos praçinhas no sentido de que se permita a cumulação da pensão especial com a previdenciária e que essa pensão especial transmita-se aos seus dependentes.

Farta é a jurisprudência de nossos Tribunais viabilizando a cumulação das duas pensões, mesmo porque a pensão previdenciária é eminentemente securitária, não corre ela inteiramente pelos cofres públicos, como seria a estatutária ou pensões como a de que trata a lei que ampara os ex-combatentes.

Ademais, Sr. Presidente, Srs. Senadores, em se tratando de ex-combatentes, a legislação a eles referentes tem procurado sempre conceder os benefícios a essa classe sem maiores restrições e, principalmente, estendendo os favores legais às suas famílias, aos seus dependentes.

Veja-se o caso, por exemplo, da lei nº 5.755 que concedeu isenção de impostos a imóveis adquiridos por componentes da Força Expedicionária Brasileira, nessa lei está dito que esses favores, esses benefícios, são extensivos à esposa e aos filhos menores dos ex-combatentes.

**Anexo 8**

**Documento incorporado *in totum* aos Anais do Senado Federal,  
subsidiando pronunciamento do Senador Josaphat Marinho, ele  
mesmo sócio do IAB, em janeiro de 1997**

Um Governo que está dando cesta básica a pessoas que têm condições de trabalhar porque estão soltas, que gasta de cinco a seis salários mínimos para manter um preso, pode pensar em dar um ou dois salários àquele que sai da prisão até que consiga um emprego. Essa é a nossa observação e o nosso projeto, para o qual estamos pedindo apoio aos nobres Senadores. Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Antonio Carlos Magalhães) – Com a palavra o Senador Josaphat Marinho.

**O SR. JOSAPHAT MARINHO** (PFL-BA. Pronúncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr<sup>tes</sup> e Srs. Senadores, recebi correspondência, acompanhada de parecer do Instituto dos Advogados Brasileiros, a respeito de inconstitucionalidade de ato administrativo não submetido ao Congresso Nacional referente a atividades nucleares.

Esclarece-se que o parecer foi emitido por solicitação do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro, que solicitou ao Instituto opinião, sob ângulo constitucional, parecer a respeito da Resolução nº 15, de 09/07/96, do Conselho Nacional de Desestatização, que determinou a transferência de ativos e passivos de todo o sistema termonuclear de Fumas Centrais Elétricas S.A. para a Nuclen Engenharia e Serviços S.A.

O parecer do Instituto dos Advogados invoca o inciso XIV do art. 49 da Constituição, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.

E acrescenta:

"Ora, a expressão "iniciativa do Poder Executivo referente a atividades nucleares", é, de si mesma, amplíssima, sem reservas. Assim, qualquer providência administrativa que se refira ao setor nuclear e que modifique o estado de coisas tal como concertado há que passar por prévio exame do Congresso Nacional. Para retirar, pois, de Furnas para a Nuclen o seu sistema termonuclear – ativos e passivos – deve o Poder Executivo submeter ao Congresso Nacional a alternativa em causa, com a adequada justificação."

E acrescenta o parecer, elucidando a matéria:

"É preciso referir que já transita pelo Senado Federal Projeto de Decreto Legislativo, sustentando os efeitos decorrentes do Protocolo Prévio de cisão, com incorporação de

ativos e passivos vinculados ao sistema termonuclear que fazem Fumas e Nuclen".

Com esses esclarecimentos, peço à Taquígrafia que faça transcrever, com este breve pronunciamento, os termos do parecer do Instituto da Ordem dos Advogados, que está lavrado apenas em três folhas, assim obedecendo às novas normas da Casa.

**DOCUMENTO A QUE SE REFERE O SR. JOSAPHAT MARINHO EM SEU PRONUNCIAMENTO:**

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

Ofício 633/96 do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro. Sua conversão em Indicação. Inconstitucionalidade de ato administrativo não submetido ao Congresso Nacional referente a atividades nucleares.

Relator: Júlio Cesar do Prado Leite

**Parecer**

O Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro, em ofício assinado pelo seu Presidente, dirigiu-se ao IAB solicitando que nossa entidade examinasse, sob ângulo constitucional, a Resolução nº 15, art. 2º de 9-7-96 do Conselho Nacional de Desestatização que determinou a transferência de ativos e passivos de todo o sistema termonuclear de Fumas Centrais Elétricas S.A. para Nuclen Engenharia e Serviços S.A.

A iniciativa em causa, convertida em indicação pelo Presidente Hermann Baeta, sustenta-se na alegada inconstitucionalidade da referida medida administrativa tendo em conta que ela não passou pelo crivo do Congresso Nacional, tal como prevê o inciso XIV do art. 49 da Constituição em vigor. Alicerça, ainda, a iniciativa dos SENGE-RJ a inconformidade com o propósito governamental no que toca a dois aspectos de elevado alcance: O primeiro, no que concerne a privatização de Furnas Centrais Elétricas S.A. e, a segunda, no que tange ao sistema termonuclear por ela manejado que, se transferido para a Nuclen Engenharia e Serviços, careceria de fonte própria geradora de recursos passando a depender exclusivamente de verbas orçamentárias.

Tendo em conta a matéria em causa, de interesse nacional relevante e com razão maior tendo em conta ainda a questão jurídica com base constitucional insita, toma-se pertinente seu exame pelo nosso IAB, não se restringindo, pois, a iniciativa do Sindicato profissional em causa a mera consulta opinativa que não seria dada a sintonia com nossos dispositivos institucionais.

Com efeito, vale transcrever o que dispõe o inciso XIV do art. 49 da Carta Maior em que se afirma a inconformidade do Senge com a resolução do Conselho Nacional de Desestatização:

"É da competência exclusiva do Congresso Nacional aprovar iniciativa do Poder Executivo referentes a atividades nucleares."

Ora, a expressão "iniciativa do Poder Executivo referente a atividades nucleares", é, de si mesma, amplíssima, sem reservas. Assim, qualquer providência administrativa que se refira ao setor nuclear e que modifique o estado de coisas tal como concertado, há que passar no prévio exame do Congresso Nacional. Para retirar, pois, de Furnas para Nuclen o seu sistema termonuclear – ativos e passivos – deve o Poder Executivo submeter ao Congresso a alternativa em causa, com a adequada justificação.

É preciso referir que já transita pelo Senado Federal projeto de Decreto Legislativo sustentando os efeitos decorrentes do Protocolo Prévio de cisão, com incorporação de ativos e passivos vinculados ao sistema termonuclear que fazem Fumas e Nuclen.

Na justificativa de sua proposição o Senador Gaúcho invoca o dispositivo constitucional acima transcrito e considera *ipsis literis* ser "difícil compreender que uma modificação de tão alta relevância venha a passar a revella do Congresso Nacional. Por muito menos - considera ainda o Senador Pedro Simon - a transferência dos financiamentos da Angra III para Angra II, que não alterava em absoluto qualquer concepção estratégica estabelecida, passou democraticamente pelo crivo do Congresso Nacional. Vê-se, pois, que na gênese do ato que se impugna e que para ter consistência jurídica deverá ser aprovado pelo Poder Legislativo está outro propósito a que se liga o órgão de que promanou.

Com efeito o objetivo em questão é liberar Fumas dos encargos no setor termoneuclear para que ela se torne uma empresa suscetível de ser privatizada com mais facilidade e brevidade, sem as impugnações e gravames que recaem sobre as atividades termoneucleares que são manejadas ou deveriam ser pelo setor governamental.

Arredando no entanto tal enfoque, que estaria a merecer estudo mais detido e em cuja discussão haveria de se impugnar o desarrazoado ânimo privatista que invade os estamentos governamentais, vamos nos ater ao aspecto meramente jurídico onde se pode ter, como foi visto, que é insubsistente o ato do Conselho Nacional de Desestatização pelo fato de que, como já repisado, de que qualquer decisão do Poder Executivo, referente às atividades nucleares e que modifique o quadro administrativo já implantado tem de ser previamente aprovada pelo Congresso Nacional, tal como prescreve, com inteira clareza o artigo 49, inciso XIV da Constituição Federal.

Por ser assim, opinamos que se dê ciência ao Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro da posição que sobre o mérito da matéria estamos a sufragar na plena suposição de que sobre ela o Egrégio Plenário venha a concordar.

É o parecer.

Júlio Cesar do Prado Leite

**O SR. PRESIDENTE** (Antonio Carlos Magalhães)

- V. Ex<sup>a</sup> será atendido.

Com a palavra o Senador Sebastião Rocha.

**O SR. SEBASTIÃO ROCHA** (Bloco/PDT-AP. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sr<sup>s</sup> e Srs. Senadores, estive ontem presente à abertura do II Simpósio da Amazônia sobre a implantação do Projeto Caboclo, que trata, como todos sabemos, de um plano alternativo de ocupação da Amazônia, idealizado pelo saudoso Senador Darcy Ribeiro. O Projeto tem dois objetivos muito claros: primeiro, criar novas formas de economia e vida social na floresta amazônica, que preservem o patrimônio florestal; segundo, libertar a população original da Amazônia da condenação de transferir-se para os grandes centros, onde grande parte já vive em condições subumanas. E esse simpósio, promovido pela Fundação Darcy Ribeiro e pela Associação Cristã de Pesquisa e Preservação do Meio Ambiente, uma organização não-governamental holandesa, tem seu encerramento previsto para hoje, às 16 horas, em Belém. Nesse simpósio, procura-se definir concretamente critérios para seleção da população que vai ser objeto do projeto; critérios para definição das áreas de implantação, porque há, ainda, uma dúvida entre os organiza-

dores e os executores desse projeto sobre a população-alvo, ou seja, se serão atendidas apenas as pessoas que já residem na Amazônia e que, originalmente, são de lá - os caboclos e os índios -, ou se poderão também ser atendidas comunidades já assentadas, até mesmo de migrantes que, eventualmente, possam estar numa situação de decadência econômica, em função de falta de recursos e de apoio do setor público para o desenvolvimento de suas atividades agrícolas.

Então, esse simpósio deverá definir e, a partir de amanhã, divulgar essas conclusões: qual será a população-alvo e de que forma essa população deverá ser selecionada e organizada nessas comunidades.

A Associação Cristã de Pesquisa e Preservação do Meio Ambiente dispõe de um volume de recursos suficiente para implementar os primeiros projetos-pilotos do Projeto Caboclo. Portanto, se há a decisão dos organismos que estão na execução direta desse projeto, não temos nenhuma dúvida de que, nos próximos meses, já teremos o início de sua implantação na Amazônia, o que mereceu e merece todo apoio do Senado da República, em função da credibilidade de seu idealizador, como já disse, o saudoso Darcy Ribeiro.

Espero que, nas próximas semanas, nós, da Comissão da Amazônia, possamos mais uma vez nos reunir com os executores desse projeto, para que possamos discutir concretamente essas conclusões do segundo simpósio, que são técnicas e que precisarão do apoio político de toda a Bancada da Amazônia e de todo o Senado da República, assim como de outros organismos, de outras instituições e entidades, para que possam ter êxito na sua implementação.

O segundo aspecto que quero abordar, Sr. Presidente, em meu nome e em nome da Liderança do meu Partido, PDT, é que todos estamos indignados e não poderíamos deixar de manifestar nossa repulsa pelo que tem sido trazido à público pela imprensa nacional no tocante à violência policial em algumas regiões do nosso País, com destaque recente para São Paulo e Rio de Janeiro.

O Senado da República tem dado, concretamente, a sua contribuição neste aspecto de garantir uma legislação que puna com rigor e com eficácia esse tipo de crime.

Sempre me posicionei, na Casa, contra qualquer tipo de tortura e não poderíamos deixar de manifestar a nossa repulsa, a nossa indignação contra esses episódios que, embora não sejam isolados, porque já começaram a aparecer outros semelhantes, também não podem comprometer toda a Instituição Polícia Militar, que tem dado

## **Anexo 9**

**Debates dos Senadores a partir de Parecer e Manifesto do IAB sobre  
a questão da Amazônia, em maio de 1997**

que agir. Governo que não age perde completamente sua legitimidade e sua razão de ser.

O Governo, na falta de orientação, na falta de qualquer possibilidade de atuar, de administrar, de reorganizar a sociedade, desmancha, desconstitucionaliza, desemprega, desfaz, porque não pode fazer.

Nessa situação, o Governo ainda pretende reeleição. Por que não privatizar a Radiobrás? O Sr. Maurílio Ferreira Lima foi quem, pela primeira vez, lá em Recife, falou com Sua Excelência, na campanha passada à Presidência da República, em sua reeleição. E, por isso, ele se transformou no Presidente da Radiobrás. Empresa esta que não pode ser privatizada. Os meios de comunicação têm que ficar concentrados na Radiobrás. E para quê? Para dar suporte, sustentação e articulação aquilo que o Sr. Maurílio Ferreira Lima chamou de "guerrilha televisiva a favor da reeleição do Presidente." "E quem não concordar – diz ele – que saia da raia." Porque é preciso, a qualquer preço, reeleger o iluminado, de acordo com o Sr. Maurílio Ferreira Lima, o Senhor Fernando Henrique Cardoso.

Para concluir, a Inglaterra conseguiu R\$128 bilhões com a venda de suas empresas estatais e, hoje, se encontra com um déficit enorme em seu orçamento. O Governo inglês está diante dos mesmos percalços, dos mesmos problemas, aliás agravados, que existiram até 1979, sobre o governo trabalhista. Se não fosse a estatal do petróleo do Mar do Norte que, nesse período, deu à Inglaterra mais de US\$240 bilhões, a venda das estatais teria sido uma tuta-e-mela, uma ninharia, diante das necessidades do sistema.

E, para terminar, quero lembrar que, por exemplo, a Rover, empresa estatal de automóveis da Inglaterra, foi privatizada por cerca de US\$400 milhões e revendida, para uma empresa alemã, por US\$1,2 bilhão. Assim, aqueles que foram os beneficiários da privatização-doação puderam ganhar US\$800 milhões sem fazer nada, apenas como intermediários da privatização.

O tema é muito longo. Não posso falar de Bernardo Kucinski, que descreve o processo de reestatização que houve no Chile depois da falência das empresas estatais doadas; do aumento da dívida externa provocada pela privatização – os capitais que entraram aumentaram a dívida externa –; de todo o desastre que representa esse processo desesperado de privatização, que é um dos muitos espaços de desconstrução, de desfazimento que o neoliberalis-

mo incorpora, como se isso justificasse a ação de um Governo...

**O SR. PRESIDENTE** (Geraldo Melo) – Senador Lauro Campos, a Mesa informa a V. Ex<sup>a</sup> que o seu tempo está esgotado há mais de 5 minutos, e, por maior que seja o prazer em ouvi-lo, apela a V. Ex<sup>a</sup> para que conclua.

**O SR. LAURO CAMPOS** – Para concluir, infelizmente devo comunicar à Casa o falecimento, nas primeiras horas da manhã, do educador Paulo Freire.

É ele essa figura de educador lutador, de educador petista, de educador que, tendo sofrido a repressão da inteligência brasileira, teve que, em diversos países do mundo, mostrar a eficiência do seu método de educação.

Com estas palavras termino, agradecendo a paciência de V. Ex<sup>a</sup> em prorrogar o meu tempo.

**O SR. PRESIDENTE** (Geraldo Melo) – Concedo a palavra ao nobre Senador Bernardo Cabral.

**O SR. BERNARDO CABRAL** (PFL – AM. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr<sup>a</sup> Senadora e Srs. Senadores, tenho estado afastado da tribuna, atropelado pelos afazeres da Comissão Parlamentar de Inquérito que trata da emissão dos títulos da dívida pública e pela lufa-lufa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Entendi que só um assunto de mais alta importância me traria a esta tribuna, menos pelo meu valor pessoal do que para não tomar o tempo dos eminentes Senadores.

Hoje, no entanto, Sr. Presidente, trago, para conhecimento da Casa e para que ela também se faça defensora, uma indicação apresentada no Instituto dos Advogados do Brasil pelo eminente jurista Carlos de Araújo Lima. Do alto de mais de 80 anos de idade e com uma lucidez incrível ele apresentou aos seus pares uma indicação com o título: "Amazônia – E agora Brasil?"

Diz ele que essa indicação visa alcançar a manifestação da lendária casa de Montezuma – assim é chamado o Instituto dos Advogados do Brasil – para uma questão de fundamental importância do Brasil.

Esse renomado advogado fez essa apresentação, que vou, como disse ainda há pouco, trazer ao conhecimento da Casa, no dia 23 de abril.

Mas entendo de registrar, Sr. Presidente, que Araújo Lima é um dos advogados criminalistas que mostraram, com o seu talento e a sua ajuda, no Tribunal do Júri do Rio de Janeiro, uma das mais brilhantes facetas, não só pelo seu desempenho, mas

também por vários livros publicados, sendo que um é clássico hoje, **Os Grandes Processos do Júri**.

E devo dizer que no, convívio no Conselho Federal, e também no Instituto dos Advogados do Brasil, foi confirmada a admiração que tinha pelo jurista e ampliado o afeto pelo mestre. Sempre vi Araújo Lima fazer dos mais difíceis temas a sua capacidade de pronunciar belos discursos, transformando-se numa espécie de mergulhador nativo do Pacífico que consegue retirar pérolas de conchas ásperas e duras.

Um dos mais brilhantes advogados de São Paulo, criminalista de renome, ex-Presidente do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo, Raimundo Pascoal Barbosa "considera Araújo Lima um dos maiores advogados criminais do seu tempo". E ressalta que Araújo Lima enfrentou "a denominada República do Galeão, quando atuou na defesa de Gregório Fortunato, e mostrou, sobretudo, sua grande coragem na defesa das prerrogativas da nossa profissão". Quem conhece Raimundo Pascoal Barbosa sabe que ele é um homem que só elogia aqueles que merecem o seu louvor.

Por isso mesmo, Sr. Presidente, é que passo à leitura do texto de Araújo Lima:

**Amazônia.**

Sempre cobiçada.

Última página do Genesis no dizer de Euclides da Cunha, sua descoberta, fabuloso manancial de riquezas, a heróica obstinação do homem, ainda na definição euclidiana um intruso impertinente, sua natureza misteriosa e implacável na expressão de Ferreira de Castro, o assombro que causa a verificação de que representa quase quatro quintos do território nacional, o que induziu Samuel Benchimol à conclusão de que não é a Amazônia que pertence ao Brasil mas sim o Brasil que pertence à Amazônia, tudo isso despertou a voracidade de mercado no ventre internacional do Big 7.

Natural que ela seja cobiçada. Mais natural, ainda, que ela seja conhecida, amada, para ser por todos nós, brasileiros, defendida.

Como sombria advertência que atravessa o tempo, vibra a clarividência de Bismarck:

"As riquezas naturais, nas mãos de quem não sabe ou não as quer explorar,

constituem permanente perigo para quem as possui."

A matéria é vasta. Cabe uma síntese.

De repente o engraçado Conselho do Governo Americano para a desmilitarização do Brasil. A forma, simplória, de alcançarmos o equilíbrio orçamentário. Começamos, no princípio do século passado, com os **meetings** e comícios, em New York, promovidos, com grande alarde e apoio popular, por um demagogo, o capitão da Marinha Mathews Fontaine Maury, pregando a conquista da Amazônia, com a livre navegação nesse patrimônio do mundo, e a remessa, para lá, como rebotinho, dos negros escravos. Leia-se o primoroso as **Idéias Fundamentais de Tavares Bastos**, de Evaristo de Moraes Filho. A filaciosa guerra da Hylea, em que atuou eficiente e patrioticamente Arthur Bernardes estorvando-a no Congresso. A ação famosa e oportuna de Arthur Cesar Ferreira Reis em seu convincente livro, **A Amazônia e a Cobiça Internacional**. Ainda a solerte tentativa do Lago Hudson, pretensão idêntica que levou Bernardo Cabral à denúncia decisiva da trama que urdia junto ao Presidente Costa e Silva e logrando desmantelá-la na Câmara dos Deputados, leiam seu livro **A Palavra em Ação**.

**O SR. PRESIDENTE** (Geraldo Melo) – Senador Bernardo Cabral, desculpe-me interrompê-lo, mas tenho que prorrogar a hora do Expediente por 13 minutos, para que V. Exª possa concluir a sua oração.

**O SR. BERNARDO CABRAL** – Agradeço a V. Exª, Sr. Presidente, porque o trabalho de Araújo Lima merece essa prorrogação por parte do Presidente Geraldo Melo.

Inúmeros brasileiros ilustres clamam no deserto uma reação da consciência nacional, divulgando a desfaçatez desse propósito que agora não mais usa máscara.

**O Sr. Lúcio Alcântara** – Permite-me V. Exª um aparte?

**O SR. BERNARDO CABRAL** – Ouço V. Exª, Senador Lúcio Alcântara.

**O Sr. Lúcio Alcântara** – Senador Bernardo Cabral, V. Exª faz um elogio ao Jurista, ao Penalista Araújo Lima e também se refere à luta dele em favor da Amazônia. Aproveito justamente esse trecho, para dizer a V. Exª, que tem sido um dos grandes lutadores em defesa da Amazônia, que essa é uma

questão velha, mas permanente. Tem-se procurado ora internacionalizar, ora ocupar, ora introduzir alterações no ecossistema da Amazônia que não são exatamente aquelas do interesse nacional. Basta recordar Fordlândia, o Projeto Jarí, o famoso lago do Instituto Hudson, Herman Khan, com a sua futurologia, a história dos soldados sem missão – quando os americanos dos Estados Unidos se referem à desnecessidade das Forças Armadas –, a própria revisão do papel do Estado brasileiro. Quer-se diminuir o Estado, com toda a razão. Penso que não há motivo para o Estado estar presente com a propriedade, com o controle de empresas, salvo, no meu entendimento, o caso da Vale e da Petrobrás. Mas há lugares onde há Estados de menos, e a Amazônia é um deles. Ali a presença do Estado é escassa, é pequena, não é suficiente para proteger o território, a nossa riqueza, o nosso interesse, nem para promover o homem que está lá, muitas vezes isolado naqueles igarapés, na selva, nos lugares mais remotos, mais distantes, guardando a nossa fronteira. Ali há Estados de menos. Precisamos estar mais presentes. Votei favoravelmente ao controvertido Projeto Sivam, porque achei que a Amazônia merecia um sistema de controle mais completo, mais perfeito do seu território, dos seus céus, para que o País continuasse a mostrar que é digno do imenso espaço de que dispõe. Aproveitando o discurso de V. Ex<sup>a</sup>, relembro o fato de que temos a necessidade fortalecer o homem da Amazônia, de ali garantir a presença nacional, a ocupação do território, o progresso e desenvolvimento daquela região. Trata-se de uma afirmação de interesse nacional, uma afirmação de brasilidade. E todos nós, independente da região de que tenhamos vindo, temos que cumprir com essa responsabilidade. Muito obrigado.

**O SR. BERNARDO CABRAL** – Senador Lúcio Alcântara, não me surpreende o aparte de V. Ex<sup>a</sup>, porque eu tinha certeza de que as palavras, menos minhas do que as que estão registradas no trabalho de Araújo Lima, ecoariam no Plenário. Que bom que tenha havido ressonância com a interrupção de V. Ex<sup>a</sup> nesta despretensiosa manifestação que faço da tribuna, mas grandiloquente pelo talento de Araújo Lima. Registro os meus agradecimentos a V. Ex<sup>a</sup>.

**O Sr. Valmir Campelo** – Permite V. Ex<sup>a</sup> um aparte, nobre Senador Bernardo Cabral?

**O SR. BERNARDO CABRAL** – Com muito prazer, Senador Valmir Campelo, sobretudo porque V. Ex<sup>a</sup> é líder de partido nesta Casa e honra qualquer orador que esteja na tribuna.

**O Sr. Valmir Campelo** – Fico muito agradecido a V. Ex<sup>a</sup> pelas suas palavras. Serei rápido. Apenas parabeno V. Ex<sup>a</sup>, que tem sido um ardoroso defensor da Amazônia, por ter trazido hoje a esta Casa um estudo, um documento assinado pelo brilhante Advogado e Jurista Araújo Lima, que se posiciona em defesa da Amazônia. Para mim e, tenho certeza, para todos nós, essa região representa o santuário sagrado do nosso País. É importante, nobre Senador Bernardo Cabral, que se alerte o Senado Federal e o nosso País, como V. Ex<sup>a</sup> o faz, para os compromissos que devemos ter em relação à Amazônia. Assim, pode-se evitar a cobiça internacional, o desmatamento que se faz naquela região. Preocupa-me o fato de autoridades do nosso País, por intermédio de jornais ou televisão, dizerem que não têm condições de controlar o desmatamento e tudo aquilo que se faz de errado na Amazônia. Preocupam-me realmente muito essas palavras e esse posicionamento. Em nome do meu Partido e em meu próprio nome, parabeno V. Ex<sup>a</sup> e também o brilhante homem público de mais de 80 anos, o grande Advogado Araújo Lima, que providenciou, que confeccionou o documento que hoje V. Ex<sup>a</sup> lê na tribuna do Senado Federal.

**O SR. BERNARDO CABRAL** – Senador Valmir Campelo, agradeço a V. Ex<sup>a</sup>, principalmente por ter relembrado que Araújo Lima, como ele diz, está na sua oitite, já ultrapassou a barreira dos 80. Mesmo assim, ele continua sendo um jovem ardoroso defensor da Amazônia. Está entre os que entendem que é preciso integrá-la para não ter de entregá-la – lema criado por um Deputado Federal que mais tarde foi cassado pelo Ato Institucional nº 5, nos idos de 67. Ele cunhou esta frase que hoje tenho a honra de repetir ao mesmo tempo em que agradeço o aparte de V. Ex<sup>a</sup>, como Senador, desta tribuna.

Continuo, porque é muito importante que V. Ex<sup>a</sup> e a Casa verifiquem o final do trabalho de Araújo Lima. Estou a concluir, Sr. Presidente, apenas mais uma lauda e meia:

Diz Araújo Lima que "Carlos Chagas, em memorável denúncia, cita Paulo Benevides: "há muitos fantasmas rondando a Amazônia". Vamos exorcizá-los enquanto é tempo.

Artigo antológico – A mexicanização da Amazônia. A corajosa e desassombrada denúncia de Clovis Ramalhete, informando que na ONU se tramava mais um complot, desta vez com base nos melifluos direitos humanos, visando transformar a possessão pretendida pelos yanomamis num quisto in-



suportável, verdadeiro Estado, inenso até à presença de nossas forças armadas. Nesse particular, vale lembrar a palavra candente do general Taumaturgo Sotero Vaz, dando os nomes, um por um, dos senadores norte-americanos que exigiram de Fernando Collor, quando em visita ao Senado, que apresentasse com a exorbitante, imoralíssima concessão os yanomamis – uma extensão de terra maior que Portugal.

Some-se a isso (há muito mais) os pronunciamentos que se seguem:

"Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos (Gore, Vice-Presidente dos Estados Unidos)"

E este:

"O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia." (François Mitterrand, 1980)

Mais este:

"O Brasil deve delegar partes de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes." (Mikhail Gorbachev)

E continua ele, agora:

Ocorreu, entretanto, uma implosão inacreditável nessa atmosfera em que lateja o instinto de conservação da nossa soberania.

Seu autor, o Presidente Fernando Henrique. Disse Sua Excelência, promovendo lógica excitação e salvação no estômago econômico dos Big 7, por ocasião da Conferência Rio-5:

"O Governo brasileiro não tem estrutura para combater o desmatamento na Amazônia, bem como também não tem condições práticas de frear a destruição da natureza."

"E agora, Brasil?" – pergunta Araújo Lima.

E continua:

O Presidente Fernando Henrique não diz que vamos nos esforçar ao máximo para alcançar a estrutura necessária. Proclama, tranqüilamente, que não somos capazes de possuir a Amazônia.

A questão é crucial demais.

Fizemos, com apoio na Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, entidade hoje internacional, e pela seção do Amazonas, um apelo à OAB, presente a essa entrega ao então Presidente do Conselho Federal, José Roberto Batocchio, não só à presidente daquela entidade feminina, Alvarina

Miranda de Almeida, como também a Bernardo Cabral, que fez questão de comparecer. Até hoje, que sabemos, caiu no vazio.

Chegou a hora do Instituto dos Advogados Brasileiros; SOS Hermann Baêta e ilustres colegas do Instituto! Aguardamos a manifestação que se impõe. O Brasil aguarda.

Vale repetir:

"A defesa do Direito começa com a defesa da terra."

Veja, Sr. Presidente, o que é, sem formalismo delirante, mas também sem miopia exegética, uma indicação que retrata uma proposição programática, deixando de lado a mágoa que todo amazonense tem – e ele, Araújo Lima, é um dos mais brilhantes amazonenses –, para verificar, como estamos verificando, Sr. Presidente, que nessa viagem em defesa da região da Amazônia somos todos tripulantes e não mero passageiros.

Advertia um antigo *batônnier* francês sobre a arte de expor os fatos e desenvolver os argumentos: "Se resumirdes muito, não sereis compreendidos; se vos alongardes, fatigareis; se disfarçais muito o ponto e o argumento, tornar-vos-ei inútil; se insistirdes nos silogismos, parecereis pesado." (Fernand Payen in "Le Barreau", Paris, 1934) (\*)

É o que faço, Sr. Presidente, nesta hora. Não consegui resumir, também procurei não me alongar, mas esta denúncia, transformada na indicação de Araújo Lima, merece ir para os Anais desta Casa.

Tenho a certeza, com as vozes que aqui se fizeram ouvir através de apartes e com os outros que ficaram no seu silêncio – e o silêncio é o clamor de tudo aquilo que não fala –, de que o Senado estará endossando as palavras de Araújo Lima.

Encaminho a V. Ex<sup>a</sup>, Sr. Presidente, para determinação da publicação no **Jornal do Senado Federal**.

**DOCUMENTO A QUE SE REFERE O SR. BERNARDO CABRAL EM SEU PRONUNCIAMENTO:**

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Indicação

Amazônia – E agora, Brasil?

Autor – Carlos Araújo Lima

A indicação visa alcançar a Manifestação da lendária casa de Montezuma para uma questão de fundamental importância do Brasil.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1997. – Carlos de Araújo Lima.

## AMAZÔNIA

## Sempre Cobiçada.

Última página do Genesis no dizer de Euclides da Cunha, sua descoberta, fabuloso manancial de riquezas, a heróica obstinação do homem, ainda na definição euclidiana um intruso imperitante, sua natureza misteriosa e implacável na expressão de Ferreira de Castro, o assombro que causa a verificação de que representa quase quatro quintos do território nacional o que induziu Samuel Benchimol à conclusão de que não é a Amazônia que pertence ao Brasil mas sim o Brasil que pertence à Amazônia, tudo isso despertou a voracidade de mercado no ventre internacional dos BIG 7.

Natural que ela seja cobiçada. Mais natural, ainda, que ela seja conhecida, amada, para ser por todos nós, brasileiros, defendida. Como sombria advertência que atravessa o Tempo, vibra a clarividência de Bismark:

*As riquezas naturais nas mãos de quem não sabe ou não as quer explorar, constituem permanente perigo para quem as possui.*

A matéria é vasta. Cabe uma síntese.

De recente o engraçado Conselho do Governo Americano para a desmilitarização do Brasil. A forma, simplória, de alcançarmos o equilíbrio orçamentário. Começamos, no princípio do século passado, com os meetings e comícios, em New York, promovidos com grande alarde e apoio popular, por um demagogo o capital da Marinha Mathews Fontaine Maury, pregando a conquista da Amazônia, com a livre navegação nesse patrimônio do mundo e a remessa, para lá como rebotalho, dos negros escravos. Leia-se o primoroso as idéias fundamentais de Tavares Bastos, de Evaristo de Moraes Filho.

A filaciosa guerra da Hylea em que atuou eficiente e patrioticamente Arthur Bernardes estorvando-a no Congresso. A ação famosa e oportuna de Arthur Cesar Ferreira Reis em seu convincente livro "A Amazônia e a Cobiça Internacional". Ainda a solerte tentativa do Lago Hudson, pretensão idêntica que levou Bernardo Cabral à denúncia decisiva da trama que urdia junto ao Presidente Costa e Silva e logrando desmantela-la na Câmara dos Deputados, leiam seu livro "A Palavra em Ação". Inúmeros brasileiros ilustres clamam no deserto uma reação da consciência nacional divulgando a desfaçatez desse propósito que agora não mais usa a máscara.

Carlos Chagas, em memorável denúncia, Paulo Benevides (há muitos fantasmas rondando a Amazônia. Vamos exorcizá-los enquanto é tempo.

Artigo antológico - A mexicanização da Amazônia). A corajosa desassomburada denúncia de Clovis Ramallete informando que na ONU se tramava mais um complot desta vez com base nos mellifluos direitos humanos e visando transformar a possessão pretendida pelos yanomamis num quisto insuportável, verdadeiro Estado, infenso até à presença de nossas forças armadas. Nesse particular vale lembrar a palavra candente do general Traumaturgo Sotero Vaz, dando os nomes, um por um, dos senadores nor-

te-americanos que exigiram de Fernando Collor, quando em visita ao Senado, que o presentearasse com a exorbitante, imoralíssima concessão aos yanomamis, uma extensão de terra maior que Portugal.

Soma-se a isso (há muito mais) os pronunciamentos que se seguem:

*Ao contrário do que os brasileiros, pensam a Amazônia não é deles mas de todos. (A Gore, Vice-Presidente dos Estados Unidos).*

E, este:

*Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia. (François Mitterand, 1980).*

Mais este:

*Brasil deve delegar partes de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes. (Michail Gorbachov).*

Ocorreu, entretanto, uma implosão inacreditável nessa atmosfera em que lateja o instinto de conservação na força da nossa soberania.

Seu autor - o Presidente Fernando Henrique.

Disse ele, promovendo lógica excitação e salvação no estômago econômico dos BIG 7, isto por ocasião da Conferência Rio 5:

*Governo brasileiro não tem estrutura para combater o desmatamento na Amazônia, bem como também não tem condições práticas de frear a destruição da natureza.*

E agora, Brasil?

O Presidente Fernando Henrique não diz que vamos nos esforçar, ao máximo, para alcançar a estrutura necessária. Proclama, tranqüilamente, que não somos capazes de possuir a Amazônia.

A questão é crucial demais.

Fizemos, com apoio na Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, entidade hoje internacional e Seção do Amazonas, um apelo à OAB, presente a essa entrega ao Presidente do Conselho Federal, José Roberto Batocchio, não só a presidente daquela entidade feminina, Alvarina Miranda de Almeida, como, também, Bernardo Cabral, que fez questão de comparecer. Até hoje, que sabemos, caiu no vazio.

Chegou a hora do Instituto dos Advogados Brasileiros:

SOS Hermann Baêta e ilustre Colegas do Instituto!

Aguardamos a manifestação que se impõe. O Brasil aguarda.

Vaie repetir:

*A defesa do direito começa com a defesa da terra.*

**O SR. PRESIDENTE (Geraldo Melo) - V. Ex<sup>a</sup>** será atendido, Senador Bernardo Cabral.

No tempo de prorrogação que nos resta, concedo a palavra ao nobre Senador Josaphat Marinho, para uma comunicação inadiável. S. Ex<sup>a</sup> dispõe de 5 minutos.

**Anexo 10**

**Transcrição dos debates da Comissão Especial sobre Projeto de  
Emenda Constitucional versando sobre a inelegibilidade, referente  
às discussões do IAB, em junho de 2001**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO**

**NÚCLEO DE REVISÃO DE COMISSÕES**

**TEXTO COM REDAÇÃO FINAL**

<b>COMISSÃO ESPECIAL - PEC 639/99 - INELEGIBILIDADE</b>		
<b>EVENTO:</b> Audiência Pública	<b>Nº:</b> 000530/01	<b>DATA:</b> 06/06/01
<b>INÍCIO:</b> 14:58	<b>TÉRMINO:</b> 15:56	<b>DURAÇÃO:</b> 0:58
<b>TEMPO DE GRAVAÇÃO:</b> 0:59	<b>PÁGINAS:</b> 28	<b>QUARTOS:</b> 12
<b>REVISORES:</b> ROSA ARAGÃO		
<b>SUPERVISÃO:</b> LETÍCIA		
<b>CONCATENAÇÃO:</b> LETÍCIA		

<b>DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO</b>
<b>DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO - Autor da Proposta de Emenda à Constituição nº 4-A, de 1999.</b>

<b>SUMÁRIO:</b> Esclarecimentos do Deputado José Roberto Batochio sobre a proposta de emenda à Constituição apresentada por S.Exa.
--

<b>OBSERVAÇÕES</b>



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

---

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Fernando) - Declaro abertos os trabalhos da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 639-A, de 1999, do Sr. Deputado José Carlos Aleluia e outros, que dá nova redação ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal — apensada Proposta de Emenda à Constituição 4-A, de 1999 (inelegibilidade).

Informo aos Srs. Parlamentares que foi distribuída cópia da ata da 3ª reunião desta Comissão Especial. Indago ao Plenário se há necessidade de sua leitura.  
(Pausa.)

**O SR. DEPUTADO WELLINGTON DIAS** – Peço a dispensa da leitura da ata, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Fernando) – Está dispensada a leitura.

Em discussão a ata. (Pausa.)

Não havendo quem queira discuti-la, coloco-a em votação.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

A ata está aprovada.

Expediente

1. Esta Presidência enviou o Ofício nº 11, de 31 de maio de 2001, ao Sr. Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, solicitando prorrogação do prazo da Comissão até o dia 29 de junho do fluente ano;

2. Justificativa de falta da Sra. Deputada Kátia Abreu, por estar em missão oficial na reunião da Organização Internacional de Epizootia, na Cidade de Paris, na França, no período de 25 a 30 de maio do corrente ano; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 06/06/01

3. O Deputado Josué Bengtson justificou, nesta data, a sua ausência na última reunião tendo em vista missão oficial para que foi designado no período de 29 a 31 do corrente mês.

Ordem do Dia

A presente reunião destina-se à:

1. Audiência Pública com a presença de S.Exa., o Sr. Deputado José Roberto Batochio, autor da Proposta de Emenda à Constituição nº 4-A, de 1999; e

2. Deliberação sobre requerimentos cujas cópias já estão com V.Exas.

Antes de passar a palavra ao nosso expositor, gostaria de fazer alguns esclarecimentos:

Conforme norma regimental, o nobre expositor terá o tempo de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado. Logo após, teremos oportunidade para esclarecer dúvidas (art. 256, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Os Deputados que quiserem debater a matéria poderão inscrever-se na Secretaria.

Período de debates: tempo regimental de três minutos.

Esclareço que a reunião está sendo gravada e solicito aos Srs. Deputados que falem ao microfone, declinando o seu nome.

Iniciando a exposição, concedo a palavra ao Sr. Deputado José Roberto Batochio, que dispõe de vinte minutos.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO** – Exmo. Sr. Presidente desta audiência pública, eminente Relator, Deputado Ibrahim Abi-Ackel, eminente Deputado Deusdeth Pantoja, Presidente desta Comissão, que, por circunstâncias que todos nós lamentamos, vê-se impedido de pessoalmente conduzir os trabalhos

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

— estamos certos de que brevemente V.Exa. poderá retomar a plenitude de suas atividades, sem as limitações que lhe são impostas no presente momento —, eminentes Deputados, senhoras e senhores, estamos propondo uma emenda à Constituição, que leva o nº 4-A, de 1999, para que se restabeleça a inelegibilidade do Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal, de Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito, restabelecendo, assim, a redação do § 5º do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, que veio a ser alterada por emenda à Constituição que introduziu no nosso sistema a reeleição, independentemente do afastamento do cargo desses mandatários.

Eu gostaria de lembrar-lhes que fiz uma longa justificativa quando apresentei esta proposta de emenda à Constituição, em que procurei verter os argumentos centrais da minha proposta, justificando-os de maneira analítica.

No entanto, houve por bem S.Exa., o Deputado José Rocha, requerer esta audiência pública para que pudéssemos reeditar aqui os argumentos que havíamos expendido quando da justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 4-A, de 1999.

Eu diria que inexistem qualquer princípio ético, político ou jurídico que estabeleça proibição da reelegibilidade do Chefe do Executivo em qualquer dos três níveis, observado o princípio republicano da alternância no poder.

A reelegibilidade — ou a irrelegibilidade — é opção política que pode mostrar-se mais ou menos adequada, segundo a condição de lugar, tempo, nível de esclarecimento do eleitorado, dependência dos eleitores das benesses da máquina administrativa etc.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Portanto, não encontramos qualquer óbice jurídico ou mesmo de ordem ética que possa — digamos assim — impedir essa escolha política e institucional pela reeleição dos mandatários que exercem funções de Chefia do Poder Executivo nos três níveis no nosso País.

Entretanto, a continuidade no poder é sintoma de patologia no regime, a meu ver.

Nas democracias em processo de consolidação, como é a nossa, a reelegibilidade do Presidente tem sido ordinariamente um caminho para as ditaduras ou, pelo menos, fator de distorção do processo eleitoral livre.

O I Congresso Latino-Americano de Direito Constitucional, realizado de 25 a 30 de agosto de 1975, na Cidade do México (v. "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamerica", Unión, 1977), apontou a proibição da reeleição presidencial como elemento moderador dos abusos.

A proibição de reeleição vem — digamos assim — nas democracias em consolidação como um fator de profilaxia contra a indesejável permanência, com quebra do princípio da rotatividade ou da alternância no poder, e também como prevenção do desvio, da deterioração e da desfiguração do processo de livre escolha eleitoral pela utilização dos recursos enfeixados na mão de quem exerce as funções de Chefia do Executivo nos três níveis.

O jurista uruguaio Hector Gros Espiell apontou o presidencialismo como inclinado *"à forte tendência de personalizar o poder e exercê-lo de maneira paternalista, em muitos casos com certo populismo demagógico"*, acentuando que o predomínio presidencial se remarca ainda mais perigosamente na hipótese de admissibilidade de reeleição presidencial.

Diz o jurista panamenho César Quintero:





CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

---

*O sistema de não-reeleição presidencial, iniciado no século passado e acentuado no atual, teve sem dúvida um valor bastante positivo. Pois ainda que não limite as múltiplas funções atribuídas ao Presidente da República, impede que um mesmo indivíduo seja eleito sucessivamente para a máxima magistratura executiva, com o que se evita uma das principais fontes do monopólio e abuso do poder.*

Na nossa primeira Constituição republicana, já tínhamos o precedente da América Espanhola e sua experiência contrária, apontando a nocividade da experiência da reelegibilidade. Excetua-se apenas o ocorrido no México, onde a presidência quase vitalícia de Porfirio Diaz traria, como reação, a proibição da reeleição na Constituição mexicana de 1917.

Embora não associassem república e regime presidencial (v. Afonso Arinos, "A História Viva", ed. O Estado, III/395), nossos Constituintes de 1891 adotaram esse regime. Também praticamente de modo consensual, pacífico — o que viria a repetir-se em todas as nossas Constituintes —, vedou-se, proibiu-se a reelegibilidade do Presidente. O debate restringiu-se ali à duração do mandato presidencial e à duração do período de irrelegibilidade (se indefinida, se passados dois períodos ou se vigorando apenas para o período imediatamente subsequente).

João Barbalho anota, a propósito:

*De que poderosos meios não poderá lançar mão o presidente que pretende se fazer reeleger? Admitir presidente candidato é expor o eleitorado à pressão, corrupção e fraude na mais larga escala.*



---

*...O que não se dará quando o candidato for homem que dispõe da maior soma de poder e força pela sua autoridade, pelos vastos recursos que pode pôr em ação para impor a sua reeleição? E que perturbação na administração pública e que enorme prejuízo para o país no emprego de elementos oficiais para esse fim? Não há, pois, incompatibilidade mais justificada.*

Logo, não há incompatibilidade mais justificada do que esta de o mandatário no exercício da suas atribuições candidatar-se à reeleição.

Carlos Maximiliano anotava:

*O estabelecimento de um regime republicano representa a vitória dos que receiam que a longa posse da autoridade nas mãos de um indivíduo produza a hipertrofia do poder pessoal.*

E arrematava:

*Nos próprios Estados Unidos, muitos pensam dever ser vedada a reeleição imediata. Ainda mesmo que se abstenha da corrupção e da violência, dispõe de tal prestígio o Presidente que só por si constitui sério embaraço à vitória de outro candidato. (...) Nos países novos — como é o nosso caso, democracias em consolidação — o perigo é maior. Permitida a reeleição, todos a disputariam, e a vitória caberia sempre ao governo, como acontece em todos os pleitos. Dever-se-ia*



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

---

*o primeiro triunfo à persuasão, o segundo à corrupção e os demais à violência.*

Aurelino Leal não discrepa desse sentir e afirma:

*Viola o espírito do regime e prejudica a própria formação de homens de governo, de cuja escassez se recente inegavelmente o País, a reeleição dos Presidentes e Governadores dos Estados, cuja proibição expressa convém seja feita no texto da Constituição.*

Outro não é o pensamento de Rui Barbosa, que, examinando o tema, após lembrar João Barbalho, deixou acentuado:

*É claro que o pensamento do legislador Constituinte foi que o poder do oficialismo não interviesse na eleição presidencial. Ora, este pensamento nulificar-se-ia se o vice-presidente em exercício, suponhamos, no terceiro ano, embora não encete nem acabe o último ano, pudesse ser eleito para o período seguinte. Conhecidas as manobras eleitorais, é fácil de conjecturar que um vice-presidente em exercício, durante certo tempo anterior ao último ano, pode dispor de numerosos recursos oficiais em favor de sua candidatura, embora deixe o poder ao começar o último ano.*

Há os que se contrapõem a estes argumentos afirmando, com o exemplo dos Estados Unidos da América do Norte, que o fato de o candidato a Presidente da República, a Governador ou a Prefeito municipal estar no exercício de um mandato que anteriormente lhe foi conferido não é elemento decisivo na consagração da

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

recondução da sua vitória, e traz-se à colação quase sempre o exemplo do Presidente Bush — o pai, não o filho —, que perdeu as eleições fazendo campanha com o helicóptero presidencial da Casa Branca. Mas é claro que não podemos comparar a democracia americana com a nossa. Há estabilidade na democracia. É um sistema absolutamente diverso do nosso, embora seja igualmente um presidencialismo, em que o voto é facultativo, em que ordinariamente um relativamente baixo percentual do colégio eleitoral é quem decide o pleito, fazendo a eleição, definindo, em suma, o resultado eleitoral.

Não vale argumentar com o exemplo americano para a nossa democracia em consolidação nesta ordem de idéias. O nível socioeconômico do eleitorado americano o coloca, de certa maneira, a salvo de um sem-número de pressões econômicas e de influências que aquele que exerce o mandato, que é candidato à recondução, pode lançar mão para fazer prevalecer a sua candidatura.

Poderíamos resumir este meu pensamento lembrando aqui a sentença atemporal de São Paulo, o Apóstolo, quando disse que a virtude não viceja na miséria. Eu diria também que a virtude da democracia também não viceja numa miséria material. Certamente mais infensos serão os eleitores com diferenciado padrão econômico, social e cultural do que aqueles que têm estes padrões mais rebaixados.

De sorte que durante a República Velha, de 1891 a 1930, algumas Constituições estaduais permitiram a reelegibilidade do Chefe do Executivo e tivemos, então, a nossa primeira experiência de reelegibilidade nos Estados.

Qual a literatura que encontramos a respeito disso?

Roberto Amaral, em sua obra “Contra o Continuismo, pela Democracia”, anota:

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

---

*Na esclerótica República Velha foram facultadas as reeleições estaduais, e essa experiência só serviu para instalar oligarquias regionais (construtoras das oligarquias nacionais) — como consecutório inexorável — contra as quais se levantou a consciência política nacional em 1930.*

*Exemplar foi a oligarquia chefiada por Borges de Medeiros — no Rio Grande do Sul —, que se manteve no Governo gaúcho por 25 anos e dele só se apartou em face da intervenção federal (Artur Bernardes), que quebra o seu poder e o obriga a modificar o dispositivo constitucional estadual que permitia a reeleição.*

Esta é a oligarquia mais notável — animada pela ideologia do positivismo — mas não é a única nem certamente a pior. Ficaram o consulado de Pinheiro Machado (RS) e o mandarinato dos caciques regionais — os Nery, no Amazonas; os Montenegro, no Pará ; os Benedito Leite, no Maranhão; os Acioli, no Ceará; os Pedro Velho, no Rio Grande do Norte; os Rosa e Silva, em Pernambuco; os Malta, em Alagoas; os (padre) Olímpio, em Sergipe; os Luís Viana, na Bahia; os Porciúncula e Nilo Peçanha, no antigo Estado do Rio; os Murtinho, no Mato Grosso; os Bulhões, em Goiás; Os Monteiro, no Espírito Santo; os Lauro Muller, em Santa Catarina... — consolidando nas províncias verdadeiros tumores de reacionarismo encastelado. Esse regime oligárquico é o pai do “coronelismo” decadente mas ainda vivo, controlando os bolsões do conservadorismo. Foi esse o altíssimo preço pago pela democracia brasileira pelo inconveniente da reeleição. Suas seqüelas estão vivas até hoje no Brasil rural, abastardando a manifestação soberana do voto.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

O § 5º do art. 14 da Constituição Brasileira de 1988 diz:

*São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.*

O art. 82, por sua vez, também vedava a reeleição do Presidente da República para o período subsequente.

Trata-se, portanto, o art. 14, § 5º da Carta Magna exatamente do dispositivo alvo desta proposta de emenda constitucional, que busca alterar a sua redação.

Ao enunciar em seu art. 14, § 9º, o princípio da moralidade eleitoral — que representa a irradiação para o plano eleitoral do princípio da moralidade administrativa, constante do art. 37 —, a Constituição Brasileira entregou a legislador complementar o poder de criar a inelegibilidade, a fim de prevenir a manipulação de cargo público com o objetivo de alcançar vantagem eleitoral.

O legislador foi tão cioso quanto à prevenção de influências nefastas no pleito para a Presidência da República que estabeleceu a obrigatoriedade de desincompatibilização para todo e qualquer candidato que exerça função ou ocupe cargo na Administração Pública. O cerne do sistema brasileiro de inelegibilidade é a presunção legal (**juris et de jure**) de que a simples titularidade do cargo ou emprego da Administração Pública pelo candidato vicia o pleito.

Peço a atenção para este aspecto, porque a Constituição não é simplesmente um amontoado de princípios que encarnam opções axiológicas de um determinado povo, numa determinada época, que são manifestados por meio dos representantes reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, mas os textos de uma Constituição,

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil, compõem um sistema orgânico, metodologicamente composto, de sorte que seus princípios dogmáticos estão — digamos assim — imanentes a cada um dos dispositivos, aqueles que tratam direta e especificamente do tema, como a reeleição e/ou a proibição da reeleição, bem como a outros princípios que, não tratando especificamente desse tema, deixam penetrar, ou melhor, permitem a exsudação, a transpiração desses princípios dogmáticos que são o espírito da Constituição em outros pontos tópicos da carta política que não sejam aquele onde a matéria é tratada especificamente. O que quero dizer, em suma, sem passar a Constituição pelo crivo da epistemologia, uma vez que não podemos aferir a exatidão da ciência constitucional, porque definitivamente não é o caso, dada a natureza do Direito Constitucional, é que efetivamente existe uma coordenação metodológica.

Então, a não-reelegibilidade transpira, não só no antigo § 5º do art. 14, que tratava do tema especificamente, mas também de outros dispositivos da nossa Constituição como, por exemplo, o art. 37, que trata do princípio da moralidade, ou do § 9º do art. 14, que trata da moralidade e da correção do princípio do sistema eleitoral.

Durante a malograda revisão constitucional de 1994, quatro propostas pretenderam suprimir o § 5º do art. 14 da Constituição. Treze propostas admitiam a possibilidade de reeleição do Presidente por um só período, sem exigência de renúncia prévia, e quinze admitiam a possibilidade de reeleição com renúncia prévia, seis meses antes do término do mandato. Quarenta e nove propostas retiravam do art. 82 da Constituição Federal a proibição da reeleição. O Relator condensou essas propostas num substitutivo permissivo da reeleição, que veio a ser rejeitado por 269 votos contra 160 e 3 abstenções.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Observem que este princípio republicano da vedação da reeleição, consagrado em todas as Constituições republicanas do nosso País e reeditado pela vontade soberana da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, que resultou na Constituição Federal de 1988, tinha escolhido este valor, este princípio axiológico da não-reeleição como instituto salutar à moralidade e à higidez do nosso processo democrático, sobretudo do nosso processo eleitoral.

J. Canutilho não reconhece o poder constituinte derivado, uma vez que poder constituinte é só o originário, os demais são todos constituídos, e o Congresso Nacional, em certos casos, com a possibilidade de alterar a Constituição Federal naquilo em que o poder constituinte originário não vedou essa alteração, que são as cláusulas pétreas. O poder constituinte derivado, nesta malograda revisão constitucional de 1994, novamente, através de várias propostas, pôde apreciar, e houve várias tentativas de se reintroduzir a reeleição. Novamente a vontade soberana do povo brasileiro, manifestada através do Congresso Nacional, investido naquela ocasião de poder reformador da Constituição Federal, rejeitou o princípio da reeleição, reafirmando, assim, uma tradição republicana que nunca esteve ausente das nossas Cartas Constitucionais.

Em 1997, deu-se o inusitado, o fato novo, o inesperado, quebrou-se essa tradição republicana. Teve êxito a tentativa de alteração daquelas normas, sendo aprovada a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho, permissiva da eleição do Presidente da República, dos Governadores e Prefeitos para o período subsequente.

Todos recordamos que, por ocasião da votação dessa proposta de emenda constitucional, o Congresso Nacional viveu dias de conturbação, na exata medida em que não foram poucos os comentários e foram copiosas as notícias de que o





CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 06/06/01

Poder Executivo, querendo-se manter e para se manter, tendo necessidade de alterar o texto constitucional para introduzir no § 5º do art. 14 a possibilidade de reeleição, teria, segundo essas notícias, lançado mão de meios não muito ortodoxos para convencer Deputados a aprovar esta emenda constitucional.

Lembre-mos de que a **Folha de S.Paulo**, de 13 de maio de 1997, traz a seguinte manchete: “Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por 200 mil reais”. E como subtítulo: “Pagamento foi metade à vista, em dinheiro, e o resto via empreiteira. Gravações revelam que outros quatro Parlamentares também teriam-se vendido. Envolvidos são...” e aí cita o nome dos ex-Deputados, todos do Acre. A matéria ocupa página inteira, e assinala:

*O que mais chamou a atenção na aprovação da emenda da reeleição na Câmara dos Deputados, no fim de janeiro, foi o grande aumento de votos favoráveis à proposta do Governo nos últimos dias que antecederam a votação. A emenda acabou aprovada com folga, apesar de pesquisas com Deputados indicarem que o Governo teria dificuldades. Uma **enquête** realizada pela **Folha** registrou apenas 228 votos a favor da emenda da reeleição. No dia da votação, em primeiro turno, no entanto, na Câmara dos Deputados, 336 Deputados foram favoráveis.*

A revista **Veja**, de 21 de maio de 1997, trouxe farta matéria sobre o assunto, noticiando: “A reeleição e o balcão onde se trocam poucos votos por milhares de reais”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

Vejam V.Exas. que este poder de pressão, se é que existiu e se é que obteve êxito para o fim de se alterar esse dispositivo da nossa Constituição da República, só pôde ter curso e lugar na exata medida em que o interessado em promover essa alteração dispunha de um vasto arsenal de elementos de convencimento em relação aos Parlamentares.

Fosse outro, um que não enfeixasse nas mãos tanto poder, talvez os Parlamentares não teriam sido sensíveis a este apelo de quebrar a nossa tradição republicana de não permitir a reeleição em nome da moralidade.

Em suma, é difícil de se assoalhar isto quando se vive numa democracia conquistada a duras penas e quando se pretende ver consolidado este sistema de liberdade, mas a verdade é que reeleição e corrupção sempre andaram juntas ou, como dizem os franceses, são elementos que **eurent de se trouver ensemble**, são fatos que costumam andar juntos, na maior parte das vezes.

Alguns observadores assinalam que, a um mês da votação da proposta em primeiro turno, o Governo concedeu, aproximadamente, para obter a reforma da Constituição, para o efeito de permitir a reeleição, nada menos do que 400 repetidoras de televisão, sobretudo para empresa e entidades controladas por políticos.

Estou trazendo esse dado à colação para mostrar o efetivo poder de barganha que tem o mandatário no exercício de suas funções, quando candidato à reeleição, postulando a sua recondução e, o que é pior, conservando-se no exercício das funções, conservando-se no cargo até o dia das eleições.

Como terá sido possível ao Presidente da República alterar a norma da irrelegibilidade?

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Em texto sobre o mesmo tema elaborado para o Instituto dos Advogados Brasileiros e publicado também na **Revista de Informação Legislativa**, o Prof. Sérgio Sérulo da Cunha alude às reeleições de presidentes na América Latina como integrantes do projeto neoliberal. Deixemos de lado essas considerações, assim como qualquer indagação sobre a ocorrência de fraude na tramitação da Emenda Constitucional nº 16, que introduziu a reeleição no Brasil, para nos fixarmos apenas nas causas próximas e nos efeitos desta alteração.

É enorme, no Brasil, o poder de cooptação dos executivos na União, nos Estados e nos Municípios, permitindo-lhes formar maiorias dos legislativos mesmo quando eleitos minoritariamente. Na Câmara dos Deputados, desde a redemocratização, a oposição não consegue aglutinar mais do que 120, 130, 140 representantes, num total de 513 Deputados. Dadas as circunstâncias em que funciona a Câmara, esse número era suficiente (principalmente quando as deliberações se tornam por maioria qualificada) para evitar aprovação de algumas matérias ou permitir negociações. Esse quadro mudou um pouco, é verdade, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. A oposição desfalcada dos Deputados do PSDB viu-se reduzida e parlamentarmente impotente. Arrastando também consigo vários setores médios e da intelectualidade, este esquema desarticulou a já frágil oposição brasileira. Por outro lado, o sindicalismo, enfraquecido pela conjuntura do desemprego, recebeu um golpe fatal com a perseguição movida pelo Governo aos sindicatos do petróleo. Em suma, a oposição sofreu um processo de anemização.

Aos formidáveis poderes do Presidente acrescentou-se o abuso das medidas provisórias, estas que estamos a votar ou pretensamente estaremos a votar na tarde de hoje e na sessão da amanhã, na Câmara dos Deputados. As medidas provisórias no processo legislativo brasileiro são sucedâneas dos decretos-leis, normas

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

legislativas editadas pela ditadura. A Constituição brasileira dispõe a respeito em seu art. 62:

*Em casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.*

E aí vem o parágrafo que trata da reedição das medidas provisórias.

Acontece que, editadas as primeiras medidas provisórias no Governo José Sarney e decorrido o prazo de trinta dias sem que tivessem sido convertidas em lei, o “gênio” governamental fez que fossem reeditadas e assim sucessivamente. O Supremo Tribunal Federal foi complacente com essa afronta à Constituição. A primeira medida provisória assinada pelo Presidente Fernando Collor, em 03 de janeiro de 1991, tinha o nº 291.

O abuso presidencial, a absorção pelo Executivo das funções do Legislativo fez com que um Senador da República protestasse. Eu vou-me permitir ler esta magistral observação, este singular pronunciamento de um grande Senador da República, que aqui, na defesa da ordem constitucional, profligou de maneira enérgica, vigorosa e até retumbante o uso indiscriminado das medidas provisórias. Leio um excerto da manifestação deste Senador, que tinha verdadeira fobia pelas medidas provisórias. Eis o que ele deixou acentuado:

*O executivo abusa da paciência e da inteligência do País quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata (...), vai por*

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

---

*água abaixo o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o Governo afoga o Congresso numa enxurrada de medidas provisórias. O resultado é lamentável: Câmara e Senado nada mais fazem do que apreciá-las aos borbotões...*

Eu diria, mais do que apreciá-las, limitam-se a chancelá-las.

*...Seja qual for o mecanismo, ou o Congresso põe ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição ou então é melhor reconhecer que no País só existe um poder de verdade: o do Presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em democracia.*

Este pronunciamento aconteceu durante o Governo Collor de Mello e o autor deste pronunciamento se chama Fernando Henrique Cardoso, então Senador da República.

Dois anos depois, as medidas provisórias chegaram ao nº 1.536 — e hoje, anotem os senhores, consideradas as reedições e a renumeração das medidas provisórias, nós poderemos chegar à espantosa cifra de 10 mil medidas provisórias. Não estou exagerando. O dado foi trazido pelo Prof. Dalmo de Abreu Dallari, em audiência pública realizada na Comissão de Constituição e Justiça e Redação desta Casa, com fundamento em uma publicação, em uma coletânea publicada pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, ou pelo Instituto dos Advogados do Estado de São Paulo, onde são colecionadas estas medidas provisórias com o respectivo histórico e renumeração.

Não apenas a absorção de funções legislativas pelo Executivo, mas a contrariedade às deliberações legislativas por normas baixadas pelo Executivo nos



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

autorizam a dizer que no Brasil deixou de vigorar o princípio da legalidade, deixou de haver separação de poderes e Estado de Direito. Um presidente que faz as leis é um presidente que tudo pode, inclusive, alterar a Constituição para propiciar sua própria reeleição.

Repita-se, pois, que a reelegibilidade do Presidente na América Latina, ainda que constitucional, é um passo para a ditadura ou, no mínimo, um elemento de profunda distorção do sistema eleitoral democrático.

A subordinação das ações do Governo Fernando Henrique à meta de sua continuidade, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 16, que reintroduziu a reeleição no Brasil, confirmou este prognóstico.

Durante a tramitação no Congresso do projeto da lei eleitoral em vigor, foram muitas as denúncias de pressão do Governo no sentido de colocar o Presidente, como de fato aconteceu, em posição mais favorável diante de qualquer adversário.

Por isso mesmo, trago à colação a manifestação de um ilustre Deputado desta Casa que compõe a base do Governo. Trata-se do renomado economista, Professor e Deputado Delfim Netto. Escreveu ele para **A Tribuna** um artigo denominado "Preço da Reeleição". Ali, S.Exa. deixa insculpida com todas as letras a sua concepção do instituto da reeleição.

*Dispondo, já, de verba orçamentária para gastos em propaganda e de abundantes recursos oriundos dos insondáveis fundos publicitários das empresas estatais, o Governo Federal reagiu com o habitual cinismo, procurando dar conotação escandalosa ao texto aprovado na Câmara, que é o fato de já estar em pleno andamento a campanha para a reeleição do Presidente, mal*



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

---

*disfarçada na propaganda do “Brasil em Ação”, toda ela sustentada com recursos oficiais! O financiamento público aos partidos é apenas um dos itens da nova lei eleitoral, cujo teor desagradou ao Governo porque tenta introduzir condições mínimas que viabilizam a participação de candidatos de oposição no pleito de 1998, com algumas chances de vitória, frente aos candidatos do oficialismo. Ainda assim o desequilíbrio é enorme, porque o Governo já está com suas campanhas na mídia quando faltam ainda 13 meses para as eleições, enquanto os demais só terão espaço garantido no rádio e na TV nos 45 dias de vantagem para o Governo, que se dispõe a gastar o equivalente a 10 mil salários-mínimos por dia, na campanha mais demorada e mais dispendiosa de nossa vida republicana.*

Fica patenteado neste pensamento o profundo desequilíbrio que o sistema de reeleição introduz entre o candidato que está no exercício de suas funções e o candidato de oposição que vai tentar disputar com ele a vitória no pleito a ser realizado. É manifesto. A **pole position**, permitam-me a expressão, desfrutada pelo candidato que está no exercício do cargo situa-se três voltas à frente da situação de que vai partir o candidato da oposição, em qualquer situação em que o candidato no exercício do poder possa exercer, possa ser candidato à recondução.

E assim tivemos na eleição de 1998 a seguinte e curiosa situação: o Presidente da República precisava desincompatibilizar-se se desejasse concorrer a qualquer outro cargo. Vejam a contradição; eminente Deputado Ibrahim Abi-Ackel,



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

perceba V.Exa. a contradição: o Governador ou Presidente da República que quiser se candidatar a Deputado ou a Senador precisa desincompatibilizar-se seis meses antes, mas se quiser ser reconduzido ao mesmo cargo, não precisará desincompatibilizar-se. É uma manifesta contradição. É algo efetivamente que destoa da sistemática. O que justifica isso? Um Presidente da República que se deseja candidatar a Senador ou mesmo a Deputado ter que se desincompatibilizar e se quiser ser Presidente da República de novo não precisa se desincompatibilizar. Esta situação é insustentável sob o ponto de vista lógico e jurídico.

E eu pergunto, para encurtar a minha manifestação: quanto teria custado em reflexos econômicos para o nosso País a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a única exceção aberta ao princípio da não-reelegibilidade no nosso sistema republicano desde 1891? Quanto teria sido investido com dinheiro público em campanhas institucionais, que, óbvio, com muita elegância, com muita sabedoria e com muita **finesse** ocultavam, na verdade, uma campanha eleitoral de recondução do Presidente? Falo não só do passado, mas falo também do futuro. Quanto custará para o cofre, para o Erário, para a administração pública brasileira a ação administrativa e institucional de um candidato a Governador, a Prefeito, a Presidente da República que esteja no exercício das suas funções e que queira ser reconduzido? Ao divulgar de maneira hipertrofiada, exagerada, tendenciosa e finalística, sobretudo finalística, com o fim de obter votos para a reeleição, quanto custarão essas ações publicitárias desenvolvidas através dos meios de comunicação? Quanto será despejado da verba de publicidade oficial na **mass** mídia, na mídia massificada, para realçar a competência do administrador que quer ser reconduzido, as suas virtudes, suas ligações com determinados segmentos da sociedade de quem ele pretende obter a simpatia e o voto?



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

E pergunta-se com a singeleza que o assunto requer: não seria melhor, a despeito da certeza ou da incerteza de todas essas afirmações que venho a fazer, que optássemos por um sistema que se inclinasse na direção do princípio puro da alternância do poder, para, ainda que seja remoto, afastarmos esse risco que lhes estou apontando? Ou será que somos um país de um homem competente só? Ou será ainda que é válido o argumento de que quatro anos é um período muito curto para um mandatário desenvolver um programa, porque, no primeiro ano, ele procura se ajustar anatomicamente à cadeira presidencial, ou da governança, ou da Prefeitura; no segundo ano, fica fazendo uma reflexão ao estilo zen-budista, divagando na estratosfera do Nepal, para se encontrar com o administrador eleito e que tem a obrigação de se incumbir da tarefa de administrar; e só no terceiro ano, então compenetrado que ganhou a eleição, porque está sentado na cadeira de administrador, vai começar planejar, sendo que, no quarto ano, não consegue executar?

A democracia não é construída para dorminhocos ou para preguiçosos, a democracia é construída para conduzir à gestão dos negócios públicos aqueles que são competentes, que são capazes e que pretendem desenvolver um governo e não uma tese depois de eleitos.

Esse pragmatismo administrativo é o mínimo que se exige de quem se propõe a gerir a coisa pública. Quatro anos são sobejos, são bastantes, são suficientes para que alguém possa, efetivamente, sem trazer nenhum risco para a democracia que se fundamenta no princípio da alternância do poder, fazer um planejamento e desenvolver sua ação.

Aliás, precisamos mudar outras coisas no nosso País. Precisamos, por exemplo, instituir a fidelidade partidária que vai projetar reflexos exatamente na



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

duração do mandato do eleito. Mas não é a fidelidade partidária esta dos desavisados, estas dos simplórios que acham que a fidelidade partidária se resume no fato de o Parlamentar votar de acordo com a indicação da sua liderança. Isto é absolutamente primário. A fidelidade partidária que repercute, inclusive no prazo de duração de mandato, é a fidelidade do partido ao seu programa, a exigência legal da fidelidade do mandatário eleito ao seu programa de campanha, que deve ser escrito. Todo candidato deve escrever seu programa, para depois mostrar que o cumpriu. Se não o cumpriu está sujeito às penas da infidelidade partidária ou política.

Essa é a verdadeira fidelidade que precisamos implementar. E se assim o fosse, o candidato já iria para o governo com a sua plataforma planejada, não precisaria ficar dois anos se acomodando ou se ajustando à cadeira presidencial ou a do Governador para depois saber o que vai fazer.

Esta é efetivamente a democracia que anda na direção do seu aperfeiçoamento, não essa democracia de se conseguir, segundo consta, a aprovação de uma emenda de reeleição ao preço de 300 mil **per capita**, o que é uma ignomínia para nossa República e para nossa democracia.

Vou-me abster de falar do que tem sido a reeleição na América Latina, na América Espanhola, um verdadeiro desastre. A porta que sempre permitiu o ingresso do autoritarismo das autocracias, dos despotismos, das vocações de permanência sempre é o argumento surrado de que o prazo é muito curto, de que se precisa completar a obra.

Houve um na Argentina que disse que queria o terceiro mandato porque Deus tinha-lhe falado; que já não era seu terceiro mandato, **es un mandato de Dios**. Obviamente, não poderemos concordar com o que disse esse mandatário argentino.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Lembro-lhes que, defendendo essas tradições republicanas, o PDT, o PCdoB, o PL, alguns partidos, quando foi aprovada a proposta de emenda constitucional que introduziu a reeleição no Brasil, em 1997, entraram com uma ação direta de inconstitucionalidade com fundamento nesses argumentos e em outros mais que, de tão analíticos, bem elaborados e estruturados, não haveria tempo de aqui reprisar ou repetir.

Atentos a esses princípios republicanos que emergem de vários dispositivos da Constituição, não só do antigo § 5º do art. 14 da Carta Magna, esses partidos tentaram defender — digamos assim — esses princípios fundamentais para a nossa República, para a nossa democracia.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal não teve ouvidos para essa súplica, o que é realmente lamentável. Deveria ter sido proclamada inconstitucional. Se não fosse por todos os motivos que já falamos e outros aduzidos na petição inicial dessa ação direta de inconstitucionalidade, eu diria que só por uma razão esta ação deveria ter sido acolhida. Sabem qual é? É o fato de que quem escolheu o Presidente da República para o primeiro mandatário da Nação, na primeira eleição, não dispunha, nos dados informativos para sua escolha, da informação de que esse Presidente poderia ser um Presidente para mais de quatro anos.

Muitos brasileiros escolheram esse Presidente, a maioria, por quatro anos, não conjeturando a possibilidade de ele ser Presidente por mais quatro, ou seja, para oito anos. Só por esse argumento, porque esse dado não estava disponível no momento da escolha do eleitor que elegeu Fernando Henrique Cardoso, só por essa razão esse dispositivo deveria ter sido suprimido da Carta constitucional brasileira, uma vez que manifestamente contrário a todo o espírito da Constituição e aos demais princípios republicanos.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Termino lembrando aqui uma lição de Pimenta Bueno. Diz ele:

*Os direitos, a liberdade civil, deixam de existir desde que, embora a lei não proíba um ato, há uma vontade qualquer que se substitui à lei e o inibe; eles reclamam, mas sua voz por si é fraca, não afasta essa vontade arbitrária... É por isso que não há fatalidade maior para um povo do que a ter Câmaras Legislativas, e mormente a de seus deputados, fracas, dependentes ou desmoralizadas por interesses pessoais e mesquinhos, por elogios até aos próprios erros ou abusos ministeriais; a dar-se tal hipótese o país inteiro sofrerá em sua moral, direitos e interesses.*

Eis porque, Srs. Deputados, ofereci à consideração do Congresso Nacional essa proposta de emenda constitucional, que, retornando à redação original do § 5º do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, restabelece os valores encontrados pelo poder constituinte de 1987 e 1988 e pelo poder constituinte de todas as Constituições republicanas do nosso País.

Tenho que essa proposta, se aprovada, será o fator de impedimento da degeneração do nosso sistema eleitoral, da nossa democracia, e preservará os valores maiores do regime de liberdade que todos desejamos assegurar.

Era o que tinha a dizer.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Fernando) – Agradecemos ao nobre Deputado José Roberto Batochio o esclarecimento que nos trouxe.

Com a palavra o Deputado Ibrahim Abi-Ackel.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 06/06/01

**O SR. DEPUTADO IBRAHIM ABI-ACKEL** - Sr. Presidente, não tenho nada a requerer.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Fernando) – Com a palavra o primeiro Deputado inscrito, Deputado Wellington Dias.

**O SR. DEPUTADO WELLINGTON DIAS** – Sr. Presidente, eu queria dizer da importância desse debate. Eu sei que este País tem muitas coisas importantes. Muitas vezes as conseqüências se tornam mais importantes do que as causas. Essa é uma das realidades.

Quero parabenizar o Deputado Batochio não só pela iniciativa desta PEC, mas também pela forma didática e conteúdo que muito subsidiará esta Comissão, ao apresentar a sua defesa.

Quero dar um depoimento. Fui candidato a Prefeito na última eleição em Teresina, Capital do Piauí. Eu pude, frente a frente, ver o que é uma reeleição dentro das estruturas existentes num país como o Brasil. De maneira semelhante ao que ocorre no País e na maioria dos Estados, no ano anterior à eleição, há toda uma preparação do Executivo que vai concorrer a uma reeleição. Não é coincidência o fato de que o Tribunal Regional Eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral tenham instrumentos para coibir isso. Embora a lei eleitoral até aponte alguns mecanismos para impedir essa prática, o certo é que são colocados mais recursos, por exemplo, para propaganda e para determinadas obras e ações tipicamente eleitoreiras, que não são prioridades, que não são, enfim, resultado de um planejamento maior para o Município, para o Estado e para a Nação. Quando chega o ano da eleição, é feito um pacote com os meios de comunicação, por exemplo, e tem-se uma situação em que o mandato seguinte é praticamente rifado, é dividido com os vários segmentos econômicos.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade****Número: 000530/01****Data: 06/06/01**

Concorri numa eleição pelo Partido dos Trabalhadores que só teve como aliado o PSTU e tive a felicidade de ter um terço dos votos na cidade. Juntamente com todos os outros candidatos de diferentes alas — candidatos do PFL, do PPB e do PTB —, exceto o reeleito, chegamos a fazer uma representação em que comprovamos o uso da máquina, o abuso do poder econômico e avisando que iriam aparecer no dia da eleição, a título de contratação de "boqueiros" a um preço de 50 reais, cerca de 100 mil pessoas — isso em uma cidade do tamanho de Teresina!

Eu digo isso para mostrar a gravidade desses fatos. Perdi a eleição, não há problema, haverá outras eleições; esse não é o mais grave dos problemas. O mais grave é que o Município está praticamente inviabilizado. Temos uma situação em que os gastos realizados naquele ano levaram o Município ao endividamento, levaram o Município a um comprometimento com alguns setores, como o setor de coleta de lixo, o setor vinculado ao transporte urbano e fornecedores na área da educação que praticamente engessaram essa nova gestão do mesmo Prefeito, que foi reeleito.

Creio que com a estrutura de quem tem a missão de acompanhar e regular o pleito eleitoral, a Justiça Eleitoral, ainda não há condições para termos um processo de reeleição num país como o Brasil. E aí não precisamos dizer o preço da eleição, em 1998, do Presidente da República e de Governos estaduais.

No meu Estado ainda hoje dois candidatos, o que foi eleito, o Governador Mão Santa, e o ex-Governador Hugo Napoleão, agora Senador Hugo Napoleão, estão cada um com uma ação no Supremo querendo demonstrar quem foi o que mais usou e abusou da máquina na eleição anterior.

Quero dizer com isso que acho que é o mínimo, não que essa medida vá resolver esse problema, mas é o mínimo que esta Casa, dentro do bom senso, pode



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

fazer, que é garantir um afastamento de pelo menos seis meses antes do pleito, a exemplo do que ocorre para concorrer-se a outros cargos. Repito: não estou dizendo que vamos ter uma solução para os diversos problemas que existem com essa medida, mas ela é o mínimo do que pode ser feito, porque hoje o processo é completamente desigual.

Também não devemos desistir das reformas partidárias na área da estrutura eleitoral, para se garantir — quem sabe? — que um dia este País, após um processo de amadurecimento e com boas condições estruturais, possa reviver a reeleição. É este o meu pensamento e também o do Partido dos Trabalhadores. Votamos contra a figura da reeleição naquela época, primeiro, porque mudaram as regras no meio do jogo e, segundo, porque sabíamos, como se comprovou nas eleições seguintes — são duas já, não mais a primeira —, das conseqüências que teríamos.

Esse é meu depoimento para ajudar este debate que, com certeza, assumirá grande importância.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Luiz Fernando) - A Mesa reitera a posição do Presidente da Comissão no sentido de que, apesar de vir obtendo uma melhora gradativa diariamente — o que nos enche de satisfação —, ainda não pode retornar às suas atividades, mas brevemente, com as bênçãos do Grande Arquiteto do Universo, o fará.

Em virtude da falta de **quorum** para deliberação, fica adiada a votação dos requerimentos de autoria dos Deputados José Rocha e José Roberto Batochio para a próxima reunião.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO** – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - PEC 639/99 - Inelegibilidade

Número: 000530/01

Data: 06/06/01

---

O SR. PRESIDENTE (Deputado Luiz Fernando) – Com a palavra o Deputado Batochio.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO – Sr. Presidente, vou desistir do meu requerimento, anteriormente formulado, tendo em vista a exigüidade do tempo. Eu desisto de ambos os requerimentos que formulei de convite a pessoas. Como os requerimentos não foram apreciados, eu desisto deles.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Luiz Fernando) – De ambos os requerimentos? A Mesa não pode tomar uma posição com relação ao Deputado José Rocha, mas aguarda uma manifestação de S.Exa., por escrito, à Comissão.

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar os trabalhos, antes convocando a próxima reunião para o dia 12 de junho, às 14h, neste mesmo local.

Está encerrada a reunião.



## **Anexo 11**

**Transcrição dos debates da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, fazendo referência ao encaminhamento e aceitação, pela Câmara dos Deputados, de anteprojeto de lei (em 1999), construído no IAB, em outubro de 2001**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO  
NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES  
TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR		
EVENTO: AUDIÊNCIA PÚBLICA	Nº: 001099/01	DATA: 10/10/01
INÍCIO: 09:51	TÉRMINO: 12:49	DURAÇÃO: 02:58
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 03:05	PÁGINAS: 77	QUARTOS: 19
REVISORES:		
SUPERVISÃO: ANA MARIA, MARIA LUIZA, MYRINHA, NEUSINHA, YOKO		
CONCATENAÇÃO: J. CARLOS		
DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO		
ASER CORTINES – Diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal		
CARLOS EDUARDO SAMPAIO LOFRANO – Chefe do Departamento de Normas do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil		
JULIO CARNEIRO – Assessor do Departamento de Normas do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil		
JOSE WILSON SILVA CORREA – Vice-Presidente do Sindicato da Indústria de Construção Civil do Distrito Federal — SINDUSCON, representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção		
MELHIM CHALHUB – Consultor Jurídico da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança		
RODRIGO DANIEL DOS SANTOS – Consultor Jurídico da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação		
SUMÁRIO: Debate sobre financiamento imobiliário no País.		
OBSERVAÇÕES		



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) - Declaro aberta a reunião de audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior sobre financiamento para habitação e debate das medidas provisórias acerca de crédito imobiliário.

Inicialmente, agradeço a todos os presentes o comparecimento e convido para compor a Mesa o Dr. Aser Cortines, Diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, que atendeu ao convite desta Comissão; o Dr. Carlos Eduardo Sampaio Lofrano, Chefe do Departamento de Normas do Banco Central; o Dr. Melhim Chalhub, membro do Instituto dos Advogados Brasileiros — IAB; o Dr. Rodrigo Daniel dos Santos, Consultor Jurídico da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação.

Informo aos senhores que a lista de inscrição para o debate encontra-se sobre a mesa.

Os Deputados que desejarem interpelar os expositores deverão registrar os nomes e assinaturas na referida lista e poderão abordar o assunto da exposição pelo prazo máximo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

Esclareço ainda aos senhores que não haverá aparte durante a explanação dos senhores convidados.

Agradeço também a todos os Parlamentares presentes a participação.

Concedo a palavra ao primeiro expositor, Dr. Aser Cortines, que disporá de até vinte minutos.

A Mesa não se utilizará dessa rigidez, razão por que as exposições de S.Sas. serão de extrema importância para esta Comissão e a Câmara dos Deputados.

**O SR. ASER CORTINES** - Sra. Presidenta, agradeço a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior a oportunidade para apresentar questões atinentes à habitação. Nossa intenção é inserir a Caixa Econômica Federal nesse contexto. Falaremos um pouco sobre o Plano de Reestruturação Patrimonial, a situação da Caixa e as três medidas provisórias.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Esse gráfico mostra a participação da Caixa no financiamento imobiliário no País, a qual vem sendo crescente. Em 2000, fomos responsáveis por mais de 90% de todos os financiamentos imobiliários concedidos no País. Pode parecer positivo, mas é uma situação que obviamente muito nos preocupa, porque a responsabilidade da Caixa Econômica Federal é grande, tendo em vista uma única instituição, como já mencionei, ser responsável por mais de 90% dos financiamentos imobiliários no País.

Fizemos balanço para apresentar à Comissão das contratações habitacionais no período de 1995 a 2001, obviamente contemplando todos os recursos repassados pela Caixa Econômica Federal. Ou seja, recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, de financiamento imobiliário, do Orçamento Geral da União, do Fundo de Arrendamento Residencial e outros captados pela instituição.

Investimos nesse período — se considerarmos que 1995 foi um ano que não houve praticamente aplicação, de 1996 até setembro de 2001 — mais de 25 bilhões de reais em aplicações, financiamentos e repasses. Atendemos a quase 1 milhão e 800 mil famílias por intermédio desses financiamentos e repasses. É interessante analisarmos os números. Na faixa de até seis salários mínimos, tivemos cerca de 66% das famílias atendidas; de seis a doze, aproximadamente 23%; de doze a vinte, cerca de 5%; e acima de vinte, pouco mais de 6,5%.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

Se V.Exas. me perguntarem se esses números são razoáveis, eu diria que precisamos — é o nosso grande desafio — atingir as famílias de até cinco salários mínimos. E por uma razão muito simples. A concentração do déficit habitacional é para famílias que ganham até cinco salários mínimos. É importante destacar que inequivocamente tem havido avanço nesse sentido. Se analisarmos a questão ano a ano, verificaremos que estamos conseguindo cada vez mais atingir as famílias de renda mais baixa. Estamos ainda longe daquilo de que gostaríamos, mas temos progredido significativamente no setor.

A Caixa, como é do conhecimento de todos, passou por um grande processo de reestruturação patrimonial. Trabalhamos mais de um ano discutindo questões acerca do assunto. Essa reestruturação concretizou-se em junho próximo passado. O objetivo do Programa de Reestruturação Patrimonial é equacionar operações desequilibradas que a Caixa carregava no seu ativo, transferidas para a empresa de gestão de ativos, com a possibilidade de enquadrá-la nas regras prudenciais do Conselho Monetário Nacional. Quando falo em regras prudenciais, refiro-me à Resolução nº 2.682, do Banco Central, que fala do Acordo de Basiléia. A possibilidade de a Caixa constituir provisões adequadas em face da qualidade dos seus ativos. Um pressuposto extremamente importante inserido no Programa de Reestruturação Patrimonial proporciona à Caixa efetivamente continuar executando políticas públicas, o que é fundamental. E também, obviamente, que a empresa, por intermédio dos seus contratos, não gere desequilíbrios futuros. No Programa de Reestruturação Patrimonial, houve aporte de recursos do Tesouro. E aporte de recursos do Tesouro significa que a sociedade está pagando a conta. Nosso compromisso com a sociedade é impedir que a empresa gere novos desequilíbrios. Ela, em última instância, infelizmente, paga por isso.

No que diz respeito ao direcionamento de recursos de poupança — é importante que V.Exas. tomem conhecimento até para saber por que a Caixa suspendeu recentemente financiamentos para aquisição da casa própria à classe média —, há saldo, segundo dados de setembro de 2001, de 31 bilhões de reais. O direcionamento obrigatório, hoje estabelecido em 65%, seria de 20 bilhões de reais. E há ativo imobiliário de 42 bilhões de reais. Ou seja, a Caixa está sobreaplicada em 22 bilhões de reais. O que significa sobreaplicação de 22 bilhões de reais? É que esses recursos são captados no mercado a taxas elevadas e aplicadas em créditos imobiliários a taxas menores. Significa, na verdade, prejuízo para a instituição. Foi essa a razão que nos levou a suspender o financiamento recentemente, após a reestruturação patrimonial, compromisso assumido pelo Programa de Reestruturação Patrimonial, com vistas à não-geração de novos desequilíbrios, os quais, em última instância, serão pagos pela sociedade.

E V.Exas. me perguntarão: quando a Caixa estará novamente enquadrada nas normas já mencionadas com essa sobreaplicação tão grande? Eu diria que parte dessas aplicações se refere a títulos de FCVS ou estará em processo de inovação. E no Programa de Reestruturação Patrimonial esses títulos serão trocados por títulos do Tesouro. Ao longo do próximo ano, isso ocorrerá. Haverá troca de papéis, o que significará que a Caixa voltará a estar em condições de aplicar novamente em crédito imobiliário no decorrer do ano que vem.

Como aqui comentei, essa suspensão temporária se deve ao fato da sobreaplicação dos recursos de poupança. A Caixa tem essa sobreaplicação de 22 bilhões de reais. O **funding** na verdade é utilizado e tem custo de mercado obviamente incompatível com o financiamento imobiliário. Nossa intenção, em virtude dos compromissos assumidos pelo Programa de Reestruturação Patrimonial, é não gerar

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

novas operações habitacionais que possam, sequer de leve, imaginar a possibilidade de desequilíbrio. Não podemos imaginar essa possibilidade.

É importante também abordar que o Programa de Reestruturação Patrimonial da Caixa contempla não apenas o que V.Exas. já conhecem, como as medidas tomadas em junho constantes do balanço publicado pela Caixa. Essa reestruturação patrimonial vai muito além disso. Temos hoje dezesseis projetos prioritários que constituem o Programa de Reestruturação Patrimonial. Um deles trata de nova política habitacional. Precisamos ter a criatividade ao estabelecer nova política habitacional que efetivamente atenda, primeiro, à população de renda mais baixa, em que se concentra o grande déficit habitacional. Precisamos encontrar mecanismos para financiar a classe média. O projeto da nova política habitacional já está sendo discutido internamente na Caixa. Pretendemos contar inclusive com a colaboração da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior desta Casa, num segundo momento, à medida que avancemos mais nesse sentido e tenhamos condições de discutir o tema mais detalhadamente.

Como já abordei, tivemos de suspender os financiamentos por conta do excessivo volume de sobreaplicação, mas estamos pensando em alternativas para atendimento à classe média. Esse é o papel da Caixa. Uma das alternativas é o consórcio imobiliário. Fizemos grande estudo da opção do consórcio imobiliário. Esse assunto já foi discutido por muito tempo na Caixa. Nossa opção, em diversos momentos, foi pela não-implementação desse programa, mas hoje temos convicção de que é alternativa para a classe média. Existe um mercado. Na verdade, mais de 80 mil pessoas são atendidas pelo consórcio. A Caixa entrará nesse mercado para atender à classe média. Outra questão discutida no âmbito do FAT é a possibilidade de alocar recursos para o financiamento da habitação, principalmente para a produção. Uma das preocupações do FAT é gerar emprego. Estamos rediscutindo a poupança imobiliária vinculada, a possibilidade de recursos captados por intermédio de Letras de Crédito Imobiliário e alternativas. Estamos debatendo amplamente todas as possibilidades, de forma a retomar esses financiamentos.

É importante destacar que a Caixa continua operando normalmente no que diz respeito aos recursos do FGTS, destinados basicamente à população de renda mais baixa, assim como aos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Se formos verificar, até pelo nosso histórico de financiamentos, acima de vinte salários mínimos, hoje não atendidos, representam 6,6% dos financiamentos concedidos ao longo dos últimos cinco anos. Famílias com renda de até 2 mil reais continuam sendo atendidas com recursos do FGTS, por intermédio da carta de crédito individual. E quanto à modalidade de imóvel na planta, famílias com renda de até 3 mil 250 reais continuam sendo atendidas, além do Programa de Arrendamento Residencial. Esse programa, sem sombra de dúvida, é de grande alcance social. E há parcerias dos Poderes Públicos Estaduais e Municipais. É muito interessante. Há algumas experiências em determinadas cidades que demonstram claramente a sua importância e o grande alcance social. Há grande ação a ser implementada na cidade de São Paulo em parceria com a Prefeitura Municipal, com o objetivo de revitalizar o centro do Estado, envolvendo inclusive os movimentos em prol de moradia. Já recuperamos alguns prédios. Esse processo não tem a velocidade que gostaríamos, mas entendemos que ocorrerá dessa forma. Estamos tentando agilizá-lo ainda mais. Acreditamos que vários passos importantes foram dados e os resultados irão aparecer ao longo dos próximos doze meses.

Falarei rapidamente sobre as três medidas provisórias. Já assisti à apresentação do Banco Central, que detalhará bastante o assunto. Abordarei aspectos que dizem



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

mais respeito à Caixa Econômica Federal. Discorrerei sobre a Medida Provisória nº 2.223, que cria Letra de Crédito Imobiliário e a Cédula de Crédito Imobiliário e dá outras providências; a Medida Provisória nº 2.221, que institui o patrimônio de afetação; e a Medida Provisória nº 2.212, que cria o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social.

Com relação à Letra de Crédito Imobiliário, ressalto que o assunto será bem detalhado. Já vi a apresentação pelo Banco Central. O Dr. Melhim Chalhub certamente fará alguns comentários a respeito.

A Letra de Crédito Imobiliário é emitida por banco comercial, banco múltiplo, que tenha carteira de crédito imobiliário, Caixa Econômica Federal, SCIs, APEs e companhias hipotecárias que estejam autorizadas a operar pelo Banco Central. Quanto ao lastro das operações, obviamente são créditos imobiliários que estejam garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária e outras garantias reais. Essa é uma diferença da Letra de Crédito Imobiliário em relação à Letra Hipotecária existente hoje. Na verdade, ela não pode ter alienação fiduciária como garantia. Esse instrumento confere aos investidores o direito de crédito pelo valor nominal, juros e, se for o caso, atualização monetária. Essa letra permite, na sua estruturação, a utilização de índices de preço, desde que a letra seja emitida com prazo mínimo de 36 meses. E o vencimento da letra, obviamente, é limitado ao menor prazo de vencimento dos créditos que servem de lastro, porque há a garantia da letra. À medida que ela é lastreada em créditos imobiliários, não poderá ter prazo de vencimento superior ao dos créditos que servem de lastro à letra. O objetivo principal da Letra de Crédito Imobiliário é captar recursos que sejam lastreados em créditos imobiliários, como é feito em outros mercados internacionais. A principal forma de trazer recursos para o sistema é por meio do processo de securitização. É o crédito imobiliário gerando recursos para ele próprio. Como comentei, a letra possui a mesma finalidade da LH. A diferença é permitir que os créditos sejam garantidos por alienação fiduciária e adoção do índice de preços. É a grande diferença em relação à LCI e no que ela avança quanto à Letra Hipotecária.

A Letra Hipotecária já é um instrumento utilizado pela Caixa como sendo de captação de recursos. Há hoje mais de 9 bilhões captados em LH. Algumas já inclusive com preços prefixados. E a Caixa canalizará, evidentemente, recursos para operações imobiliárias. Esse **funding** será utilizado em operações imobiliárias, já aprovado pela Diretoria da Caixa.

Com relação à Cédula de Crédito Imobiliário, é inequivocamente grande avanço, no que diz respeito ao crédito imobiliário, a criação de título que passe a representar cada crédito imobiliário. Ela é emitida pelo credor do crédito imobiliário. A emissão pode ser sob a forma escritural ou cartulária. É intenção da Caixa, e acredito que os agentes financeiros enveredarão pelo mercado escritural, muito mais interessante, garantido e seguro para o sistema como um todo. O controle é feito por instituição custodiante. Essa cédula é averbada no registro de imóveis. O intuito, na verdade, é facilitar, e muito, as transações imobiliárias e dinamizar o mercado imobiliário, reduzindo consideravelmente os custos envolvidos nas cessões de transferências. Este o objetivo principal: dar agilidade ao processo e reduzir custos de transferência. Quanto mais crédito tivermos para o mercado imobiliário, ele será de menor valor. A experiência internacional tem revelado isso. Se se tem maior volume de crédito, o valor do dinheiro será menor. É o que se pretende com a instituição da Letra de Crédito Imobiliário e com o Certificado de Crédito Imobiliário: dinamizar o mercado, trazer mais recurso para ele, de forma que possa ser menos oneroso para o tomador final.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

A Medida Provisória nº 2.221 institui o patrimônio de afetação e tem por objetivo dar maior segurança ao comprador do imóvel. Esse é o espírito principal dessa medida provisória. É um mecanismo de proteção aos adquirentes de imóveis na planta, de forma a reduzir o risco de não-conclusão do empreendimento. Estivemos recentemente no País fato da ENCOL que marcou a todos, de conhecimento da sociedade brasileira. O que fazia a ENCOL? Desviava recursos para conclusão de outros empreendimentos. Chegou o momento em que ela não mais conseguiu dar continuidade à obra e aconteceu o que todos sabemos. O patrimônio de afetação reduz drasticamente o risco de não-conclusão do empreendimento, ou seja, o risco de insolvência do incorporador ou construtor. Por que isso acontece? Porque todo patrimônio de empreendimento do incorporador e do construtor é segregado. E todo recurso canalizado fica vinculado ao empreendimento. Inegavelmente é um grande avanço. E a Caixa está avaliando isso e pretende, em princípio, instituir o patrimônio de afetação em todas as operações de financiamento de imóvel na planta, embora ela tenha toda uma garantia adicional. Temos seguro de conclusão de obra, acompanhamento rigoroso do desempenho dela. Há equipe de engenharia que analisa os empreendimentos e os acompanha e só os libera à medida que a obra é realizada. Não há dúvida alguma de que o patrimônio de afetação é grande avanço no sentido de dar aos compradores maior segurança. Não foi instituído de forma obrigatória, até para que as pessoas possam optar ou não por ele.

Finalmente, a Medida Provisória nº 2.212, que trata do PSH — Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social. Já consta do Orçamento Geral da União para 2002 proposta de 350 milhões de reais a serem destinados à habitação de interesse social, com objetivo de viabilizar acesso à moradia dos estratos sociais de renda mais baixa, criando alternativas para que os beneficiários tenham condições de sustentar o pagamento das prestações do imóvel. Esse programa está em fase de regulamentação, de definição de população-alvo. Na nossa visão, devemos detectar onde está concentrado o grande déficit habitacional, já comentado, até cinco salários mínimos. De que forma isso ocorrerá. Há preocupação de evitar, como tem acontecido em alguns programas, regressividade no processo de subsídio. Efetivamente, o maior volume de subsídio deve ser canalizado para quem ganha menos, respeitados o perfil do déficit habitacional e a maior dificuldade de acesso das famílias de menor renda. É importante destacar que o novo conceito de subsídio é um avanço. É uma questão que historicamente tem sido abordada. É relevante que haja subsídio canalizado a famílias de renda mais baixa. Ele é direcionado a elas, não aos financiamentos. Está explicitamente mencionado, é transparente, temporário. Significa que se a casa for vendida, a nova família terá ou não direito a subsídio, dependendo da faixa de renda. Não se transfere subsídio. É outra questão importante. A idéia é potencializar e maximizar os benefícios desse subsídio.

Creio ter cumprido o tempo para expor o tema. Agradeço à Comissão a oportunidade. Coloco-me à disposição de todos para qualquer questionamento.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) - Agradeço ao Dr. Aser Cortines os esclarecimentos.

Antes de conceder a palavra ao próximo expositor, convido o Presidente Djalma Paes a assumir plenamente as suas funções e presidir esta audiência pública.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Bom dia a todos! Meus cumprimentos aos convidados.

Parabenizo a Deputada Socorro Gomes, Vice-Presidenta da Comissão, por ter presidido os trabalhos de forma competente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

Os Deputados Paulo Octávio e Iara Bernardi, autores do requerimento para realização desta audiência pública, com certeza farão intervenções aos expositores.

Concedo a palavra ao Dr. Carlos Eduardo Sampaio Lofrano, Chefe do Departamento de Normas do Banco Central.

Disporá S.Sa. de vinte minutos para sua explanação.

**O SR. CARLOS EDUARDO SAMPAIO LOFRANO** - Bom dia a todos!

Sr. Presidente, em nome da Diretoria de Normas do Sistema Financeiro do Banco Central, agradeço o convite e a oportunidade em debater com V.Exas. alguns pontos que consideramos de bastante relevância contidos nessas duas medidas provisórias.

Peço ao assessor Júlio Carneiro que faça a apresentação.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Chamo a atenção de V.Exas. quanto a certa confusão referente ao conceito e ao objetivo dessas duas medidas provisórias. A mídia também editou algumas matérias acerca delas. Há mal-entendido no que diz respeito ao próprio Sistema Financeiro de Habitação, com todas as características e objetivos mantidos, não foi afetado de forma alguma, e ao Sistema Financeiro Imobiliário, justamente o alvo da Medida Provisória nº 2.223. O enfoque que se deu ou que se dá ao Sistema Financeiro Imobiliário é de mercado. Trata-se de produto de mercado. Por intermédio da medida provisória, procuramos oferecer melhores condições de mercado e instrumentos de mitigação, de transparência e de gestão de riscos das instituições e dos mutuários.

No nosso entendimento, a partir do momento em que se tem melhores condições de fazer gestão apropriada, de ter acesso relativamente ao risco para que ele tenha transparência, diminuem-se as incertezas não apenas para provedores de recursos de instituições financeiras, mas também para tomadores deles. À medida que se tem redução de incerteza, tem-se redução de custo, já que se pode trabalhar com **spread** mais justo. É o objetivo principal dessas duas medidas provisórias.

Peço ao Júlio Carneiro que faça a apresentação do tema. Posteriormente iniciaremos o debate.

Muito obrigado.

**O SR. JÚLIO CARNEIRO** - Bom dia a todos!

O principal objetivo desta apresentação é expor os aspectos mais importantes das duas medidas provisórias.

Inicialmente, falaremos sobre a Medida Provisória nº 2.223, que cria a Cédula de Crédito Imobiliário, a Letra de Crédito Imobiliário e dá outras providências.

Uma das principais inovações seria exatamente a permissão de incidência mensal de índice de preços nos contratos de longo prazo — 36 meses. Reduz custos cartorários — há diversos dispositivos que reduzem custos cartorários nessa medida provisória; coíbe a inadimplência deliberada, aquela que o mutuário já pensa em inadimplir, tendo em vista a dificuldade de execução que o Judiciário ainda apresenta; e reforça a garantia imobiliária, à medida que permite, em caso de inadimplência, execução mais ágil das garantias.

É importante ressaltar que a atualização mensal permite a homogeneidade de critérios de rentabilidade em toda a cadeia imobiliária, desde a produção, a comercialização até a parte financeira de captação de recursos no mercado imobiliário. Antes existia a parte financeira com indexação mensal pela TR, mas a produção não conseguia, não tinha condições de repassar isso para o adquirente, ficava com uma atualização mensal e apenas uma vez por ano haveria possibilidade, através de uma cobrança de resíduo, de recuperar mais as rentabilidades que ficavam totalmente heterogêneas na cadeia produtiva e imobiliária.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

A taxa real é pela redução do risco. No caso das incorporações, o risco que estava nas construtoras, com esse descasamento de índice, não fica mais na construtora. Apenas os mercados financeiros de capitais existentes para isso administram os riscos de crédito e de mercado.

Alguns ganhos secundários importantes. Viabilizando emissões de longo prazo há diminuição também de custos, quando há diversas emissões de prazo mais curto. Para carrear recursos para financiamento imobiliário, acaba-se tendo reiteradas incidências de CPMF e, com as emissões de longo prazo, diminui-se esse tipo de custo. Todas essas mudanças ampliam o mercado, permitindo especializações e ganhos de eficiência.

Por que essa adoção de taxa de atualização mensal? A alternativa, por exemplo, seria a adoção de taxas flutuantes que levariam a uma prestação inicial muito alta, na medida em que se tem de precaver-se de um risco de variação inflacionária em que o indexador — no caso a TR — não pudesse pegá-lo, então o próprio mercado estipulava isso como um preço, ou com uma prestação inicial mais alta, ou um plano de amortização que pudesse garantir um retorno mais perto possível da inflação.

Os agentes envolvidos teriam dificuldade em aceitar essa atualização, como, por exemplo, a TR, um índice de atualização que está sujeito à modificação pelo Conselho Monetário Nacional. Num contrato de longo prazo é muito complicado. Inclusive para o mutuário ele tende a temer um contrato de longo prazo em que ele não sabe se a atualização vai seguir pelo menos o índice de preço ou se vai ser maior ou menor, como já aconteceu com a TR no passado.

É importante ressaltar que essa atualização mensal está restrita a contratos imobiliários com prazo mínimo de 36 meses e aos títulos vinculados a esses contratos, e o CMN — Conselho Monetário Nacional — vai poder impedir eventuais distorções, como, por exemplo, a adoção de operações de curto prazo, dissimuladas em operações de longo prazo para poder se beneficiar dessa indexação mensal de preços. A preocupação aqui é evitar uma reindexação da economia que acreditamos com esse prazo longo e restrito aos contratos imobiliários não haverá esse risco, até por que outros países já têm adotado isso com sucesso, e já adotamos no passado.

A letra de crédito imobiliário é um passivo do emitente. É uma emissão de uma instituição financeira e quem compra essa letra de crédito imobiliário está comprando um título daquela instituição financeira. Embora lastreada em contratos imobiliários com garantia real, ela tem a garantia da instituição que a está emitindo. Pode ter atualização mensal por um índice de preços, se tiver um prazo mínimo de 36 meses. A cédula é diferente. Ela rerepresenta o crédito, é o próprio crédito, não é um título de captação de recurso. É um título que facilita a cessão do crédito imobiliário. Carrega todas as características do crédito originário. Reduz os custos de transação, na medida em que não se precisa vê-la bancada em cartório. Pode ser negociada em sistemas eletrônicos e, dessa forma, simplifica muito a securitização de recebíveis imobiliários, o principal objetivo quando da criação da cédula de crédito imobiliário. Ela só precisa ser averbada na emissão, que é para a garantia do titular da cédula. Existe o imóvel, o imóvel está no cartório. Quem for olhar o registro do imóvel sabe que tem uma cédula de crédito imobiliário sobre aquele imóvel, no caso de haver crédito imobiliário financiando o imóvel, é claro.

As transmissões em centrais telefônicas não requerem novas averbações. Os contratos no SFI — que também reduz os custos cartorários — poderão ser feitos por instrumentos particulares. Isso já existe para o SFH e foi estendido também aos contratos no âmbito do SFI.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

Chamamos de combate à inadimplência deliberada nos casos de execução de crédito que tenham como garantia a alienação fiduciária. Se esse imóvel for a leilão e ainda assim houver ocupação do imóvel pelo mutuário, ele fica obrigado a pagar uma taxa de ocupação de 1% sobre o valor do imóvel como se fosse um aluguel, porque, na verdade, o imóvel já não é mais dele, foi executado, passou para o credor fiduciário, o novo dono. Então, nada mais justo que ele pague aluguel pelo uso do imóvel, assim como as taxas de condomínio e os impostos prediais. E há também a possibilidade de, em caso do não-pagamento dessas taxas, o juiz suspender uma eventual liminar que tenha sido concedida. Não só nesse caso, mas em qualquer tipo de contrato de financiamento imobiliário em que o mutuário entra com uma liminar. Se ele suspender o pagamento de taxas e impostos inerentes ao imóvel, que não estão sendo discutidos na lide, o juiz pode suspender a liminar, se assim achar necessário. E tem que ser provado pelo credor que não está pagando as taxas e impostos.

A parcela incontroversa de uma ação judicial. Por exemplo, o mutuário está discutindo o reajuste mês. A parte que não está sendo discutida teria que ser paga também. Nesse caso também suscitaria uma suspensão de liminar, se o juiz assim decidir.

Como diz o chefe do Departamento de Normas, a imprensa considerou muitas vezes que estão sendo tomadas medidas muito duras de combate à inadimplência. O mutuário adimplente não estaria sendo atingido por essas medidas. A inadimplência impede novos financiamentos. Se há uma inadimplência generalizada em que não se consegue executar o imóvel, os próprios agentes financeiros temem investir nesse mercado. Pode também trazer sérias conseqüências fiscais, na medida em que o inadimplente acaba também suspendendo o pagamento de impostos. Esse é um contra-exemplo. Na Dinamarca, que é um paradigma de respeito aos direitos sociais, houve 10 mil execuções por ano, em comparação com 80 mil contratações anuais no período de 1983 a 1993. A nosso ver, a execução não é uma prática anti-social, é uma prática que fortalece o mercado e permite carrear novos recursos para esse mercado, permitindo a possibilidade de novos financiamentos para quem não conseguiu obtê-lo e adquirir seu imóvel.

Com relação à questão da lei do inquilinato, no caso de um contrato com alienação fiduciária — essa parte jurídica o Dr. Melhim pode explicar melhor —, a desocupação se dará em 120 dias, os contratos terão vigência máxima de um ano para imóveis com garantia de alienação fiduciária, a não ser que o credor concorde com uma extensão desse prazo. Também o direito de preferência na compra do imóvel não existe no caso de garantia por alienação fiduciária. Hoje já existe essa exclusão desse direito nesses dois casos: venda por sentença judicial e reorganizações societárias. Está sendo estendido também para os imóveis com alienação fiduciária.

Com essas alterações, está sendo reconhecida a duplicidade de proprietários que ocorre numa alienação fiduciária. Existe uma propriedade resolúvel. Enquanto o crédito não for quitado, a propriedade fica dividida entre o fiduciante e o fiduciário. Por isso essas mudanças foram introduzidas, para que esse tipo de contrato permaneça com todas essas características que levaram à sua criação. E preservam a possibilidade de o proprietário fiduciário — sabendo que ele terá mais facilidade numa eventual inadimplência na execução do imóvel — ter menos tendência a causas restritivas e leoninas nos contratos de financiamento imobiliário.

A outra medida provisória trata do patrimônio de afetação e tem como principal objetivo, conforme disse o Diretor da Caixa, trazer mais segurança aos adquirentes.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior**

**Número: 001099/01**

**Data: 10/10/01**

A Medida Provisória nº 2.221 introduz o patrimônio de afetação. O que é patrimônio de afetação? Cada corporação é tratada como um patrimônio separado, totalmente independente do patrimônio geral da incorporadora. Com isso, podemos visualizar alguns benefícios. A transferência de recursos de uma obra para outra, pela lei, fica impossibilitada. Cada empreendimento vai ter uma segregação contábil, vai ter a sua própria contabilidade. Com isso, aumentamos a confiabilidade das incorporações imobiliárias, delimitamos os direitos dos adquirentes em caso de falência da incorporadora, contribuindo com, assim, o mercado imobiliário.

Os bens de direitos de cada obra passam a vincular-se exclusivamente à conclusão do empreendimento. É a segregação patrimonial antes mencionada. Eles só respondem por dívidas e obrigações vinculadas à incorporação.

Quais são as obrigações do incorporador? Ele responde pelos prejuízos que causar ao patrimônio de afetação, movimenta os recursos financeiros em uma conta de depósito específica para cada obra, além da contabilidade própria de cada obra.

Os balancetes trimestrais, por obra, têm que ser entregues à Comissão de Representantes. No caso de financiamento, a instituição financiadora pode nomear um auditor ou incorporador; tem que assegurar a esse auditor livre acesso à obra, aos dados, livros contábeis, enfim, todas as informações de cada empreendimento.

E como ele é constituído e extinto? Constitui-se o patrimônio com a averbação, no registro de imóveis, de termo firmado pelo incorporador. Esse é um termo de criação do patrimônio. Extingue-se pela averbação da construção, se tudo correr bem; pela revogação em razão de denúncia da incorporação, está previsto na lei das incorporações imobiliárias ou liquidação deliberada pela Assembléia Geral. Nesse caso, é o caso de falência do incorporador.

Outras características, o caso de insolvência do incorporador, o patrimônio de afetação não integra a massa, fica separado e é considerado um patrimônio separado, conforme dissemos antes. Então, no caso de insolvência ele não vai para a massa diretamente. Os adquirentes fazem uma reunião em assembléia, decidem se continuam a obra ou se liquidam o patrimônio de afetação. Se eles resolverem continuar, após o término da obra, se houver recursos excedentes, isso é carreado para a massa. Ou, se for liquidado o patrimônio de afetação, saldada todas as dívidas daquele patrimônio, o que sobra vai ser carreado para a massa. Estas são as principais características das duas medidas provisórias.

Eram estas as minhas considerações.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) – Agradeço ao Dr. Carlos Eduardo a exposição.

Concedo a palavra ao Dr. Melhim Chalhub, Consultor Jurídico da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança.

S.Sa. dispõe de vinte minutos.

**O SR. MELHIM CHALHUB** – Bom dia!

Os participantes que me antecederam já apresentaram algumas razões fundamentais pelas quais foram introduzidas essas modificações no Sistema de Financiamento Imobiliário e no mercado imobiliário em geral.

Vou ater-me à fala sobre o patrimônio de afetação e me dedicar um pouco à morfologia desse instituto e à estrutura do projeto de lei especificamente, assim como falarei um pouco sobre as emendas já apresentadas à Medida Provisória nº 2.221, de 5 de setembro de 2001.

A Medida Provisória nº 2.221/01 introduz alterações na lei das incorporações imobiliárias, inclui alguns artigos após o art. 30, onde está caracterizada a incorporação

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

imobiliária. Aí, então, procura-se dar à incorporação uma característica de patrimônio de afetação.

Essa medida tem sua estrutura dividida basicamente em quatro partes:

A primeira, conceitua o que sejam patrimônio de afetação e incorporação imobiliária com afetação.

A segunda, trata das competências, das atribuições dos figurantes do contrato, ou seja, incorporador, adquirentes, e dos mecanismos de controle, como por exemplo, a contabilidade separada a que se referiu Júlio.

A terceira, cuida de procedimentos em caso de falência do incorporador e, em casos de rateio, de dívidas a cargo do adquirente. Acrescenta também a possibilidade de solução de conflitos mediante arbitragem e ainda trata da irretratabilidade dos contratos imobiliários vinculados às incorporações imobiliárias.

Onde está o fundamento básico da afetação nas incorporações imobiliárias? Ele se situa num universo mais amplo do princípio da isonomia. Refiro-me, evidentemente, ao conceito substancial da isonomia, e não formal, em que se busca equilibrar as relações obrigacionais. Exemplo disso muito recente é o comando constitucional no sentido de se dispor sobre a proteção do consumidor e o próprio Código do Consumidor, que se orienta pelo princípio da isonomia.

Além disso, o patrimônio de afetação se baseia também num conceito moderno da teoria contratual, contemporânea de compensação das desigualdades entre as partes contratantes, identificando e reconhecendo, evidentemente, a existência de um desnível nos contratos de massa, em que aquele que adere ao contrato, obviamente, se encontra numa posição de desvantagem, numa posição vulnerável em relação ao fornecedor e, no caso, o incorporador.

Nessa mesma linha, há também um fundamento da proteção patrimonial das partes envolvidas nesses contratos. Esses são os fundamentos básicos da afetação no universo das incorporações imobiliárias.

Mas afinal, o que é afetação? Afetação é a criação de uma massa patrimonial especial separada dentro do patrimônio, de um sujeito qualquer, com o objetivo de proteger determinada finalidade, determinada situação, ou de atender a determinados grupos de credores.

E que exemplos práticos temos na legislação brasileira sobre a afetação, ainda que não apareça esse nome de afetação? Temos o caso da Lei nº 8.009, de 1990, que estabelece que a moradia do indivíduo e sua família deve ser protegida contra agressão de credores em geral, salvo determinados credores. Então, essa lei estabelece uma afetação, fixando uma destinação de proteção à família para aquele imóvel onde ela reside. Essa afetação atende a uma finalidade específica numa determinada situação.

E onde poderíamos ver no Direito brasileiro afetação protegendo determinado grupo de credores, quando isso é socialmente relevante? No próprio Sistema de Financiamento Imobiliário, no sistema de fundos de investimentos em geral, fundos de investimentos de ações, de cotas, de títulos, qualquer que seja.

Nesses fundos de investimento, o acervo do fundo, a carteira do fundo, o dinheiro que se entrega à sociedade administradora dos fundos formam um patrimônio de afetação, porque ele não se comunica com o patrimônio da sociedade administradora. Ou seja, nos fundos de investimentos, o patrimônio composto pelo dinheiro do cotista e pelas ações, ou títulos, ou imóveis também do fundo imobiliário não se comunica com o patrimônio da sociedade administradora. Isso protege esse grupo de credores. E isso, evidentemente, é relevante porque há um interesse social envolvido. Há a economia



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior**

**Número: 001099/01**

**Data: 10/10/01**

popular envolvida. Nos fundos de investimentos também existe um patrimônio de afetação, e este protege esse grupo de credores que são os subscritores de cotas.

Num universo menor, onde se inseriria o patrimônio de afetação? Dentro do contexto a que se referiu Dr. Carlos Lofrano, que é o da homogeneização, da uniformização e da estruturação de um sistema de mercado, visando a fomentar a atividade mobiliária e a sustentar o Sistema de Financiamento Imobiliário.

Temos afetação na alienação fiduciária de bens imóveis, que já existe desde 1966 pela Lei n.º 4.728. Temos também a afetação na securitização de créditos em geral e especificamente na do Sistema de Financiamento Imobiliário.

Por essa afetação — o grupo de credores subscreve os títulos que podem ser certificados de recebíveis imobiliários —, a companhia securitizadora emite títulos com lastro num determinado conjunto de créditos, estes ficam separados no patrimônio da companhia securitizadora para proteger e garantir a solvência daqueles credores.

O patrimônio de afetação, assim, é um instituto da maior relevância na proteção de interesses de adquirentes de imóveis em construção, dados os riscos a que Aser se referiu ainda há pouco. E, sensível a esse problema, o Instituto dos Advogados Brasileiros encaminhou à Câmara dos Deputados um anteprojeto de lei, em 1999, e a Câmara o acolheu. Foram apresentados três projetos de lei, e creio que ainda se encontram em tramitação, de n.ºs 2.109, 3.445 e 3.742, de 2000. Agora a medida provisória n.º 2.221 vem estabelecer a afetação nas incorporações de um modo geral.

Dispõe o art. 30-A, da Lei n.º 4.591, na redação dada pela medida provisória que, a critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões, objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens de direito a ela vinculados manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação destinado à consecução da edificação correspondente e à entrega das unidades aos respectivos adquirentes.

Observa-se nessa definição legal o significado de uma destinação, a proteção de determinada situação, que é a incorporação e a proteção de um grupo de credores, que são os adquirentes. Obviamente, os adquirentes e os demais credores do patrimônio de afetação é que se encontram protegidos por essa nova figura jurídica.

O patrimônio de afetação se constitui mediante averbação no registro de imóveis de um termo que vai ficar averbado à margem do memorial de incorporação.

Aspectos da maior relevância são a extensão e os limites da afetação. O patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens de direito do incorporador e também não se comunica com os outros patrimônios de afetação que se tenham constituído, ou seja, todas as demais incorporações imobiliárias.

Diz a lei que o patrimônio de afetação somente responde pelas dívidas vinculadas à incorporação respectiva, ou seja, é como se a lei admitisse a criação de uma empresa por incorporação imobiliária, e com isso se faz blindagem na proteção dos adquirentes e dos credores vinculados àquela incorporação. É fundamental que se tenha muito claro isso porque, evidentemente, também os credores merecem igual proteção, de financiadores, trabalhadores, da Previdência, do fisco, enfim.

Independentemente dessa proteção, o patrimônio do incorporador continua respondendo pelos prejuízos que vier a causar. O patrimônio de afetação continua, a despeito dessa segregação. O funcionamento da atividade não muda, apenas é segregado. Há uma contabilidade separada. Haverá uma conta bancária separada específica. Haverá controles por parte da Comissão de Representantes que receberá o relatório trimestral tanto do andamento da obra, comparado com o programa financeiro do período, como com relação ao balancete da atividade. Em caso de insolvência ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

atraso na obra, a Comissão de Representantes fica autorizada a assumir a obra e prosseguir a incorporação.

Os adquirentes ficam sub-rogados nos direitos e nas obrigações do incorporador com relação àquela obra.

Há divergência importante entre as proposições desses projetos de lei que estão em tramitação na Câmara dos Deputados e a versão que veio com a medida provisória. Nos projetos de lei, há uma responsabilidade limitada dos adquirentes ao acervo e às obrigações vinculadas específica e unicamente à incorporação, enquanto que, pela medida provisória, paradoxalmente, os adquirentes passam a ficar responsáveis também por outras obrigações do incorporador, além daquelas vinculadas à incorporação, inclusive pelo Imposto de Renda devido pelo incorporador.

São duas as discrepâncias fundamentais: essa e uma outra em que, nos projetos de lei ora existentes, a afetação é uma regra geral que se aplica a todas as incorporações. Isso porque se trata de matéria vinculada à economia popular que, evidentemente, não admite negociação ou opção, enquanto que, na medida provisória, foi inserida a afetação a critério do incorporador.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) – Agradeço a exposição do Dr. Melhim Chalhub.

Antes de passar a palavra ao Dr. Rodrigo Daniel, gostaria de registrar as honrosas presenças em nosso plenário do ex-Ministro Arnaldo Prieto; do Sr. José Wilson Silva Correa, Vice-Presidente do SINDUSCON do Distrito Federal; e de Risomar Carvalho, da Confederação Nacional das Associações de Moradores — CONAM.

Agradeço a todos a presença.

Concedo a palavra ao Dr. Rodrigo Daniel dos Santos, que dispõe de vinte minutos.

**O SR. RODRIGO DANIEL DOS SANTOS** – Obrigado, Sr. Presidente e aos presentes pela oportunidade de estar aqui para debater assunto tão importante. Represento a Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação, entidade com sede em Belo Horizonte e representação em 26 cidades de todo o País.

Estivemos pela primeira vez, aqui, em 1999. Sempre se debate muito a questão da proteção do crédito, da proteção das instituições financeiras, da forma de execução mais acelerada do crédito, a preocupação com a captação de recursos e se esquece do objetivo principal da lei, que é o mutuário. Se não existir o mutuário nem a capacidade de pagamento do mutuário, desnecessário existir todo o Sistema.

É interessante que tenhamos oportunidade de estar no dia-a-dia atendendo o pessoal fora do gabinete, atendendo o público e ouvindo as reclamações efetivas da comunidade, os problemas que o mutuário encontra.

Não podemos generalizar 1% ou 2% de pessoas de má-fé que efetivamente estão no Sistema para se aproveitar da morosidade da Justiça, para conseguir uma moratória, e penalizar os outros 98% de pessoas — acredito que existam — de boa-fé que querem comprar e pagar a sua casa própria. Temos que visualizar o Sistema sempre pensando no mutuário.

Como estamos tendo oportunidade de comentar essas medidas provisórias, é importante destacar alguns pontos relacionados à questão prática, ao que vamos analisar no dia-a-dia. Embora a intenção muitas vezes seja boa, acreditamos que alguns problemas podem ocorrer.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

A Medida Provisória nº 2.221/01 traz importante dispositivo referente ao patrimônio de afetação, só que por trás vemos grandes dificuldades na implementação do Sistema.

Em primeiro lugar, existe a questão de não ser obrigatória a adoção do patrimônio de afetação. Isso vai exigir, por exemplo, que o comprador, para se resguardar, tire a certidão de matrícula, para saber se aquele imóvel efetivamente está submetido ao patrimônio de afetação, a fim de não ficar na mão da incorporadora, no caso de ser uma incorporadora de má-fé, que queira lesar o patrimônio dos compradores. O comprador vai ter que ficar atento. Isso poderia ser corrigido e deveria ser obrigatório.

Em segundo lugar, é transferido o dever de fiscalização. Embora pareça que esse patrimônio de afetação seja a solução, ele traz um grande problema. A fiscalização da incorporação do patrimônio de afetação fica a cargo da assembléia dos compradores do imóvel. Quem compra um imóvel normalmente não quer ter a dor de cabeça de estar fiscalizando, a preocupação é pagar a prestação.

Por outro lado, há limitação técnica. Aquele comprador do imóvel geralmente não vai ter o conhecimento necessário para questionar se aquela prestação de conta que a incorporadora vai fazer para ele está correta ou não. De repente, ele pode ratificar uma prestação de conta incorreta. Se a construtora vier a falir, efetivamente, não vai adiantar de nada o patrimônio de afetação. Nesse ponto, é importante que o dever de fiscalização de tributo, de contribuição previdenciária, seja do Governo. Ela não deve ser transferida à assembléia.

É nesse ponto que vejo a dificuldade. Se a assembléia de compradores não estiver assessorada por uma empresa de auditoria que faça análise contábil e financeira, que os informará se a prestação de conta da incorporadora está ou não correta, eles não vão estar protegidos de forma alguma.

Essa é a preocupação que temos. Embora a intenção da lei seja muito boa, na prática, vemos que não vai funcionar. Como hoje existem abusos e falhas na própria contabilidade de algumas construtoras, vai haver também no patrimônio de afetação.

Entendo que se deveria preocupar com buscar formas de dar efetividade ao patrimônio de afetação. A fiscalização do cumprimento das normas deveria ser executada por órgão responsável, específico. Vejo que a própria assembléia de compradores vai inviabilizar essa ação, porque normalmente os compradores não se organizam. Além disso, vai encarecer demais a compra de uma obra porque será necessário contratar uma assessoria, o que não custa barato.

Essa é a colocação que fazemos quanto à intenção do patrimônio de afetação. Acho importante, mas há essas restrições.

Uma inconstitucionalidade que vemos de pronto é a questão da arbitragem obrigatória que o art. 30, "f", estabelece para alguns casos. Essa arbitragem é um instituto, uma justiça — sabemos — particular, formada por particulares. Ela não pode ser obrigatória. A arbitragem é sempre uma coisa de comum acordo. A partir do momento em que é considerada obrigatória, entendemos como inconstitucional. De repente alguma situação pode ser questionada na Justiça, por se dispor que a arbitragem seria obrigatória. Vai ser proibida essa discussão. Portanto, consideramos um pouco perigosa essa questão da arbitragem obrigatória, que seria o art. 30, "f" que a medida provisória está inserindo.

No tocante ao patrimônio de afetação, tratado na Medida Provisória nº 2.221, estas são as considerações mais importantes que meu tempo permite. Estamos à disposição para discutir melhor.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior**

**Número: 001099/01**

**Data: 10/10/01**

A Medida Provisória nº 2.212 trata do PSH. Entendemos que a questão de aplicação de recursos de habitação e interesse social não depende do PSH para ser efetivada. A própria legislação vigente já permite que o Governo faça esse tipo de aplicação. O próprio Conselho Curador do FGTS pode destinar recursos específicos para financiar a habitação de interesse social. Portanto, não vemos novidade nessa medida provisória sobre o PSH, no tocante à habitação de interesse social.

O que vamos dizer de mais importante diz respeito à Medida Provisória nº 2.223, que é onde vamos encontrar alguns problemas.

Primeiramente, gostaria de considerar alguns pontos. O Sistema Financeiro de Habitação foi criado em 1964; portanto, há 27 anos. Ele tinha uma finalidade social efetiva, que até era necessária porque vivíamos num regime de ditadura. Era necessário que os militares conseguissem a simpatia da população. Criou-se o Sistema Financeiro de Habitação com uma finalidade social, que é o que o diferencia de um sistema de financiamento normal. Era sustentado por três requisitos, que chamamos de três pilares básicos: equivalência salarial, quer dizer, a prestação vinculada à equivalência salarial do mutuário; comprometimento de renda inicial, que seria mantido até o final; e saldo devedor final, coberto pelo FCVS, o Fundo de Compensação de Variação Salarial. Eram esses os três pilares que sustentavam o Sistema.

De 1987 em diante, o FCVS passa a ser restrito para novos contratos e, em 1993, foi extinto para novos contratos.

Equivalência salarial. Aqui o mutuário já passa a ter uma preocupação com o saldo devedor. O saldo devedor contém inúmeras ilegalidades, como a capitalização de juros, a própria aplicação da TR — Dr. Arminio Fraga a reputa ilegal; e há outras proposições, como o Projeto de Lei nº 252 — ou 254 —, de iniciativa do Senado, que visa a retirar a TR do Sistema. Continuamos a entender ilegal a capitalização de juros. A forma errada de amortização existente no saldo devedor inviabilizou o Sistema, já a partir de 1993. O mutuário, mesmo ainda tendo garantia de equivalência salarial e comprometimento de renda, ao final do financiamento, tem a preocupação de que vai ter um saldo devedor que normalmente vai dar uma duas ou três vezes o valor do imóvel. A partir de 1993, o Sistema perdeu a finalidade social.

Com a Medida Provisória nº 2.223 ele liquidou o Sistema Financeiro de Habitação. Ouvi o pessoal do Banco Central dizer que a mídia teria dado o enfoque errado à questão, mas acho que não, até porque quem o provocou fomos nós, da Associação. A partir do momento em que não se tem mais cobertura de saldo devedor do financiamento, ele já perdeu a finalidade social, mesmo quando se autoriza a correção mensal da prestação, por índice de inflação, por índice de poupança ou índice geral de preços.

Embora não exista uma política efetiva de salários no País, 70% ou 80% do público que toma financiamento recebe reajuste anual, seja funcionário público, a cada sete anos, ou funcionário da iniciativa privada, anualmente. Se se autoriza que a prestação aumente mensalmente, obviamente, quando o mutuário receber reajuste no seu salário, ao final de um ano, este já estará corroído, a sua capacidade de pagamento já estará corroída.

Nesse ponto haveria as garantias de equivalência salarial e comprometimento de renda. Na Medida Provisória nº 2.223, perigosamente, não são permitidos que se façam contratos sem elas, e é proibido que se faça contrato com elas. Não se pensa na capacidade de pagamento do mutuário. Essa é a nossa preocupação.

Ninguém quer moradia de graça! Isso seria muito bom, mas é impossível. Queremos um financiamento justo. Se não prezarmos pela capacidade de pagamento



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

dos mutuários, não adianta existir o Sistema nem a discussão. A Medida Provisória nº 2.223 retira isso. Presumivelmente, entendemos como inconstitucional. É dever do Estado, de acordo com a Constituição Federal, art. 5º, e mesmo o art. 170, como princípio da Ordem Econômica, a defesa do consumidor. Com certeza, a pessoa que firmar um contrato com base nessa medida provisória, com reajuste mensal, sem garantir que o comprometimento de renda será respeitado ou que o reajuste será vinculado à equivalência salarial, torna-se-á inadimplente dentro de dois, três ou quatro anos. A prestação vai consumir quase 50% do seu salário, se o reajuste mensal da prestação for autorizado.

A nosso ver, a Medida Provisória nº 2.223 é inconstitucional. Já protocolamos requerimento na Procuradoria Geral da República, solicitando uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Também protocolamos junto à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal documento para que não se aprovem os arts. 15 e 17. Solicitamos ainda à Presidência da República a suspensão dessa medida provisória até que a sociedade discuta — como se está fazendo hoje aqui — a extensão do dano que ela pode causar. Estamos preocupados com a capacidade de pagamento do mutuário, que, entendemos, não é viável.

O mutuário, ainda, encontra dificuldades de acesso à Justiça, porque existem ilegalidades e irregularidades. Não adianta tapar o sol com a peneira. Elas estão presentes e podemos documentá-las o quanto for necessário. A partir do momento em que se admite a formulação de cédula de crédito imobiliário, onde se cede o crédito específico daquele mutuário para outro agente financeiro, dificulta-se a defesa desse mutuário em juízo, porque, além do banco que lhe passou o financiamento, ele terá que, eventualmente, citar o novo cessionário para se defender. Já é difícil brigar contra os bancos, porque são poderosos, e aqui vai ter que brigar contra mais uma instituição. Isso dificulta e muito o acesso do mutuário à Justiça.

Letra de Crédito Imobiliário, a nosso ver, não tem problema algum porque é aquela cessão do conjunto de créditos que a instituição financeira possui, que pode ser lançado no mercado e dela, na especulação financeira, obter mais recursos para o Sistema. Quer dizer, não atinge o mutuário; se está beneficiando o banco, ótimo. Letra de Crédito Imobiliário para nós não ha problema. Mas a Cédula de Crédito Imobiliário vai dificultar o direito de defesa do mutuário.

Se o juiz detectar que o mutuário está com o IPTU e com o condomínio em atraso, cassa uma liminar. Entendemos ser isso um absurdo porque são operações distintas. Financiamento é uma relação entre o banco e o mutuário; IPTU é uma relação entre a Prefeitura e o cidadão, o munícipe; a taxa de condomínio, entre o condomínio e o condômino. São relações distintas. Como um atraso no condomínio pode interferir num pagamento na Justiça? É até interessante porque se ele está pleiteando pagamento na Justiça é por que está querendo pagar o financiamento. Ele não está querendo prorrogar ou deixar de pagar; está oferecendo algo em pagamento em juízo. É por isso que entendemos que, dificultar o acesso do mutuário à Justiça, como quer essa medida provisória, é ferir o direito do consumidor e o art. 6º da Constituição Federal, que dá a moradia como um direito social.

Às vezes nos tornamos um pouco antipáticos perante os colegas que compõem a Mesa. Não estamos aqui para criticar nem para sermos antipáticos. Queremos ser a voz do mutuário, daquele que está na linha de frente tomando o crédito. Muitas vezes no gabinete não temos a oportunidade de vivenciar isso.

Quando um mutuário toma um financiamento hoje, não lhe é explicada a diferença entre a SFI e SFH, até porque os funcionários do banco não têm treinamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

para isso. Eles precisariam do mesmo treinamento que um advogado tem. Estou no Sistema há quatro ou cinco anos e ainda há coisas novas que descubro todos os dias. Agora, imaginem um funcionário de nível médio que está no atendimento ao cliente e que muitas vezes não dispõe dessa informação. Essa falta de informação clara, quando se confunde o Sistema Financeiro de Habitação — que deveria ter finalidade social — e o Sistema Financeiro Imobiliário, que visa a fomentar a construção civil, dirigido mais a um público de média e alta renda. Muitas vezes o mutuário chega com um contrato de SFI, sem saber que não é SFI. Foi vendido para ele como um Contrato SACRE, por exemplo, que é o que a Caixa Econômica Federal adota, e ele não sabe sobre qual lei seu contrato está regido, que garantia tem ou não. Essa situação nos preocupa muito: deixar dois sistemas paralelos. O SFI atrai recursos de investidores para financiar imóvel de média e alta renda e não pode ser usado por pessoas de baixa renda, a não ser por expressa vontade do mutuário. Há casos em que o valor do imóvel não é tão expressivo, entre 40 mil e 50 mil, e ele está enquadrado no SFI não de forma expressa. Lê-se todo o contrato e só na hora da forma de execução é que a Lei nº 9.514 é citada. Até para nós, operadores do Sistema, é difícil detectar qual o tipo de contrato está sendo usado.

Não adianta ficarmos apenas discutindo, brigando na Justiça. A finalidade da Associação não é estar na Justiça brigando, mas dar efetiva moradia, lutando por um financiamento justo. Temos um **site** na Internet, que é o “www.abmh.org”, onde os senhores poderão encontrar um projeto de lei, de iniciativa popular, lançado no dia 11 de setembro, que será discutido até o dia 20 de novembro em todo o País.

Semana passada estive em Belo Horizonte com as assessorias de defesa do consumidor discutindo o assunto. Pleiteio até a oportunidade de estar aqui depois expondo esse projeto aos senhores.

No dia 26 de novembro teremos o texto final e partiremos para um processo de coleta de um milhão de assinaturas para trazê-lo até a Câmara dos Deputados. É um projeto que enfoca vários problemas que os mutuários nos trazem e que entendemos poderá resolver o sistema. Obviamente se os senhores lerem o projeto, verão que sua finalidade social é patente. A administração do Sistema ficaria a cargo da sociedade civil, assistida pelo Ministério Público e pelas Defensorias do Consumidor. Vamos encontrar grande resistência na sua aprovação. De qualquer forma, continuaremos lutando. O assunto está no nosso **site** e pedimos que todos o consultem.

Quanto ao consórcio, que é dado como solução de moradia para a população de média renda, tem de ser bem esclarecido. Ele só compensa se for contemplado até o prazo de um terço do financiamento. No primeiro terço é que compensaria. Ainda assim seria comparável a um financiamento a 0,98% ao mês. Esse é um estudo de um matemático e está no **site** do Terra, na página do Tamer. Seria equivalente a um juro de 0,98% ao mês, porque a taxa de administração é de 20% sobre o valor financiado. O consórcio seria uma boa alternativa, mas precisaríamos reduzir essa taxa de administração para se viabilizar o Sistema para uma média renda. Ele não resolve o problema da habitação, porque é uma linha dirigida a quem já tem uma casa e quer comprar uma segunda, ou para quem tem alta renda, mora de aluguel e quer comprar uma casa. As prestações são caras, estão em torno de 1.200 reais a 1300 reais.

Quanto ao lucro, muitas vezes questionamos se a Caixa Econômica Federal estaria tendo prejuízo. Vemos com ressalva esse prejuízo da Caixa Econômica. Se há prejuízo, normalmente relativo ao saldo devedor, foi causado pelo próprio Governo e seus planos econômicos que inflaram absurdamente o saldo devedor. O próprio



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

Governo criou um problema para ele mesmo. Por isso é que se vem a ter um aporte de recursos dessa dimensão.

Por outro lado, se há recursos do FGTS e da poupança — o FGTS, por exemplo, sendo pago ao trabalhador 3% ao ano mais TR, e se os bancos podem operar entre 8% e 12%, quer dizer há um lucro de 5% a 9%, o **spread**, que usamos na linguagem técnica — não conseguimos compreender por que esse **spread** não seria necessário para cobrir eventual inadimplência que a própria Caixa Econômica Federal afirma estar em cerca de 15%.

Entendemos que o lucro é muito alto onde o recurso é captado. Na poupança há um lucro de até 100%; capta-se da poupança 6% mais TR, e empresta a TR mais 12%. Acho esse lucro mais do que suficiente para que a Caixa Econômica Federal tenha um retorno do capital investido, e ainda um lucro, mesmo contando com a inadimplência que soma cerca de 15% do Sistema. Tanto é verdade que se promove campanha para captar recursos na poupança oferecendo sorteio de prêmios, que hoje montam a 20 milhões de reais. Quer dizer, se está sorteando prêmios para quem poupa, entendo que está sobrando recursos. Daí este questionamento da Associação, no tocante a essa suposta falta de recursos.

Entendemos que se centralizasse a poupança num único órgão, poderia ser na própria Caixa, ou junto ao Banco Central, e os recursos pudessem ser 100% investidos na habitação — hoje, 85% do valor da poupança é investido na habitação —, poderíamos solucionar o problema da casa própria. E o próprio FGTS (atualmente, apenas 57% dos recursos do FGTS são aplicados na moradia) poderia ser aplicado de forma integral. Não seria preciso, por exemplo, liberar recursos para comprar ações da PETROBRAS. E acho que só os recursos da poupança e do FGTS seriam suficientes para financiar a casa própria, para financiar a habitação no País.

Essas seriam as nossas considerações, e estamos à disposição para o debate.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Agradeço ao Dr. Rodrigo Daniel a contribuição. Vamos passar aos debates, concedendo a palavra, inicialmente, à Deputada Socorro Gomes, como autora do requerimento de realização desta audiência pública.

**A SRA. DEPUTADA SOCORRO GOMES** - Sr. Presidente, colegas Deputados que estão nesta audiência, nobres convidados, o objetivo desta reunião é justamente ouvirmos a opinião dos representantes dos diversos órgãos do Governo sobre as medidas provisórias, com atenção em especial à Medida Provisória nº 2.223, e ouvir também o representante da sociedade, porque é uma questão da maior importância.

O déficit de moradia é uma questão econômica e principalmente social, no Brasil. Temos um déficit reconhecido pelo Governo brasileiro nos relatórios e nas conferências internacionais, como essa última da ONU, um déficit grande, se somarmos o déficit de quantidade e qualidade — mais de 10 milhões de unidades. Isso significa que um grande número da população brasileira está excluído do direito de morar. E a questão cresce em importância porque a própria Constituição consagrou a moradia como um direito do cidadão, um direito social.

Chama-nos a atenção, de início, a forma, que traduz a concepção que permeia o Executivo brasileiro, no sentido de atropelar as funções do Legislativo, como se faz com a medida provisória, instrumento que felizmente foi um pouco coibido, neste momento. E, ao mesmo tempo, está sendo mudado, está sendo normatizado o sistema financeiro, não como manda a nossa Constituição, ou seja, por meio de um debate qualificado, de leis complementares, o que demandaria todo um debate e um **quorum** qualificado, em que pese haver aí uma morosidade, no sentido de se buscar garantir a aprovação

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

dessas leis complementares, mas por meio de portarias, de normas, de medidas provisórias, o que dificulta bastante a consolidação das instituições democráticas no nosso País. Acho que essa é a primeira questão.

No mérito, quero aqui concordar com a opinião do representante da Associação Brasileira, porque, de fato, a Medida Provisória nº 2.223 prejudica o mutuário, prejudica a população de mais baixa renda, e vai num sentido inverso, não no sentido de resolver esse grave problema social, mas no de reforçar as vantagens dos credores, que são justamente os bancos e aqueles que detêm o poder econômico, pois ela quebra algumas garantias fundamentais do ponto de vista do mutuário, como a questão do limite de comprometimento da renda, que é importante, e a questão da equivalência salarial.

Isso é grave, mais grave ainda num momento de crise como o que estamos vivendo, porque, do ponto de vista da legislação trabalhista, já há uma série de inovações que também quebram direitos adquiridos, como a chamada livre negociação entre as partes, que hoje pode levar, inclusive, a uma renúncia (eu digo que é uma renúncia forçada) a reajustes salariais. Várias categorias já fazem acordo renunciando não só ao reajuste, mas aceitando — e aceitar, aqui, é uma palavra que não diz tudo, que não é precisa; melhor dizer sendo forçadas a aceitar — acordos que reduzem seus salários, várias categorias, porque ficam entre a cruz e a caldeirinha; ou aceitam, ou há demissão. Então, isso aumenta, isso torna ainda mais grave, nessa nova formulação do sistema de habitação, essa falta, essa subtração de direitos.

Some-se a isso a questão dos despejos administrativos sumaríssimos. Ou seja, trabalhador não consegue pagar a casa, tem dificuldades, em face dos aumentos, nessa chamada livre pactuação — que de livre tem muito pouco, porque, na medida em que a legislação retira a questão da equivalência, retira o limite de comprometimento, a parte mais forte é que vai determinar que tipo de acordo vai ser feito.

No meu entendimento, a MP não vai no sentido de resolver o problema de habitação, principalmente para a grande parcela que ganha até 3 salários mínimos, em torno de 60%. Portanto, é um problema que precisamos, que esta Casa tem o dever de tratar.

Vêm aqui também algumas interrogações. É preciso, em algum momento — e este debate tem esse propósito — aprofundarmos o conhecimento e as informações sobre essa matéria, no que diz respeito justamente à questão dos juros. Qual é mesmo o percentual de juros? Ele pode ser modificado? Qual é o limite? Qual é esse percentual? É baseado em quê? Eu acho que isso não ficou claro, pelo menos pela apreciação que eu fiz, mesmo ouvindo os convidados. Portanto, gostaria de que os expositores precisassem melhor essa questão.

E, finalmente, na questão da atualização monetária, qual é o índice a ser adotado? Quem vai regulamentar essa questão? Ao mesmo tempo, há também a preocupação com a não-indexação, porque o salário do trabalhador não acompanha esses reajustes. E o que nos chama também a atenção é justamente o fato de o Poder Executivo induzir — ele não força, não impõe, mas induz — os juizes a cassarem limites se não se pagar IPTU, se não se pagar condomínio, se se está atrasado num pagamento qualquer; então, ele quebra o princípio da autonomia dos Poderes, que é também um pressuposto, do ponto de vista da consolidação da democracia. É evidente que o Poder Executivo foi cauteloso, até porque a Constituição proíbe impor a um outro Poder, mas ele induz. Então ficamos, assim, à mercê da racionalidade, do bom senso do Poder Judiciário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

Por isso, eu creio que é da maior importância abrir-se aqui este debate. Estou aqui utilizando não só um pouco da sua generosidade, Sr. Presidente, como esta prerrogativa muito frágil de ser a proponente deste evento, mas já estou buscando concluir. Creio que é preciso que esta Casa aprecie e discuta melhor como financiar mesmo, como abrir o subsídio para a população de baixa renda. Até hoje nós — e digo "nós" incluindo o Parlamento e Governo brasileiro — não encaramos de frente essa questão, compreendendo que é um investimento social e que a prioridade deve ser buscar a inclusão social desses milhões de brasileiros que não têm teto. E, para isso, é necessário que haja uma obrigação do Governo, por meio do próprio Orçamento, em que deve haver um percentual destinado mesmo à construção de moradias populares.

Nesse sentido a sociedade, organizada em associações de moradores, conseguiu elaborar e buscar mais de um milhão de assinaturas para o projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular, que está aqui para ser apreciado, quer dizer, no sentido de impor, de obrigar o Governo brasileiro a dedicar — explicitando essa vontade política no Orçamento da União, porque ela não pode ser abstrata —, um percentual de recursos justamente para a construção de moradia.

Para concluir, Sr. Presidente, é evidente que, nessa questão da inadimplência, é preciso que falemos novamente aqui a respeito de dados oficiais. No Brasil, quem paga a conta é o pobre. O pobre quando não paga a conta é porque não tem absolutamente de onde tirar. Não é questão de fundos constitucionais, de FNO, de Fundo do Nordeste. Todo pobre, todo trabalhador paga suas dívidas, mesmo porque ele tem de ter o nome limpo, porque é a única coisa que tem na praça para sobreviver, para não cair nas armadilhas dos credores. Quer dizer, quem não paga a conta é justamente quem mais tem, e que muitas vezes faz até uso de medidas legislativas para prorrogar por 80 meses uma dívida com a Previdência Social. Quanto a isso, já há uma certa cultura nesse sentido, ou seja, de proteção à inadimplência de quem tem muito dinheiro.

Também temos de ver de frente a questão do despejo administrativo, porque o trabalhador perde o emprego, está desesperado e, três meses depois, por uma medida administrativa, pode perder o teto? E perder sem direito à nada? Depois de trabalhar a vida inteira, de formar aquele pé-de-meia muitas vezes até com o sacrifício de diminuir a cesta alimentar, perde tudo? Não é justo!

De fato, do ponto de vista de uma sociedade que quer elevar-se, de um ponto de vista, de um patamar mais humano, acho que isso não se coaduna com o espírito humanista que pelo menos buscamos, como Humanidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Temos três Deputados inscritos; vamos ouvi-los em bloco para depois passarmos a palavra aos nossos convidados para as respostas.

Concedo a palavra ao Deputado Adolfo Marinho.

**O SR. DEPUTADO ADOLFO MARINHO** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, quero cumprimentar de modo especial os nossos convidados: o Dr. Aser, que aqui representa a Caixa Econômica; o Dr. Lofrano, do Banco Central — é um prazer revê-lo aqui; o Dr. Melhim Chalhub — é também uma satisfação tê-lo aqui; o Dr. Rodrigo; cumprimento também o Dr. Nardoni, da Caixa Econômica; quero dizer também da nossa alegria por termos aqui o nosso Ministro Arnaldo Prieto. Sem dúvida, este é um momento importante. Louvo a Comissão, a Deputada Socorro Gomes pela iniciativa, e louvo também o Governo Federal pelas suas iniciativas; no entanto, algumas observações precisam ser feitas.

Em primeiro lugar, por que medida provisória? Há pouco houve uma medida provisória sobre o FCVS; há pouco houve uma medida provisória sobre o saneamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

financeiro da Caixa Econômica Federal; agora, mais três. E eu posso testemunhar a dificuldade que estamos tendo aqui, desde 1998, para que fosse criada nesta Casa uma Comissão Especial para tratar das questões de habitação. Ou seja, o que é de rotina é impossível, mas as medidas provisórias se sobrepõem. São até bem-vindas, porque a questão é muito grave.

Quando se trata de habitação no Brasil, não podemos esquecer que de 1964, do BNH até hoje, não temos 8 milhões em financiamentos; e quem consultar o IBGE verá que, de 1964 até hoje, o Brasil produziu cerca de 30 milhões de domicílios. Ou seja, a participação oficial na produção de domicílio dentro do universo é pequena. No entanto, alguns números impressionam. Os brasileiros têm de arcar com mais de 60 bilhões do FCVS. Não posso dizer com exatidão, porque quando trabalhei na administração federal vi que quando se trata de bilhões não é possível haver precisão. Se entrou para faixa dos bilhões, o valor oscila muito, para cima e para baixo, mas o Dr. Lofrano está aqui e certamente sabe em números do dia quantos bilhões são.

Ora, quando estou falando de 60 bilhões, estou falando de em torno de 10% da dívida, o que não é pouca coisa, para atender a 7 milhões de domicílios, ou seja, para atender a menos de um terço de todos os domicílios que foram produzidos. Então, está muito claro que as regras que estamos praticando são regras inviáveis. Não posso de forma alguma admitir que a medida provisória seja o caminho para resolver uma questão tão complexa, onde os erros foram acumulando-se de forma indiscutível.

Agora temos uma medida provisória que trata da questão da habitação popular de interesse social. Mas não posso deixar de ver, ao lado disso, o Orçamento de 2001, que mostra que, em recursos voltados para habitação, nós temos, para cobrir o Fundo de Compensação de Variação Salarial, que, acredito, atendeu, desses 8 milhões — que não são 8 milhões, mas menos —, talvez a 3 milhões de famílias brasileiras, 1 bilhão, 177 milhões de reais. Para atender a 3 milhões de famílias brasileiras estamos pagando neste ano, em serviços da dívida do FCVS, 1 bilhão, 177 milhões!

Mas isso é mais sério, porque se examinarmos bem, veremos lá: cobertura do sinistro do seguro de crédito FUNDHAB, praticamente 95 milhões; e mais: cobertura do déficit do seguro habitacional, mais 23 milhões. Ora, temos quase 120 milhões para cobrir... E aí há a história do FUNDHAB, que era um fundo que ninguém sabia para que era, mas todo o mundo, quando comprava habitação, pagava 2% para esse fundo, que na verdade era para cobrir o déficit do seguro. Mas, esperem! Esse é o seguro mais seguro que existe. É caríssimo! E, na verdade, o déficit do sinistro é coberto pela população como um todo. E aqui estamos falando de habitação popular, e estamos querendo subsídios. Estamos incorrendo no mesmo erro que incorremos no PHA: pagamos 600 milhões para criar um novo programa para atender de zero a seis. Podem olhar as estatísticas: está atendendo ao redor de seis, de uma forma muito lenta, e 600 milhões estão indo embora. Por quê? Porque, na verdade, considerem qualquer casa e vejam qual é a composição do preço de venda: a casa mesmo no máximo é 50%. Temos aí as despesas financeiras e as despesas institucionais. Seguro é muito caro. Ninguém pode colocar numa prestação 20% de seguro. E ainda o sinistro é coberto com recursos públicos!

Sem falar em infra-estrutura! Temos multinacionais distribuindo energia e recebendo doações, em conjuntos habitacionais, de infra-estrutura, que vão para a prestação. Água e esgoto, a mesma coisa. Todas as empresas de água e esgoto no Brasil, em todos os Estados (vejam na revista **Exame**), são grandes empresas do País que, entretanto, têm de receber doações de conjuntos habitacionais pagas pelos mutuários. Vinte por cento de uma prestação, podem ter certeza, é infra-estrutura:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior**

**Número: 001099/01**

**Data: 10/10/01**

seguro, cartório... Então, na verdade, apanhar dinheiro público. O Governo, com essa medida provisória, vai emitir título do Tesouro Nacional para pagar cartório, seguro, multinacional, infra-estrutura. O interesse é indiscutível. Apesar da medida provisória, é um cheque em branco. Todas as diretrizes serão definidas.

Fiquei feliz com a presença do Dr. Aser Cortines, representante da Caixa Econômica — sem dúvida, a maior instituição do Brasil. O que seria da habitação no País sem a Caixa Econômica? É inviável pensar nisso. Trata-se de instituição que, graças a Deus, teve saneamento financeiro, mas foi parcial. Ainda há muito contrato do SFH que não se sustenta no correr do tempo. Vai haver novo projeto? Como fica isso?

O Dr. Aser Cortines disse algo que gostaria de conhecer melhor. Isso aí vai ter transferência. É preciso disciplinar essa transferência. Esse crédito é daquela família que está recebendo subsídio no contrato. Ele deve ser intransferível, senão fica uma loucura.

Entre essas questões todas, temos o patrimônio de afetação. Ele serve para atender o mutuário em parte, mas é preciso lembrar que a ENCOL arrastou também boa parte das instituições financeiras. Então, isso não é só para mutuário, mas para instituição financeira também, que nós estamos pagando, porque são instituições financeiras públicas, inclusive o Banco do Brasil. O patrimônio de afetação é absolutamente necessário. Já veio tarde essa medida provisória. Agora, determinar que o adquirente assumira responsabilidades outras... Ora, se o patrimônio de afetação só tem sentido porque segrega, eu ainda arranjo um canal de contaminação para prejudicar o adquirente? Isso é complicado demais.

Por outro lado, neste debate que se abre, feito com responsabilidade, sabemos que o plano de equivalência salarial e o plano de comprometimento de renda devem ser aprofundado. Até porque hoje metade dos brasileiros está no mercado informal. Como é que fica? Só atende alguns? E depois?

Essa questão foi criada devido a algo muito pior. O grave problema do financiamento habitacional é o prazo. O prazo de trinta anos é inviável. Com juro capitalizado em trinta anos, não há contrato que resista. A pessoa que está fazendo contrato assinado para mais de dez anos sabe que ele não vai ser cumprido; não há como. Capitalizando juro, é absolutamente impossível. Por que o prazo é de trinta anos? Porque tem de caber na prestação e no contrato uma série de penduricalhos que tornaram várias instituições ricas. Agora, tudo pelo social. Não é possível pagar ao cartório o que se paga. Não é possível pagar à Previdência Social o que se paga. À Previdência Social se paga por metro quadrado, independentemente de tecnologia. O que acontece? O Brasil não avança nesse sentido. Não há como. Hoje é possível, em um terreno, montar uma casa popular em 48 horas. Só que, quando a Previdência chegar, vai cobrar por metro quadrado. Por quê? Porque existe o déficit da Previdência. Então, não é para resolver o problema da habitação.

Essas questões caberiam dentro de uma perspectiva mais eficaz, porque no final é ruim para todo mundo. Tenho certeza de que a Caixa Econômica deve ter aproximadamente 400 mil problemas dessa ordem na Justiça. Fui a Curitiba e, ao abrir o jornal na parte dos anúncios populares, fiquei impressionado! Havia mais de dez anúncios de escritório de advogado. Tornou-se um próspero negócio. Até quando? Isso é bom para quem?

Não vou tomar mais o tempo de V.Exas. Agradeço desde já a benevolência do Presidente. Apenas quero apresentar-lhes essas questões, que são seriíssimas. Louvo a iniciativa do Banco Central, da Caixa Econômica Federal, da ABECIP, de todos os presentes. Agora, quero fazer duas observações. Primeiro, quem é o interlocutor do

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

Governo Federal para tratar de habitação? Qual é o endereço? Há uma multiplicidade de entidades, com o que eu concordo, mas deve haver uma coordenação em algum lugar. Em algum lugar deve estar o setor do Governo Federal que cuida disso, com a participação da sociedade.

O Projeto Letras é muito bem-vindo. Acabou porque concorria com a poupança. E quando a letra engordava havia o mercado secundário, o que não era interessante. Agora foi criado para 36 meses. Esse é um bom caminho. Perdão, Rodrigo, mas é preciso securitizar recebíveis; do contrário, não funciona. Isso precisa acontecer. Só que na verdade os empresários brasileiros não participaram dessa discussão; apenas dois ou três do Rio de Janeiro e de São Paulo, e acabou. A poupança também atende a eles. Ela é captada no Brasil todo e atende a eles.

É importante ouvir o representante da Caixa Econômica falar sobre consórcio. Estamos discutindo os critérios do consórcio. No mercado automobilístico um terço da produção diz respeito a consórcio, porque tem a credibilidade das montadoras. E a Caixa Econômica é a única instituição que tem a mesma credibilidade ou até mais. Então, o consórcio é uma coisa boa. Vou lhes dizer mais: no ano de 2000 o consórcio teve número de famílias igual ao da poupança — 40 mil. Ou seja, o Brasil deve ter cerca de 90 ou 80 bilhões em poupança para financiar 40 mil imóveis, captando poupança no País todo de modo seletivo, colocando-a em alguns Estados. Há necessidade de discutirmos mais o assunto. Além do consórcio, por que não a cooperativa habitacional? Temos de encontrar alternativas, porque há capitalização de juros que ninguém suporta. É importantíssimo tratar da habitação, mesmo que seja através de medida provisória. Finalmente aconteceu alguma coisa, que precisa prosperar muito mais.

Parabéns à Comissão! Agradeço mais uma vez aos presentes. Com a discussão da medida provisória é possível melhorar um pouco as coisas.

Para concluir, chamo a atenção para o seguinte aspecto: enquanto houver no SFH milhares de contratos sem solução, investir em habitação será sempre uma atividade de risco, porque a contaminação negativa vai existir. É preciso cicatrizar definitivamente tudo o que aconteceu no SFH, que, volto a dizer, não atendeu nem a 7 milhões.

O Dr. Aser Cortines mostrou um dado importante: mais de 45% dos financiamentos da Caixa Econômica Federal foram para famílias com renda inferior a três salários. Fiquei muito feliz, porque antes não havia isso. Todos os projetos de financiamento eram para quem ganhava mais de quatro salários mínimos. Com certeza, desses 45%, a maior parte deve ser para material de construção. Porém, de 1995 a 2001, a Caixa Econômica Federal financiou cerca de 1 milhão e 700 mil famílias. Isso dá pouco mais de 300 mil por ano, e 90% dos financiamentos foram esses. É preciso pegar esse quadro e traduzir. A situação é muito crítica. As medidas provisórias são bem-vindas, mas isso ainda é muito pouco.

Se neste debate não houvesse essa avalanche de problemas, poderíamos discutir cada medida provisória isoladamente. Tomara que essa discussão prospere, porque habitação não é problema no Brasil, mas a chave da solução. É com a habitação que vamos dinamizar a economia, neste momento em que a relação de troca com o mercado internacional é desfavorável. Ela acontece no País todo, traz soluções para problemas sociais gravíssimos, inclusive de segurança. Portanto, habitação não é o problema, mas o caminho da solução.

Obrigado, Sr. Presidente.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****COM REDAÇÃO FINAL****Data: 10/10/01**

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) – Esta Presidência está sendo um pouco condescendente, tendo em vista a relevância do tema. As intervenções são muito importantes para o debate.

Concedo a palavra ao Deputado Paulo Octávio.

**O SR. DEPUTADO PAULO OCTÁVIO** – Sr. Presidente, Deputado Djalma Paes, a quem cumprimento por esta reunião. Quero também cumprimentar os nobres companheiros Socorro Gomes e Adolfo Marinho, que tão bem falaram. Acho que o Deputado Adolfo Marinho já abordou tanto os temas das perguntas que eu iria fazer que até vou subtraí-las e ser o mais breve possível.

Mais uma vez, nesta Comissão, quero cumprimentar a Caixa Econômica Federal, na pessoa do Dr. Aser Cortines, pelo esforço que faz em nosso País para financiar habitação.

Quero comentar algo que considero muito grave, Sr. Presidente, pois entendo ser importante que o Governo tenha dimensão do que está acontecendo no País exatamente hoje.

O setor de construção é responsável por 15% do PIB brasileiro. No início deste ano, o Presidente da Caixa e alguns diretores foram à televisão, fizeram palestras em sindicatos e informaram que não faltariam recursos para o desligamento final de unidades. Isso fez com que empresas, no Brasil todo, assumissem compromissos bancários, financiamentos externos, recursos próprios, fizessem vendas no Brasil todo, prometendo no final, com o habite-se, o financiamento que tudo fazia crer que seria fácil na Caixa Econômica. Está ao meu lado o Dr. José Wilson, Vice-Presidente do Sindicato da Construção Civil. E, de repente, numa bela segunda-feira, a Caixa Econômica Federal simplesmente comunica, de forma até lacônica, que estariam suspensos todos os financiamentos imobiliários no Brasil, sem nenhuma previsão de retorno a esses financiamentos. Queria perguntar se a Caixa, o Governo, o Ministério da Fazenda e o Banco Central têm a dimensão do estrago que estarão fazendo na economia do nosso País. O desemprego já começou, porque essas empresas que estavam contando com o desligamento... As empresas, quando assumem um compromisso, não querem muito do agente financeiro. Geralmente querem só 50%, porque esses normalmente os clientes da classe média pagam. Agora, os outros 50%, contavam todos — quer construtores, quer clientes — com o repasse da Caixa Econômica, o que havia sido prometido. No início deste ano, havia tanto dinheiro na Caixa Econômica que esta começou a financiar 100% do imóvel. Nós, inclusive, chegamos a alertar a Caixa para o fato de que não é produtivo — e o Deputado Adolfo bem sabe disso — financiar 100% de um imóvel. Mas a Caixa financiou até 100% dos imóveis no começo deste ano. Até que chegou um belo dia em que resolveu parar com este tipo de financiamento, pois ele é desastroso.

A pergunta que quero deixar aqui posta é a seguinte: o que o Governo vai fazer para resolver o problema? Temos um levantamento, por alto, de todos os sindicatos no Brasil, que nos informa que há 100 mil moradias em construção, que começam a ser entregues no final deste ano e no ano que vem, que contavam com o repasse final da Caixa Econômica. O comprador não vai ter como pagar a parcela quando da entrega das chaves, porque contava com a possibilidade do financiamento da Caixa. Qual é a iniciativa da Caixa? Como a Caixa vai responder a isso, uma vez que ela criou uma expectativa muito forte em todo o mercado? Quero saber também se o Governo vai se manter firme nessa posição de fechar caixas, de não buscar os recursos do FAT. O Governo poderia buscar os recursos do FAT e colocá-los imediatamente na Caixa. Suspender o financiamento para a classe média é desastroso, pois gera desemprego e vai gerar problemas financeiros em centenas de empresas construtoras no nosso País,



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

até porque esse setor é muito democratizado. O Dr. Aser bem sabe que esse setor não é monopolizado, mas bem democratizado. Quero saber qual é a posição da Caixa, porque esse negócio de consórcio, desculpe-me. O consórcio já é uma intromissão em empresas que estão fazendo consórcios, e estes não representam quase nada no sistema imobiliário do Brasil. Até a Caixa implantar o sistema de consórcio e este começar a funcionar, põe cinco anos! É um processo muito lento, e estamos com um problema imediato, criado pelo próprio Governo.

Para terminar, quero cumprimentar o Rodrigo Daniel, da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação. Você tem razão, Rodrigo. No Brasil, ou você conta com a Caixa ou não conta com ninguém para financiamento. Os bancos privados não financiam. Eles fazem captação de poupança e o financiamento é muito pequeno perto do valor da captação de poupança. Quando a Caixa sai do mercado, logicamente, todo mundo fica sem recursos.

Defendo — e já falei isso algumas vezes — que somente um banco possa captar poupança no País. Acho que seria muito bom, pois há bancos que fazem captação, e não aplicam, de maneira nenhuma, porque não querem aplicar. Como vão aplicar, com juros de 12%, sendo que hoje o cheque especial paga 8%? Lógico, com a contabilidade única que os bancos fazem hoje, e o Banco Central não tem como fiscalizar isso. Como vão emprestar dinheiro a 12% ao ano, se podem emprestar a 8% ao mês? Jamais! Você tem razão. Deveria ser um banco só, uma instituição só que fizesse captação de poupança. Aí, poderíamos fiscalizar o quanto tem de poupança e se ela realmente está sendo aplicada em habitação, que deveria ser o destino final. Poupança no Brasil há muita, só que realmente é uma caixa-preta que ninguém consegue descobrir; ninguém consegue saber como se fiscaliza isso. Os bancos privados estão sempre dizendo que têm a receber. Não precisam aplicar porque têm sempre a receber. Há uma conta FCVS que não me convence. É essa a situação. Desculpe-me o Ministro Arnaldo Prieto, a quem estimo muito, mas é uma situação em que quem constrói sente muita dificuldade.

No Brasil, vivemos uma situação interessante. O sistema produtivo tem um inimigo: o sistema financeiro. O sistema financeiro não colabora em nada com o sistema produtivo. É impressionante! Em todos os momentos, quem produz no Brasil paga o preço. É por isso que no País quebram, todos os anos, centenas de empresas construtoras, que, muitas vezes, contam com promessas e quebram a cara. É nisso que temos de dar um jeito, Sr. Presidente. Esta Comissão tem uma missão muito forte, que é mostrar ao Brasil que não deveríamos ter nenhum déficit habitacional, pois temos condições de construir 10 milhões de habitações em três anos. O Brasil poderia não ter uma pessoa sem moradia, bastaria ter vontade política. Mas enquanto não houver efetivamente um Ministério da Habitação, vamos ficar nesta conversa, uma conversa em que ninguém se entende. Estão aqui o Banco Central, a Caixa Econômica Federal, os bancos privados, o mutuário, mas ninguém se entende, porque não existe uma voz de comando, não existe vontade política. Sem vontade política, vamos estar nesta reunião hoje; daqui a dois anos vamos fazer outra igualzinha. Já participei de dezenas — trabalho com o mercado imobiliário há trinta anos — de reuniões como esta, e nunca chegamos a conclusão alguma.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Adolfo Marinho) - Agradeço ao Deputado Paulo Octávio e encareço à Deputada Socorro Gomes, como Vice-Presidente, que substitua nosso Presidente.

Peço desculpa, mas vou ter que me ausentar agora, tendo em vista outro compromisso assumido.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

Muito obrigado.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) – Gostaria de passar a palavra ao Deputado João Sampaio.

**O SR. DEPUTADO JOÃO SAMPAIO** – Sra. Presidenta, Sras. e Srs. Deputados, ilustres convidados, quero parabenizar a Comissão pela realização deste importante encontro hoje aqui.

De fato, a questão da habitação no País não tem merecido a devida importância por parte dos Governos. Vê-se a coisa caminhar de forma, às vezes, episódica — acontece aqui um programa, depois acontece outro programa, depois não é mais nada daquilo, depois aparece outro tipo de solução, enfim, as coisas caminham sem continuidade, sem meta, sem rumo.

O Deputado Adolfo Marinho apresentou alguns dados que mostram claramente que se a questão da habitação no Brasil não está pior é porque a população acaba encontrando suas soluções. Soluções precárias, às vezes, inseguras, críticas, mas são as soluções possíveis que a população vai encontrando para resolver seus problemas, na medida em que não pode ficar esperando as soluções vindas das instituições às quais caberiam tocar esse assunto.

Acho que desde o final do BNH essa questão ficou meio perdida. É claro que o BNH tinha seus defeitos também, não era nenhuma coisa muito bem acabada, mas o fato é que havia pelo menos uma interlocução. Então, sabia-se que habitação, saneamento etc eram tratados no BNH. Ficou um pouco difusa. É claro, até por uma questão de cultura técnica própria que o BNH tinha conseguido, ao longo dos anos, formar técnicos, especialistas, que se dedicavam àqueles assuntos, tinham intimidade com esses assuntos. E o Dr. Aser é um exemplo disso, ele é oriundo do BNH; veio de muitos anos de militância naquela instituição.

Então, hoje vemos alguns exemplos na questão habitacional, sobretudo na de baixa renda. Temos que reconhecer que são as Prefeituras, os Municípios que estão segurando o piano. Nos Municípios é que estão surgindo as soluções mais criativas, mais compatíveis com o quadro que temos hoje no País a respeito desse assunto. Agora também temos a questão do saneamento. Estamos discutindo a lei do saneamento como coisa necessária, pois da forma que vem do Executivo não nos parece o melhor caminho, principalmente porque dificulta a titularidade por parte dos Municípios, que, na verdade, são os que estão na ponta, os que têm que responder por essas situações.

É também lamentável assunto dessa natureza, dessa complexidade, dessa importância para o País, pelo que representa como solução para um direito do cidadão, mas também como fonte de emprego, como geração de riqueza, movimentação da economia. A construção civil é uma bola de neve. Quando se começa a mexer com construção civil, começa-se a agitar vários fornecedores, vários fabricantes, os componentes etc. Enfim, é uma atividade que, como disse o Deputado Adolfo Marinho, além de resolver um problema, é solução também para o desenvolvimento, um setor que não depende de importação. Temos tudo aí mesmo, mão-de-obra etc. E vemos um assunto dessa importância com modificações propostas nas medidas provisórias que ora nos são submetidas. É uma matéria para ser melhor discutida. Hoje saio daqui com uma espécie de **brain-storm**. Ouvi aqui vários depoimentos, dos senhores expositores e também de colegas Deputados. Vemos que há várias questões que não ficam muito claras, nas quais precisamos nos aprofundar um pouco. O Dr. Melhim, outro niteroiense ilustre que aqui comparece, além do Aser, falou do patrimônio de afetação, e me parece uma coisa necessária. Mas não ficam muito claras, Dr. Melhim, certas obrigações que



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

naturalmente deveriam ser do incorporador, ou da empresa etc, e que em alguns casos passam para a responsabilidade dos compradores, enfim, do que compõe o patrimônio.

Da mesma maneira, levanta aqui o Consultor Jurídico da Associação dos Mutuários uma outra questão complicada. Como os mutuários vão fazer uma fiscalização eficiente daquele empreendimento se não dispõem de conhecimento técnico a respeito das contabilidades, da vida, dos aspectos construtivos etc? Eles podem, de repente, homologar, por falta de conhecimento, coisas equivocadas. Então, de que maneira se poderia proceder nessas questões? De que forma essas pessoas poderiam ter uma assessoria, algum tipo de apoio nessas tarefas, para não coonestarem coisas que às vezes vão repercutir contra si mesmos?

São vários aspectos que acho que precisavam de mais tempo para que pudéssemos discuti-los. Alguns Deputados também comentaram isso. E vemos que o País hoje precisava ter uma entidade de habitação, não sei se em âmbito até de ministério, mas alguma coisa dedicada à habitação e ao desenvolvimento urbano de uma forma nítida, clara, com planos, objetivos, metas. De repente, envolver também o desenvolvimento urbano e o próprio transporte urbano, o saneamento etc, que são fatores complementares da qualidade habitacional. A habitação trata da unidade física propriamente dita da casa, da habitação, mas necessita também de toda uma infraestrutura urbana, de todo um conjunto de facilidades que precisam ter um comando único. Acho que a coisa não pode ficar tão dispersa, tão solta assim.

Eram essas as considerações que eu gostaria de fazer, para não tomar muito tempo dos senhores.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) – Obrigada, Deputado João Sampaio.

Antes de ouvir o Deputado Clóvis Ilgenfritz, do PT, do Rio Grande do Sul, gostaria de solicitar aos nossos expositores que nos passassem cópia do material para que esta Comissão, depois, possa apreciá-lo, estudá-lo, consultá-lo.

Tem a palavra o Deputado Clóvis Ilgenfritz.

**O SR. DEPUTADO CLÓVIS ILGENFRITZ** – Sra. Presidenta, Deputada Socorro Gomes, ilustres convidados que nos trazem esclarecimentos importantes, nossos colegas Deputados e Deputadas, infelizmente não pude participar do momento principal, que é a exposição do assunto, porque na Câmara sempre acontecem três, quatro ou cinco reuniões ao mesmo tempo e não pode falhar nenhuma. Então, é um problema dos Deputados e vamos ter que resolvê-lo.

A verdade é que esse assunto, na minha visão, tem uma importância fundamental. Eu assinaria embaixo dos discursos feitos aqui por pessoas, por Deputados de vários partidos, de várias posições. Não ouvi a Deputada Socorro Gomes, mas ouvi os Deputados Adolfo Marinho, Paulo Octávio, João Sampaio, que complementam questões. Mas há algumas que são, no nosso entender — tenho quarenta anos de luta nessa área —, questões que perpassam no tempo e cuja solução é quase sempre provisória, não é duradoura. A providência de maior duração, de maior tempo e de uma certa eficiência foi a existência do BNH, com o qual tínhamos inúmeras questões ainda não bem resolvidas. Por exemplo, quando o BNH iniciou, as cooperativas habitacionais eram controladas por meio dos INOCOOPs, que eram órgãos que tinham todo um processo, mas as cooperativas faziam a escolha do terreno, a contratação dos profissionais por projeto. Com o INOCOOP dando a cobertura e a assessoria, eram feitas concorrências, às vezes, os contratos, a fiscalização dos mutuários, diretamente. E o recurso era do FGTS.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

Depois, veio uma resolução que, no nosso entender, criou uma situação inusitada e o BNH começou a ter um outro tipo de clientela. Se não me engano, é a Resolução nº 68, que fez com que os empresários da construção pudessem fazer empreendimentos e oferecê-los a mutuários. É absolutamente diferente de os mutuários fazerem seu empreendimento com os empresários. Sou arquiteto e era projetista nessa época. Havia um projeto que estava em andamento, mas, com essa resolução, um outro empresário assumiu e queria ignorar o projeto. Tivemos que mover uma ação judicial, que ele depois considerou muito boa, porque nos demos muito bem, fizemos o projeto original e hoje é um exemplo em Porto Alegre de projeto que deu certo, no qual os mutuários trabalharam. Eu teria inúmeras coisas para falar. Mas quero dizer que, de fato, falta um órgão central, que possa trabalhar a questão urbana e habitacional deste País. Não há mais como resistir apenas com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, que faz um esforço muito grande, ou com outros tipos de secretaria, ou com a Caixa Econômica sendo uma espécie de vilão, porque uma hora a Caixa Econômica está financiando, é uma maravilha; outra hora ela baixa decretos que, tenho para mim, têm também uma ligação com o sistema financeiro, problema de juros, do Banco Central etc. E as coisas ficam como estão, com todos os problemas que foram apontados aqui.

Precisamos fazer um esforço. Os arquitetos brasileiros, desde 1962, que eu me lembre, fazem proposta de existência de um Ministério com a força de Governo, que possa trabalhar esse assunto de uma forma mais eficaz e sem ignorar o sistema financeiro, sem ignorar a participação efetiva da Caixa como o braço financeiro da questão, como já foi em outras épocas.

Outro aspecto que eu queria ressaltar é que vejo nessa medida provisória algumas questões legais, algumas questões que não poderiam se repetir. A matéria tinha que vir como lei complementar, deveria haver muito mais debate. Parece-me que substituí coisas que já foram testadas. De repente, o mutuário, o cliente desse sistema vai ficar sozinho no mundo, abandonado. Como ele vai fazer quando sentir necessidade de alguma coisa? Essa negociação parte a parte, pelo amor de Deus! Faço qualquer negócio para construir minha casa, mas dali a alguns meses não vou ter recurso para continuar. Não dá para entender como essa medida saiu dessa forma.

O assunto demandaria muitos comentários. Mas todas as medidas estão sendo no sentido de achar uma solução. Sempre disse, e repito aqui, que quando perguntam para o dirigente de uma entidade de arquitetos, como fui, qual é o maior problema da habitação no Brasil, ele responde que é a distribuição da renda. Se não há quem possa pagar, o resto existe tudo. É incrível como temos no País soluções criativas, mão-de-obra, material, cerâmicos, madeira. Vejo que há falta de poder aquisitivo.

Defendo a idéia de que precisa haver, primeiro, um órgão que controle tudo isso, que precisa voltar a existir um sistema cooperativo ou parecido que possa ter aquela autonomia do sistema para propor, fazer ou levar as coisas, e um sistema financeiro subsidiado, não tenho dúvida, para a habitação de baixa renda. Não tenho nada contra a que as grandes empresas façam grandes empreendimentos e tenham financiamento. Para a classe média, para a classe A, B, isso é importante e há muita demanda. Mas vou dar um exemplo apenas para fechar, Deputada Socorro.

Minha experiência é mais em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e fiz vinte ou trinta projetos de habitação coletiva. Uma vez teimeei com o BNH, numa teimosia positiva. O então Presidente Maurício Schulman disse para mim que aquilo era impossível. Por meio da COOHAB Casa, que era uma cooperativa de Ijuí, íamos fazer trinta habitações isoladas, e iriam constar como um conjunto, porque não se podia fazer. Terrenos isolados, terrenos que existiam na cidade, que já eram de propriedade do mutuário e



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

que poderiam ser aproveitados um a um, ali onde ele já está, imaginando um dia construir sua casinha. E gente bem pobre. O que fazia falta ali? O agente técnico e o agente financeiro em termos de fiscalização e implementação. Por isso criamos, por meio do CREA, do IAB, dos sindicatos, uma proposta para o banco que nunca chegou a ser analisada, que era assessoria técnica para os projetos e construção de moradias chamadas econômicas. Ou seja, milhares e milhares de pessoas neste País, para não dizer milhões, têm lá seu cantinho de terra, muitas vezes já regularizado, mas precisam de financiamento de material de construção e de projeto. Entretanto, depois de feito, têm que ter quem coordene, quem fiscalize, um agente técnico indo lá e dizendo para a Caixa Econômica: "Pode pagar a próxima fatura porque foi cumprido o que estava previsto; o cara não comprou geladeira, nem fogão, nem automóvel. Ele está fazendo a casinha; o empréstimo de 5 mil reais foi fantástico.

Estou propondo nesta Casa — e já propus em Porto Alegre, está em andamento, como lei aprovada na Câmara — assistência técnica à moradia. Não gosto de comparar o SUS da habitação com o sistema judiciário da habitação gratuito. É o melhor investimento — e não se trata de algo corporativo, quero que os senhores tenham isso claro, pois não sou mais arquiteto. Acho importante que os técnicos habilitados sejam colocados nisso, assim como os médicos e os advogados, em outras áreas. Ressalto isso apenas como subsídio.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) – Obrigada, Deputado Clóvis Ilgenfritz.

O último inscrito é o representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal — SINDUSCON, Sr. José Wilson Silva Correa. V.Sa. tem a palavra.

**O SR. JOSÉ WILSON SILVA CORREA** – Primeiramente, quero cumprimentar a Deputada Socorro Gomes, Presidenta dos trabalhos, os demais componentes da Mesa e todos os presentes.

Gostaria de dizer que somos Vice-Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil, mas neste ato estamos representando a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, cujo Presidente, o ex-Deputado Luís Roberto Ponte, infelizmente não pôde participar e nos solicitou que aqui estivéssemos.

Gostaríamos de fazer algumas observações sobre o nosso setor e de começar, em relação à Caixa Econômica Federal, dizendo que a nossa posição pública já foi apresentada em relação a este assunto. O ex-Deputado Luís Roberto Ponte enviou carta ao Presidente da Caixa e, inclusive, ao Presidente da República dizendo do nosso entendimento sobre a necessidade da suspensão desse financiamento, na medida em que não é possível realmente tirar dinheiro de um lugar e financiar a juro mais barato do que de onde se pega.

Entendemos também que é necessário a Caixa envidar esforços para que possa agilizar, o mais rapidamente possível, a volta desse financiamento, porque dependemos demais dele. O setor realmente fica engessado sem a Caixa, pois, conforme já foi dito aqui, se não tivermos a Caixa, não temos ninguém. Realmente precisamos da volta urgente desses recursos, até porque, conforme foi dito pelo Deputado Paulo Octávio, não são só aqueles recursos que ainda estamos contratando, mas são coisas que já prometemos, baseados em informações que tínhamos.

De toda sorte, temos também que dizer que o critério de corte feito hoje pela Caixa foi muito mais justo do que o que era feito antigamente, quando se falava: "A partir de hoje, não tem mais". Hoje, pelo menos aqueles processos que estavam em andamento tiveram continuidade. Isso merece nosso apoio.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

Quanto aos consórcios, também manifestamos nossa opinião contrária. Entendemos que é uma ingerência na iniciativa privada. Acho que não é função da Caixa, mesmo porque isso não é financiamento. Quando a Caixa vai para a mídia dizer que está buscando alternativas de financiamento por meio de consórcios, isso não é financiamento; é autofinanciamento dos próprios consorciados. Não está bem a Caixa posicionar dessa forma.

Entendemos também que os recursos do FAT, conforme já está sendo anunciado, devem ser trazidos. É pleito nosso há muito tempo que o BNDES financiasse alguma coisa, porque sabemos que todo ano o BNDES passa com saldos de 3 bilhões, 4 bilhões ou 5 bilhões do FAT, que poderiam vir. As palavras do BNDES são sempre de que não era com ele, mas, sim, com a Caixa Econômica, que é o órgão do Governo que trata desse assunto. Agora, parece que se está chegando a uma solução, ou seja, transferir esses recursos para a Caixa. Assim, a Caixa poderá fazer esses financiamentos. Acho que seria uma saída interessante.

Contudo, o maior recurso do setor está no FCVS. Entendemos que, fora a taxa, que está realmente superaplicada, os outros bancos não têm feito um encontro de contas. Não queremos que se deixe de pagar o FCVS, porque, afinal de contas, entendemos que os bancos também foram forçados a ficar com títulos podres na época de PROER etc. Eles foram forçados. Mas que se faça um encontro de contas. Se eles hoje captam recursos a 6% e podem aplicar livremente, porque a exigibilidade já é atendida, que se faça um encontro de contas, porque na nossa conta esse saldo já foi pago há muito tempo e esses recursos poderiam voltar. Vinte e dois bilhões aplicados hoje, que é mais ou menos a conta que temos para habitação, resolveriam todo o nosso problema de habitação no País.

Sobre o patrimônio de afetação, desde o início estivemos juntos. O Dr. Melhim Chalhub sabe disso, bem como os advogados de São Paulo, que nos representam na CEBIC. Trabalhamos juntos. Entendemos que esse realmente é um instrumento importante. Ele veio para dar essa segurança aos compradores, mas entendemos que, do jeito que está formulado, não está dando segurança. Somos pela não-obrigatoriedade, em contrapartida com o que foi exposto pelo representante dos mutuários. Achamos que deve ser um instrumento de mercado. Se não tenho o patrimônio de afetação e acho que não estou vendendo porque o outro tem e está, vou afetar automaticamente. Não precisa ser obrigatório. Achamos que do jeito que está hoje ele não está segregando. Estamos transformando os promitentes compradores em avalistas de toda essa massa falida.

Achamos que a saída seria o Governo recuar estrategicamente e dar continuidade ao processo que já vínhamos tratando junto com a ABECIP e que demonstrava que iríamos chegar a um caminho bom. Temos condições de acabar de discutir isso e de ter um instrumento eficaz. E, aí, todos aplicarão efetivamente. Tanto esse ponto não protege — e isso é defendido com bastante critério, com bastante argumento pelos nossos dois advogados na CEBIC, o Dr. Carlos e o Dr. Marcelo Terra, e eu não teria argumentos técnicos para apresentar aqui da forma que eles têm — que os próprios bancos já falam em patrimônio de afetação acoplado a uma sociedade de propósito específico. Então, eles mesmos já estão entendendo que não há a segregação da forma que queríamos.

Agora, eu gostaria de lembrar que mercado imobiliário neste País não é mercado imobiliário de São Paulo, Rio ou Brasília. Estamos falando de mercado imobiliário para o interior dos Estados mais pobres. Não é fácil fazer isso, não é fácil mexer com sociedade de propósito específico, patrimônio etc. Então, temos que pensar em algo que se



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

viabilize no âmbito do Brasil, e não nesses grandes centros, porque isso conseguimos. Esse é um ponto importante.

Mais uma vez, quero dizer que somos contra a obrigatoriedade. Achamos que dá para corrigir isso no global. Entendemos que o patrimônio de afetação também é bom, mas são necessários alguns ajustes, para que ele realmente atinja seu objetivo. Como está hoje, não está sendo atendido.

Muito obrigado, Sra. Presidenta.

**A SRA. PRESIDENTA** (Deputada Socorro Gomes) – Obrigada, Dr. José Wilson.

Devolvemos a palavra aos nossos convidados, para que façam as considerações finais.

Passo a palavra ao Dr. Aser Cortines.

**O SR. ASER CORTINES** – Eu gostaria de, novamente, parabenizar a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior pela excelente iniciativa de promover este debate, que foi extremamente rico.

Tenho uma série de observações, mas, em respeito aos meus colegas de Mesa — e estou com uma reunião de Diretoria da Caixa já correndo —, vou procurar resumir ao máximo as minhas observações, sabendo que, com isso, não estarei respondendo a todas as questões. Para que eu pudesse responder a todas — e anotei absolutamente todas —, precisaria de pelo menos quarenta minutos.

Em primeiro lugar, reporto-me ao Rodrigo Daniel, que fez algumas observações com relação à modalidade de consórcio de imóveis. A Caixa pensou muito antes de aderir a essa alternativa. É importante destacar que não estamos vendo o consórcio como a solução para o problema da habitação; muito longe disso, mas é uma alternativa de acesso à moradia. Sabemos das limitações do consórcio, porque, na verdade, o consórcio tem um princípio interessante por um lado, mas de certa forma injusto por outro. Há um benefício muito grande para aqueles que são os primeiros contemplados, em relação ao processo. Então, quando o Rodrigo comentou que até um terço do prazo vale a pena, realmente, aqueles que são sorteados primeiro levam uma vantagem muito grande em relação àqueles que são sorteados ao final do prazo.

Quanto à taxa de administração que a Caixa pretende implementar, é, na verdade, uma taxa inferior a 15%, como uma das alternativas de acesso à habitação.

Com relação à questão da poupança, também mencionada pelo Rodrigo Daniel, não temos dúvida de que poupança dá resultado. Se eu consigo captar seis e aplicar doze, eu consigo cobrir os meus custos. O problema da Caixa é que ela está hoje sobreaplicada, essa é a grande limitação. Se tivéssemos recursos de poupança... Quando introduzimos a poupança premiada, essa foi uma tentativa de buscar mais recursos da poupança para poder continuar a operar, para cobrir nosso descasamento e voltar a operar, porque essa é a nossa missão institucional. Não queremos parar de operar. A tentativa da poupança premiada é trazer mais recursos, e está surtindo efeito, efetivamente. Estamos conseguindo ter uma captação positiva, mas precisamos de muito mais. Estamos com um descasamento ainda muito grande.

A Deputada Socorro Gomes fez uma série de observações muito interessantes, numa linha humanista, em que acredito também. O País precisa caminhar mais nessa linha. Dentre as observações que fez, chamou-me a atenção a de que no Brasil quem paga a conta é pobre. É interessante. Os nossos números comprovam isso, Deputada. O programa de material de construção é o nosso programa de menor inadimplência, que é destinado às famílias de mais baixa renda.

Tive o privilégio de conhecer a maior experiência de crédito do mundo, a de Bangladesh, no Grameen Bank. Participei, fui ao interior, conheci essa experiência de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

crédito e realmente fiquei um entusiasta da experiência de Muhammad Yunus, pela linha, pela forma como esse assunto é conduzido.

O Deputado Adolfo Marinho fez também uma série de observações importantes com relação ao Programa de Arrendamento Residencial. A nossa intenção para com o PAR é a de que ele possa efetivamente beneficiar famílias de renda cada vez menor. Para esse fim, existe a questão do aumento dos limites, embora o custo de construção tenha aumentado nesse período em 17%. Achamos que é mais interessante rever algumas especificações. Obviamente temos uma preocupação muito grande com qualidade, mas estamos dispostos a rever algumas especificações que não comprometem a qualidade, no sentido de que possamos atingir cada vez mais famílias de renda menor.

S.Exa. referiu-se também à disciplina, à transferência na questão do subsídio. Essa é uma preocupação do programa de subsídios para a habitação.

Outra observação importante do Deputado Adolfo Marinho é a de que se pague por metro quadrado. Esse procedimento é um desestímulo a quem adota uma tecnologia alternativa, de mais baixo custo. Uma casa de 40 metros quadrados pode custar 10 mil reais, 20 mil reais ou 30 mil reais. Não há o menor sentido ter-se que pagar a mesma contribuição à Previdência. É um desestímulo à busca de novas alternativas.

O Deputado Adolfo Marinho concluiu dizendo que a habitação é a chave da solução. Essa colocação de S.Exa. é extremamente interessante. Vou a Marrocos na semana que vem participar de um fórum internacional sobre pobreza urbana. Vou fazer uma apresentação num painel sobre cidades inclusivas, com o tema "Habitação como uma estratégia de inclusão social". Tenho muito clareza de que uma das questões mais importantes para assegurar a inclusão social é realmente uma habitação digna.

O Deputado Paulo Octávio fez algumas observações e levantou uma série de preocupações com relação à interrupção de financiamentos, que também são nossas preocupações.

É importante destacar — e o Sr. José Wilson incluiu isso na sua fala — que a Caixa tem tido uma preocupação muito grande, quando vai interromper qualquer linha de financiamento, de honrar as operações em tramitação na empresa. Foi assim ano passado, quando suspendemos a linha de financiamento para imóveis usados. Honramos absolutamente todas as operações que estavam em tramitação na empresa. Da mesma forma agora, quando estamos interrompendo algum programa, estamos tendo a preocupação de honrar as operações consideradas em tramitação dentro da empresa.

Com relação ao financiamento dos 100%, na verdade estamos mantendo-o, o que S.Exa. considera desastroso. Nós também nos preocupamos tão-somente com o produto imóvel na planta. Essa é uma forma de viabilizar e incentivar a indústria da construção civil, que é uma atividade que possui uma característica extremamente interessante, que é fortemente intensiva em geração de trabalho e renda.

O Deputado Paulo Octávio disse que o setor financeiro é inimigo do setor produtivo. A Caixa procura não se colocar dessa forma nunca. Na verdade, a Caixa entende que todos são parceiros nesse processo. Para viabilizarmos efetivamente a habitação popular, precisamos de ampla parceria, dos Poderes Públicos Federal, Estadual, Municipal, de empresários e principalmente da população, que é beneficiada por isso.

O Deputado João Sampaio fez uma série de observações com relação à falta de continuidade, que na minha visão também é uma questão chave, central. A falta de

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior****Número: 001099/01****Data: 10/10/01**

continuidade significa aumento nos custos, significa uma série de problemas. Realmente, para mim, essa é uma questão central.

S.Exa. fez outra observação interessante: "Os Municípios estão segurando o piano." É verdade mesmo. Estamos muito envolvidos com a questão do Estatuto das Cidades, com o objetivo de entender a importância dele para os Municípios, para o programa de habitação popular. Por isso estamos aliados à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e à Comissão de Desenvolvimento no processo de divulgação do Estatuto das Cidades. Estamos desenvolvendo essa parceria pelo Brasil inteiro. Já fizemos a cartilha, estamos produzindo a lei comentada. Estamos entrando muito forte nisso, porque geralmente a coisa estoura nos Municípios. É preciso dar condições a eles. O Estatuto das Cidades é um instrumento extremamente importante. Os planos diretores, se implementados da forma como está previsto no Estatuto, realmente dão condições interessantes aos nossos Municípios.

O Deputado Clovis Ilgenfritz fez uma observação, que considerei muito interessante, de que o maior problema da habitação é a distribuição de renda. Perfeitamente correto. S.Exa. está absolutamente correto na sua colocação. Esse é o principal problema do nosso País.

Quando analisamos o déficit, que é extremamente concentrado, foi identificado o nosso grande problema. A Caixa tem procurado resolver esse assunto. Ela promove o concurso "Caixa Melhores Práticas" há dois anos. Este ano também estamos em processo de seleção das melhores práticas da Caixa. A nossa intenção é identificar o que de interessante está sendo feito neste País, principalmente com a população de renda mais baixa, para que possamos transformar essas experiências, que são hoje pontuais, e dar uma escala nacional a elas.

S.Exa. falou na questão da teimosia positiva. Achei muito interessante isso. Essa teimosia positiva surtiu efeito. Estamos fazendo isso. Essa teimosia de que foi feito 10, 20, 30 anos atrás parece ter surtido efeito. Estamos nessa linha porque entendemos que é a adequada. A Caixa hoje dispõe de uma equipe de engenharia para acompanhar todas essas operações e dar até uma assistência técnica, embora eu ache que isso também possa ser feito pelo Poder Público Municipal, quando ele tem capacitação para isso.

Finalmente, vou fechar a questão do Sr. José Wilson. Sei que não respondi a todas as questões, em respeito aos demais colegas e devido ao adiantado da hora e aos meus compromissos. A Caixa tem procurado efetivamente honrar os seus compromissos. A pior coisa para nós realmente é parar de operar. A nossa missão é operar. Entretanto, não podemos operar gerando prejuízo para a instituição, porque em última instância quem paga esse prejuízo é a sociedade. O desequilíbrio da Caixa é pago pela sociedade. Um aporte ao Tesouro são recursos da sociedade. Foi o que aconteceu na última reestruturação patrimonial. Este é um compromisso da instituição: não vamos gerar nem contratar nenhuma operação que possa provocar desequilíbrio na instituição. Esse é um compromisso nosso, de Governo, um compromisso com a sociedade. Portanto, precisamos efetivamente encontrar caminhos para voltar a operar.

Quanto à questão dos recursos do FAT, os entendimentos estão bastante avançados. É uma proposta concreta. Estamos buscando outras alternativas que possam fazer voltar a operar, no sentido de assegurar o acesso à habitação.

Gostaria de agradecer mais uma vez a oportunidade e pedir desculpas por não poder ouvir os meus colegas de Mesa. Como estamos no meio de uma reunião de Diretoria, vou ter de me ausentar.

Muito obrigado pela oportunidade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Agradeço ao Sr. Aser Cortines a presença na nossa audiência pública.

Desculpem-me por ter de me ausentar. O dia de quarta-feira é um horror. Tive que apresentar o relatório de dois projetos na Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Concedo a palavra ao Dr. Carlos Eduardo Sampaio Lofrano.

**O SR. CARLOS EDUARDO SAMPAIO LOFRANO** - Obrigado, Deputado Djalma Paes.

A Caixa Econômica, na pessoa do seu Diretor de Desenvolvimento, já fez uma avaliação bastante positiva, bastante pontual relativamente às observações que foram apresentadas nesta nossa reunião.

Já que estou levando vários assuntos para reflexão no Banco Central, gostaria de discutir um pouco o que foi extraído das observações feitas e de deixar alguns pontos para reflexão de V.Exas.

Restou claramente definido que o modelo utilizado até hoje, conhecido como Sistema Financeiro da Habitação — SFH, apresentou imensas distorções e imensos problemas, que, ao final, resultaram numa conclusão indicada aqui de forma consensual. Ou seja, os bancos privados retiraram-se do mercado. Ficou claro que, se não fosse a Caixa, não teríamos praticamente uma instituição financiando.

A primeira questão que aponto é esta: por que houve essa retirada? Se fosse um sistema realmente, eu diria, bom, os bancos privados não só não se retirariam dele, como concorreriam para captar cada vez novas operações.

Peço desculpas se entrar numa área extremamente técnica. Do ponto de vista de Banco Central, de supervisão, a atividade financeira existe a partir de três pilares: é a captação de recursos, a intermediação e a aplicação deles.

Do ponto de vista da supervisão do Banco Central, cada vez mais atuando em uma linha prudencial voltada para a higidez do Sistema Financeiro Nacional, de maneira geral, o que significa defender os interesses da sociedade brasileira? Todos sabemos que uma situação de **default**, uma situação de quebra de um banco implica ou impacta toda a sociedade brasileira. Nesse sentido, o Banco Central vem atuando de forma prudencial a fim de estabelecer, implementar e exigir a observância ou a utilização de uma série de sistemas voltados para a administração e para o gerenciamento de riscos, principalmente riscos relativos ao crédito, relativos ao mercado e à liquidez. No Sistema Financeiro da Habitação, identificamos claramente a existência de todos esses riscos. Mais do que isso, identificamos a existência do risco jurídico, quando, por decisão do Judiciário, as condições contratuais são alteradas. Isso implica em certeza.

Foi apresentado aqui que se não existisse o mutuário, não existiria o sistema. Perfeito. Agora, se não existir o provedor de recursos, ou seja, se não existir a instituição financeira, também não existe sistema. A não ser que passemos para um modelo de subsídio orçamentário, claro, não um subsídio indireto, com todas as distorções que conhecemos. A partir do momento em que lidamos com toda essa estrutura de risco e com a dificuldade, primeiro, em conhecer efetivamente os riscos, mais do que isso, quantificá-los — se estou aplicando dinheiro, quero saber quanto estou colocando em risco em termos monetários, em termos financeiros. Além de tudo, o próprio modelo de supervisão prudencial que o Banco Central vem desenvolvendo está em consonância com os modelos internacionalmente aplicados. A partir das próprias recomendações do Banco para Compensações Internacionais, eu diria que é um conceito utilizado em todo o mundo. Aquele país que se não utilizar desses princípios fica marginalizado ou aliado das operações ou da convivência com o mercado internacional. Esses modelos também



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

pressupõem não só a existência desse sistema de gerenciamento de risco, mas alocação de capital para fazer face a todos os riscos envolvidos em qualquer operação.

Além de tudo, há um outro sistema, um outro modelo, aplicado pelo Banco Central, que é o relativo à classificação de operações de crédito, também de maneira geral, que procura, de forma prospectiva, avaliar a capacidade de **performance** não só de geração de fluxo de caixa por parte do devedor, setor econômico que o devedor atue, etc. Nós exigimos que as instituições, a partir do primeiro indício de que aquele crédito vai-se deteriorar ou está perdendo qualidade, aloquem parte do seu capital para fazer face àquela probabilidade ou eventual **default**. Isso significa custo. Quanto maiores forem as incertezas geradas pela operação, maiores serão os custos, não só do ponto de vista de uma atuação prudencial, como do ponto de vista da incerteza do próprio agente financeiro, que tem dificuldade, inclusive, de precificar esse produto.

Migrando para a medida provisória, propriamente dita, procuramos dotar ou dar mais condições para um produto de mercado, para um sistema de mercado. Como eu disse anteriormente, o Sistema Financeiro Imobiliário não é substituto, não é concorrente do Sistema Financeiro de Habitação, que continua existindo com todos os problemas que conhecemos. Ele foi mantido intacto. É claro que há distorções, há, inclusive, medidas que podem ser tomadas com vistas a melhorar o Sistema Financeiro de Habitação. Agora, não há como se confundir essa medida, através da Medida Provisória nº 223, com o Sistema Financeiro de Habitação. Estamos procurando dar condições de mercado para um produto, para um segmento que é absolutamente de mercado, evitando, dessa forma, descasamentos de prazos e de taxas; riscos jurídicos; maior capacidade, por parte do agente financeiro, na avaliação do investimento e na decisão de investir ou não. Evidentemente, se o financiamento habitacional, nessas condições de Sistema Financeiro Imobiliário, se revelar rentável, não há mais o que se fazer. Não é por força de regulamentação do Banco Central ou do Conselho Monetário que se vai direcionar os recursos, o capital para setor "a", "b" ou "c", a menos que se conceda subsídios.

Foi dito que a MP está voltada para o sistema financeiro, para as instituições financeiras. Não está. Ela está voltada para o público, para a sociedade, na medida em que pretende aumentar a base, a disposição das instituições, que, não há como se negar, são as detentoras de capital. Todo esse cenário econômico de crises vizinhas, e em âmbito internacional, reflete na formação da taxa interna. Não podemos viver fora desse cenário, fora desse universo. Mas à medida que se procura diminuir as incertezas, mitigar esses riscos, certamente, teremos mais condições de trabalho e de financiamento em menor **stress**.

Lembro aos senhores que a Lei do Inquilinato era absolutamente paternalista. Procurava defender todos os interesses do inquilino. O que ocorreu? A redução drástica da oferta de imóveis para aluguel e o valor dos imóveis que estavam para serem alugados aumentou. Com a alteração dessa lei, deu-se condições mais equilibradas, mais justas para as partes. Aquele nível histórico de valor de aluguel —pelo menos aqui em Brasília—, que era em torno de 1% do valor do imóvel, hoje está em torno de 0.3% do seu valor e com uma oferta bastante interessante, porque as condições negociais foram alteradas para gerar equilíbrio. Realmente, é o que se pretende fazer com essas medidas, a partir da capacitação até a aplicação desses recursos.

Certamente, precisaríamos de dez dias para discutir essa matéria.

**A SRA. DEPUTADA SOCORRO GOMES** - Permita-me. E a livre pactuação, a questão dos juros e a indexação?



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

**O SR. CARLOS EDUARDO SAMPAIO LOFRANO** - No Sistema Financeiro Imobiliário, a livre pactuação existe. Agora, a formação da taxa de juros não é doméstica.

**A SRA. DEPUTADA SOCORRO GOMES** - Há um limite.

**O SR. CARLOS EDUARDO SAMPAIO LOFRANO** - A rigor, não. A rigor, o limite é custo do capital. E como o Brasil, cada vez mais, a partir do Plano Real, a partir da estabilização da nossa economia, interage no mercado internacional, é realmente hoje um participante do mercado internacional, todas as variáveis internacionais evidentemente afetam a formação das taxas internas. Isso acontece em todos os países do mundo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Agradecemos ao Dr. Carlos Eduardo.

Passamos a palavra ao Dr. Melhim Chalhub.

**O SR. MELHIM CHALHUB** - Sr. Presidente, agradeço o convite e cumprimento os membros desta Comissão pela iniciativa de debater tão importante questão. Refiro-me apenas a alguns pontos, porque os âmbitos mais importantes foram largamente apreciados pelos Drs. Aser e Carlos Lofrano.

A Deputada Socorro Gomes fez uma apreciação bastante ampla do problema habitacional, mas me permito ressaltar dois aspectos. Um deles diz respeito ao que S.Exa. chama de despejo administrativo. Trata-se de realização de garantia por uma modalidade extrajudicial, que não é uma medida exclusiva do SFI nem é uma medida exclusiva da alienação fiduciária: é uma modalidade de reação de garantia, que existe há muitos anos, muito praticada pela Caixa Econômica Federal, por força até de disposições do antigo e do novo Código Civil. Quer dizer, é a venda judicial da coisa dada em garantia. É uma prática usual do Direito e há precedentes no Direito dos países democráticos. É um procedimento que observa os limites legais e foi amplamente debatido nesta Casa e no Senado também, recebeu emendas e foi aprimorado, aperfeiçoado.

Quanto à taxa de ocupação, IPTU e condomínio, devemos levar em conta que estamos falando de um imóvel que é de propriedade do credor. O mutuário não é proprietário do imóvel enquanto não concluir o pagamento. O IPTU e o condomínio são obrigações contratuais contidas na própria lei da alienação fiduciária. Conseqüentemente, a proteção desse tipo de obrigação fiscal e condominial é importante para a preservação da garantia.

No que tange ao patrimônio de afetação, os Deputados Adolfo Marinho e João Sampaio — meu conterrâneo, estamos aqui se não em maioria, com uma bancada bem representativa. Questões realmente importantes já foram apreciadas, já foram levadas em conta pelos Parlamentares, tendo já sido sete emendas apresentadas a essa Medida Provisória nº 2.221.

O Deputado João Sampaio apresentou emenda no sentido de tornar a afetação uma regra geral para todas as incorporações, partindo do princípio de que a afetação não é um instrumento de mercado, é um instrumento de proteção da economia popular. Portanto, como outros tantos instrumentos que estão no Código do Consumidor, por exemplo, deve ser uma medida de caráter geral para todas as incorporações.

Também da máxima importância, objeto de emendas, são os aspectos relativos ao repasse de obrigações e débitos da empresa para os adquirentes. Realmente, esse repasse é uma medida incoerente com o conceito da afetação. A própria Medida Provisória nº 2.221 contradiz-se no seu próprio corpo. O art. 30-A diz que o patrimônio de afetação só responde pelas dívidas vinculadas à respectiva incorporação. E o art. 30-



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

D diz que o devedor é solidário com o incorporador pelas suas dívidas inclusive de Imposto de Renda e de Contribuição Social sobre o Lucro. Há uma incoerência. No meu modo de ver, há duas ou três emendas apresentadas no sentido de suprimir essa incoerência. Independentemente disso, a minha interpretação jurídica é de que esse art. 30-D jamais poderia prevalecer, porque se tratando de uma antinomia dentro do próprio texto, prevalece o dispositivo que encerrar um princípio contra o dispositivo que encerrar um procedimento. O fato de a afetação implicar em que o patrimônio responda só pelas dívidas daquela incorporação é o princípio da afetação, enquanto que o art. 30-D trata de procedimentos.

Não me parece haver uma preocupação do ponto de vista jurídico, mas evidentemente, se a medida puder ser aperfeiçoada no Congresso seria tanto melhor e tranquilizaria o mercado de modo geral. Até porque a afetação, é bom que se diga, protege o adquirente, sim, mas é uma medida de proteção do negócio, de cada negócio por si. Protegendo cada negócio, protegem-se os adquirentes, credor daquele negócio, e todos os demais credores, sem contaminação pelos outros negócios.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Agradeço ao Dr. Melhim. Concedo a palavra ao Dr. Rodrigo Daniel dos Santos.

**O SR. RODRIGO DANIEL DOS SANTOS** - Acredito que é interessante certa brevidade, até em homenagem à paciência dos presentes. Continuo insistindo que se precisa repensar o sistema pela ótica da necessidade do mutuário. Entendo que não adianta se tentar misturar SFI com SFH. Se as medidas são na intenção de se atrair novos investidores e recursos dos bancos para financiar habitação, elas são válidas, desde que seja dentro do SFI. Ele tem, entendo, no tocante à execução, algumas ilegalidades que não vou entrar no mérito porque são bem técnicas. Mas se é dirigido a captar recursos externos, tudo bem, façam-se essas medidas de letra de crédito, cédula de crédito, dentro do SFI, que é um sistema alternativo e dirigido a um público de média, alta renda.

O SFH não pode ser contaminado por essas medidas para atrair recursos. Primeiro, porque entendemos que a poupança e o FGTS seriam mais do que suficientes para financiar os imóveis para a população de baixa renda. Então, vamos separar, vamos fazer uma divisão das águas. SFI para média e alta renda, recursos captados no exterior, conforme regra de mercado, tudo válido conforme Dr. Lofrano aqui expôs. Se se tem que atrair recursos, deve haver liquidez no sistema, uma viabilidade, concordo, dentro do SFI. O SFH tem que ser destinado à moradia para baixa renda e à categoria popular. E aqui não admite esse tipo de intervenção como cédula de crédito, o que acho absurdo.

Falar que o sistema de habitação continua existindo com essa medida provisória é errado. Ele não existe. O que havia na Lei nº 4.380: BNH, extinto em 1986; FCVAs, extinto em 1993; equivalência salarial e comprometimento de renda, extinto pela Medida Provisória nº 2.223; taxa de juros de 10% ao ano, modificada em 1993 para 12%. O que sobrou do SFH? Na nossa visão não sobrou nada. Só existe a lei, mas pelas alterações que ele tem, hoje é um Frankstein. Dominar o Sistema Financeiro de Habitação, talvez até por isso seja difícil o debate, envolve um estudo de várias e várias leis e chegaremos à conclusão de que ele não existe mais. Essa medida provisória principalmente acabou com esses dois últimos: a equivalência e o comprometimento de renda.

Se se separar o SFI e essas medidas que se pretende adotar para o SFI, ótimo. O SFH deve manter uma finalidade social. Por outro lado, na situação em que se encontra,



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

não há mais como consertar o SFH. Entendo que é preciso começar de novo um novo sistema, porque esse deu prejuízo.

Batemos em uma tecla interessante. Quando o mutuário vai pegar um recurso, falamos para pegar o mínimo necessário e preveja que durante o prazo do financiamento, 20 anos, vamos ter cinco Presidentes, e obviamente cada Presidente que entra tem uma ordem econômica, uma idéia econômica diferente. E foi isso que matou o SFH.

Cada Presidente que entrava modificava a destinação de acordo com a sua política. Não estou aqui para defender um ou outro Presidente, mas digo no geral. Foi isso que matou o SFH. Hoje, o necessário seria começar um novo sistema.

Há em tramitação na Câmara dos Deputados um projeto de lei de iniciativa popular relativo ao Fundo de Recursos de Habitação. A nossa proposta é diferente. É uma recriação total do sistema: um banco que centralizasse os recursos, conselhos técnicos compostos pelo Banco Central, Ministério Público e tudo o mais, que estudassem a viabilidade econômica e mantivessem uma contabilidade transparente do sistema, e um Conselho Civil de Habitação, em que a sociedade civil definiria a aplicação de recursos mediante os órgãos de defesa do consumidor, mediante a ABECIP, construtoras — deve ser a sociedade civil.

Nessas condições, seria criado um tipo de escudo que protegeria o sistema das alterações a cada Governo. Embora pareça uma proposta um tanto quanto socialista, seria o caso de chamar a sociedade civil para tentar uma solução, já que o Governo não conseguiu.

Conclamo os senhores a analisarem um projeto de lei que estamos propondo. Ele está no nosso **site** — [www.ABMH.org](http://www.ABMH.org) —, e o estamos passando pelo **e-mail** da Câmara dos Deputados, em que vai estar disponível também. Nesse projeto propomos a reformulação total do sistema, porque assim entendemos. Ainda temos que honrar os contratos em andamento e as garantias da época em que foram firmados, mas, para novos contratos, não adianta persistir no FSH, porque, da forma como está, inviabiliza o sistema, inclusive captação de recursos.

No que diz respeito à questão do subsídio, entendo que ele tem de voltar de forma coerente, obviamente, sempre frisando que não se está querendo moradia de graça, mas um financiamento justo, com subsídio de pelo menos parcela dele.

No tocante ao SFH, aos prejuízos de FCVS e tudo o mais, como o Deputado Paulo Octávio disse, é a questão do encontro de contas. Existem dados que indicam que o sistema deu prejuízo, mas efetivamente é preciso fazer um encontro de contas.

A própria Lei nº 10.150, que fala da quitação de 100% dos saldos devedores anteriores a 1987 diz que podem ser compensadas dívidas que os bancos tenham com o FCVS, com o seguro, com o próprio Sistema Financeiro de Habitação. Quer dizer, existem muitas dívidas dos bancos para com o Sistema. A dívida não é só do mutuário para com o banco. Aqui começa a se descobrir que o sistema quebra não pela inadimplência do mutuário, mas por políticas erradas que se adotam na gestão dos fundos, dos recursos.

É isso que a Associação pretende mostrar. Agradecemos a oportunidade de aqui discutir novamente. O debate de hoje foi muito mais construtivo do que quando estive aqui em 1999. Espero ser convidado novamente para aqui representar a Associação, sempre dando uma visão da coisa prática, do que o mutuário sente no dia-a-dia, que temos oportunidade de saber. É interessante que se busquem recursos, como eu disse, dentro do SFI e que o SFH volte a ter uma finalidade social, uma visão social, pensando no mutuário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

Número: 001099/01

Data: 10/10/01

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Djalma Paes) - Gostaria de agradecer aos nossos convidados pela presteza em atenderem ao nosso convite e pelas explicações dadas, que, com certeza, serão importantíssimas e contribuirão para o aperfeiçoamento do nosso trabalho legislativo, principalmente da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Antes de encerrar, gostaria de convidar a todos para o Seminário, promovido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, nos dias 16 e 17, sobre Desenvolvimento Sustentável no Semi-Árido Brasileiro.

Também haverá reunião da Comissão Geral da Câmara dos Deputados para discutir o substitutivo do Deputado Adolfo Marinho, membro desta Comissão, aos Projetos de Leis nº 2.763 e 4.147, ambos de 2001, que instituem a política nacional de saneamento. Isso ocorrerá no dia 23 de outubro, no Plenário da Câmara dos Deputados. Entendo ser de interesse de todos os membros desta Comissão.

Gostaria também de avisar que, na próxima quinta-feira, em nosso jornalzinho, estaremos pedindo aos Srs. Deputados desta Comissão propostas para as emendas ao Orçamento. Portanto, na quinta-feira será o fechamento para as escolhas das emendas propostas pela Comissão.

Está encerrada a reunião.



**Anexo 12**

**Ata de Comissão da Câmara dos Deputados, referindo-se a ofício  
encaminhado pelo IAB, em junho de 2002**

51ª LEGISLATURA - 4ª SESSÃO LEGISLATIVA  
ATA DA DÉCIMA TERCEIRA REUNIÃO (ORDINÁRIA) REALIZADA EM  
DEZENOVE DE JUNHO DE 2002

Às doze horas e dezessete minutos do dia dezoito de junho de dois mil e dois, reuniu-se a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, no plenário 12 do Anexo II da Câmara dos Deputados, com a presença dos deputados Rodrigo Maia, Presidente; Jair Meneguelli e José Múcio Monteiro, Vice-Presidentes; Antônio Carlos Konder Reis, Avenzoar Arruda, Fernando Gonçalves, João Tota, Jovair Arantes, Luciano Castro, Luiz Antonio Fleury, Medeiros, Paulo Paim, Pedro Celso, Pedro Henry, Professor Luizinho, Ricardo Barros, Ricardo Rique, Vanessa Grazziotin, Vivaldo Barbosa e Wilson Braga, titulares; Arnaldo Faria de Sá, Carlos Santana, Coriolano Sales, Edinho Bez, Evandro Milhomen, Fioravante, João Magno, José Carlos Elias, Laíre Rosado, Nair Xavier Lobo, Nárcio Rodrigues, Nelson Marquezelli e Rubens Bueno, suplentes. Deixaram de comparecer os deputados Freire Júnior, Gerson Gabrielli e Herculano Anghinetti. Havendo número regimental, o Presidente, deputado Rodrigo Maia, iniciou os trabalhos e submeteu à apreciação do Plenário as Atas da 12ª reunião, realizada em 12 de junho, que foi aprovada. Prosseguindo, submeteu ao Plenário o nome de Marcelo Thimóteo para exercer o cargo de assessor técnico adjunto "D" - CNE 14, na Comissão, que foi aprovado. EXPEDIENTE: A Presidência deu conhecimento da seguinte correspondência recebida: 1) ofício do Instituto dos Advogados Brasileiros, encaminhando parecer contrário ao Projeto de Lei nº 1.545/99, do senhor Rubens Bueno, que "permite, pelo período de doze meses, a contratação de mão-de-obra complementar com redução de encargos sociais"; 2) ofício do Instituto dos Advogados Brasileiros, encaminhando parecer contrário ao Projeto de Lei nº 3.772/00, do Sr. Alceu Collares, que "altera redação do art. 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, a fim de dispor sobre a não extinção do contrato de trabalho em virtude da aposentadoria do empregado"; 3) correspondência do Sindicato dos Trabalhadores da Empresa de Correios e Telégrafos - ECT, de São Paulo e Zona Postal de Sorocaba, solicitando a intervenção desta Comissão perante a diretoria geral da ECT para que sejam revertidas as 900 demissões de trabalhadores concursados, e seja impedida a terceirização do setor de telegramas fonados. Antes do início da Ordem do Dia, o deputado Carlos Santana pediu a palavra para parabenizar a Comissão por ter decidido enviar documento à Petrobrás, no qual repudiaria os recentes resultados de licitações, invariavelmente ganhas por empresas estrangeiras. Sugeriu que se convidasse o presidente da Petrobrás para prestar explicações sobre o assunto, especialmente acerca da escolha de uma empresa de Cingapura para construir a plataforma P-50. Os deputados Professor Luizinho e Luiz Antonio Fleury manifestaram apoio às palavras do deputado Carlos Santana. O Presidente, deputado Rodrigo Maia, esclareceu que já havia recebido um requerimento sobre o assunto, de autoria do deputado Luciano Castro, e prometeu ligar pessoalmente para o presidente da Petrobrás, convidando-o a comparecer à Comissão. O deputado Jair Meneguelli deixou

registrado seu repúdio à atitude da Presidência da República, que havia vetado integralmente o projeto, de sua autoria, que anistiava os funcionários da Petrobrás. O Presidente, deputado Rodrigo Maia, fez constar em Ata que a Comissão de Trabalho, em uníssono, solicita urgentemente a presença do Presidente da Petrobrás na Comissão. ORDEM DO DIA: O Presidente, deputado Rodrigo Maia, deu conhecimento da existência de requerimento sobre a mesa, de autoria da deputada Vanessa Grazziotin, e outros, que solicita a inclusão, na Ordem do Dia, do requerimento de autoria da Sra. Vanessa Grazziotin, que "solicita sejam investigadas denúncias de trabalho escravo no município de Barcelos, estado do Amazonas." Procedida a votação nominal, votaram sim os deputados Luciano Castro, José Múcio Monteiro, Jovair Arantes, Paulo Paim, Ricardo Barros, Avenzoar Arruda, Jair Meneguelli, Professo Luizinho, Pedro Henry, Fernando Gonçalves, Luiz Antonio Fleury, Pedro Celso, Vanessa Grazziotin, Arnaldo Faria de Sá e Nair Xavier Lobo. O requerimento de inclusão na pauta foi aprovado com 15 votos favoráveis. EXTRAPAUTA: A - REQUERIMENTOS: 1) Da Sra. Vanessa Grazziotin, que solicita "sejam investigadas denúncias de trabalho escravo no município de Barcelos, estado do Amazonas." Colocado em votação, o requerimento foi aprovado por unanimidade. A – Requerimentos: 1) Do Sr. Freire Júnior que solicita "a realização de audiência pública sobre as Comissões de Conciliação Prévia, com a participação dos Excelentíssimos Senhores Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e Ministro do Trabalho e Emprego." Colocado em votação, o requerimento foi aprovado por unanimidade. B - Proposições Sujeitas à Apreciação Conclusiva das Comissões: PRIORIDADE: 2) **PROJETO DE LEI Nº 2.967/00** – do Senado Federal (PLS nº 660/99) - que "acrescenta § 3º ao art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e dá outras providências." (Apensado: Projeto de Lei nº 2.935/00). Relator: Deputado Avenzoar Arruda. Parecer: favorável a este e contrário ao Projeto de Lei nº 2.935/00, apensado. Retirado de pauta. 3) **PROJETO DE LEI Nº 5.712/01** – do Senado Federal (PLS nº 64/01) – que "regulamenta o exercício da profissão de decorador e dá outras providências." (Apensado: Projeto de Lei nº 6.460/02). Relatora: Deputada Nair Xavier Lobo. Parecer: favorável a este, com emenda, e contrário ao Projeto de Lei nº 6.460/02, apensado. Retirado de pauta. 4) **PROJETO DE LEI Nº 5.803/01** – do Poder Executivo (MSC nº 1.295/01) - que "autoriza o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, a receber em dação em pagamento o imóvel que especifica." Relator: Deputado Pauderney Avelino. Parecer: favorável, com emenda. Em razão da ausência do relator, o deputado Luciano Castro leu o parecer, que, colocado em votação, foi aprovado por unanimidade. 5) **PROJETO DE LEI Nº 6.027/01** – do Ministério Público da União (MSC nº 4/01) - que "dispõe sobre a criação de Cargos Efetivos na Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público da União e de funções comissionadas, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e dá outras providências." Relator: Deputado Pedro Celso. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 6) **PROJETO DE LEI Nº 6.489/02** – do Poder Executivo (MSC nº 224/02) - que "dispõe sobre a remuneração dos cargos da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, e dá outras providências." Relator: Deputado Jovair Arantes. Parecer: favorável, com substitutivo, a este e

às emendas de nºs 3, 4, 5 e 7, e contrário às demais emendas apresentadas ao projeto; favorável parcialmente às emendas de nºs 1, 3 e 4 e contrário às emendas de nºs 2 e 5 apresentadas ao substitutivo. O deputado Jovair Arantes proferiu seu parecer, acrescentando que estava modificando o percentual de reajuste de 30 para 50 por cento. Colocado em votação, o parecer foi aprovado por unanimidade. 7) **PROJETO DE LEI Nº 6.492/02** – do Poder Executivo (MSC nº 227/02) - que "dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico à Inspeção - GDATI, e dá outras providências." Relator: Deputado Antônio Carlos Konder Reis. Parecer: favorável, com emenda, a este e à Emenda nº 1; pela prejudicialidade das Emendas nºs 4, 7, 11, 14 e 20 e contrário às Emendas nºs 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18 e 19, apresentadas na Comissão. Vista conjunta concedida aos deputados Pedro Henry e Fernando Gonçalves, em 15/05/02. Devido a ausência temporária do relator o deputado Pedro Henry leu a complementação de voto apresentada pela relatoria. O deputado Pedro Celso afirmou que havia apresentado emendas extremamente importantes para a categoria, as quais não foram acatadas na complementação de voto. Disse que votaria com o relator para não prejudicar o acordo realizado pelos membros da Comissão. O deputado Nelson Marquezelli concordou com o deputado Pedro Celso, no que tangia às emendas rejeitadas, e disse que continuaria na luta para que todos os direitos da categoria fossem futuramente incorporados no plano de carreira. O relator, deputado Antonio Carlos Konder Reis, após desculpar-se pela ausência por ocasião da leitura do parecer, disse que originariamente havia acatado as emendas do deputado Pedro Celso, mas que, em função de acordo prévio, apresentava complementação de voto nas quais as rejeitava, para que todo o resto do parecer não fosse prejudicado. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade, com complementação de voto. TRAMITAÇÃO ORDINÁRIA: 8) **PROJETO DE LEI N.º 759-A/95** – do Sr. Paulo Paim - que "dispõe sobre a organização da Polícia Ferroviária Federal e dá outras providências." Relator: Deputado Luiz Antonio Fleury. Parecer: favorável a este e às emendas adotadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 9) **PROJETO DE LEI N.º 39-A/99** - do Sr. Paulo Rocha – que "dispõe sobre a atividade do Profissional em Segurança Privada e dá outras providências". (Apensado: Projeto de Lei nº 5.333/01). Relator: Deputado Rubens Bueno. Parecer: favorável a este, com substitutivo, contrário ao Projeto de Lei nº 5.333/01, apensado, e ao substitutivo adotado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Retirado de pauta. O relator, deputado Rubens Bueno, registrou que não havia sido informado do acordo que resultou na retirada de pauta do projeto. 10) **PROJETO DE LEI Nº 658/99** – do Sr. Paulo Octavio - que "dispõe sobre a alienação dos bens imóveis residenciais de propriedade da União, nas condições que menciona." Relator: Deputado Luciano Castro. Parecer: contrário. Vista ao deputado Avenzoar Arruda, em 28/03/01. Aprovado unanimemente o parecer do relator. 11) **PROJETO DE LEI Nº 930/99** – do Sr. Raimundo Gomes de Matos e outros - que "acrescenta artigo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que "dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências". Relator: Deputado Jair Meneguelli. Parecer: contrário. Retirado

de pauta. 12) **PROJETO DE LEI N.º 1.778/99** – do Sr. Rubens Bueno - que "altera o art. 37 da Lei nº 8934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências". Relator: Deputado Pedro Celso. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 13) **PROJETO DE LEI N.º 2.072-A/99** - do Sr. João Magno - que "dispõe sobre prévio registro ou licença de autoridade ambiental para a inclusão no orçamento da União de projeto ou atividade que potencialmente afete ou danifique o meio ambiente." Relator: Deputado LUCIANO CASTRO. Parecer: contrário a este e ao substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Retirado de pauta. 14) **PROJETO DE LEI N.º 2.154/99** - do Sr. Flávio Derzi - que "altera as Leis nºs 9.503, de 1997 e 8.666, de 1993." (Apensados: Projeto de Lei nº 4.376/01 (Projeto de Lei nº 4.516/01)). Relator designado para redigir o parecer vencedor: Deputado Arnaldo Faria de Sá. Parecer Vencedor: contrário a este, aos Projetos de Lei nºs 4.376/01 e 4.516/01, e ao Substitutivo apresentado na Comissão. Colocado em votação, o parecer vencedor foi aprovado por unanimidade. 15) **PROJETO DE LEI N.º 2.839/00** - do Sr. Luiz Carlos Haully - que "dá nova redação ao inciso II do art. 1º da Lei nº 7.670, de 8 de setembro de 1988, autorizando o saque do saldo das contas do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, pelos respectivos titulares, quando qualquer de seus dependentes apresentar a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida." Relator: Deputado Vivaldo Barbosa. Parecer: contrário. Retirado de pauta. 16) **PROJETO DE LEI N.º 3.066-A/00** - do Sr. Jovair Arantes - que "regulamenta a profissão de caminhoneiro." Relator: Deputado Expedito Júnior. Parecer: favorável, com substitutivo, a este e à emenda adotada pela Comissão de Viação e Transportes. Retirado de pauta. 17) **PROJETO DE LEI N.º 3.086/00** - do Sr. José Lourenço - que "altera a redação do § 4º do art. 3º da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996." Relator designado para redigir o parecer vencedor: Deputado Arnaldo Faria de Sá. Parecer Vencedor: contrário. Colocado em votação, o parecer vencedor foi aprovado por unanimidade. 18) **PROJETO DE LEI N.º 3.091/00** - do Sr. José Carlos Coutinho - que "modifica o art. 895 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, CLT." Relator: Deputado Ricardo Rique. Parecer: contrário. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 19) **PROJETO DE LEI N.º 3.160/00** - do Sr. Valdeci Oliveira - que "altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que institui a Consolidação das Leis do Trabalho." Relator: Deputado Jair Meneguelli. Parecer: favorável, com substitutivo. Retirado de pauta. 20) **PROJETO DE LEI N.º 3.281/00** – do Sr. De Velasco - que "dispõe sobre a concessão, pela União, de bolsas de estudo para alunos, entre sete e catorze anos, cujos pais estejam desempregados, em escolas particulares, na ausência de vagas em escolas públicas." Relator designado para redigir o parecer vencedor: Deputado Pedro Henry. Parecer vencedor: contrário. Colocado em votação, o parecer vencedor foi aprovado por unanimidade. 21) **PROJETO DE LEI N.º 3.365/00** - do Sr. Mário Assad Júnior - que "altera o art. 10 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que "Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências." Relator: Deputado Avenzoar Arruda. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 22) **PROJETO DE LEI**

**N.º 3.704/00** - do Sr. Celso Giglio - que "acrescenta dispositivo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, para dispor sobre a hora ficta noturna do trabalhador rural." Relator: Deputado Nelson Marquezelli. Parecer: contrário. Retirado de pauta. 23) **PROJETO DE LEI N.º 3.892/00** - do Sr. De Velasco - que "dispõe sobre um sistema de incentivos ao emprego da mão-de-obra nas atividades rurais." Relator: Deputado AVENZOAR ARRUDA. Parecer: favorável, com emenda. Retirado de pauta. 24) **PROJETO DE LEI N.º 3.913/00** - do Sr. Alberto Fraga - que "altera o art. 792 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, retirando as expressões 'mulheres casadas' e 'maridos'". Relatora: Deputada Vanessa Grazziotin. Parecer: favorável. Colocado em votação, o parecer da relatora foi aprovado por unanimidade. 25) **PROJETO DE LEI N.º 4.262/01** - do Sr. Luiz Bittencourt - que "dispõe sobre o atendimento ao público pelos órgãos da administração pública federal." Relator designado para redigir o parecer vencedor: Deputado Professor Luizinho. Parecer vencedor: contrário. Colocado em votação, o parecer vencedor foi aprovado por unanimidade. 26) **PROJETO DE LEI N.º 4.343/01** - do Sr. Mário Assad Júnior - que "altera a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, estabelecendo normas para a nomeação do Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN e impondo restrições ao ocupante do cargo de Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência ABIN que for exonerado". Relator: Deputado Jair Bolsonaro. Parecer: favorável, com substitutivo. O deputado Pedro Henry encaminhou voto contrário ao parecer do relator, mas se disse favorável ao projeto de lei. Colocado em votação, o parecer do relator foi rejeitado por unanimidade. O deputado Pedro Henry foi designado para redigir o parecer vencedor. O parecer do deputado Jair Bolsonaro passou a constituir voto em separado. 27) **PROJETO DE LEI N.º 4.410-A/01** - do Sr. Gonzaga Patriota - que "dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Musicoterapeuta." (Apensado: Projeto de Lei nº 4.827/01. Relator: Deputado Evandro Milhomen. Parecer: contrário a este e favorável ao Projeto de Lei nº 4.827/01, apensado. Retirado de pauta. 28) **PROJETO DE LEI N.º 4.482/01** - do Sr. Valdemar Costa Neto - que "acrescenta dispositivos à Lei nº 5.584, de 26 de junho de 1970, que 'dispõe sobre normas de Direito Processual do Trabalho, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, disciplina a concessão e prestação de assistência judiciária na Justiça do Trabalho, e dá outras providências', a fim de dispor sobre o pagamento de honorários periciais". Relator: Deputado Medeiros. Parecer: favorável. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 29) **PROJETO DE LEI Nº 4.859/01** - do Sr. Luiz Carlos Haully - que "dispõe sobre a fiscalização do cálculo, da destinação e da aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras de que tratam as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990". Relatora: Deputada Nair Xavier Lobo. Parecer: favorável. Colocado em votação, o parecer da relatora foi aprovado por unanimidade. 30) **PROJETO DE LEI Nº 4.878/01** - do Sr. Átila Lins - que "altera a redação do art. 41 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992". Relator: Deputado Luciano Castro. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 31) **PROJETO DE LEI Nº 4.939/01** - do Sr. Eliseu Moura - que "altera a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para fixar prazo para a apresentação de documentos ao Tribunal de

Contas da União". Relator: Deputado Pauderney Avelino. Parecer: contrário. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 32) **PROJETO DE LEI N.º 4.991/01** – do Sr. Ricardo Ferraço – que "altera a Lei nº 3.268, de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências." Relator: Deputado Freire Júnior. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 33) **PROJETO DE LEI N.º 5.170/01** – da Sra. Nair Xavier Lobo – que "permite a criação de Comissão Interna de Empregados no âmbito das empresas." Relator: Deputado Ricardo Rique. Parecer: contrário. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 34) **PROJETO DE LEI N.º 5.682-A/01** – do Sr. Salvador Zimbaldi e outros – que "prorroga o prazo previsto no parágrafo único do artigo primeiro da Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, acrescentado pelo artigo terceiro da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998." Relator: Deputado Luciano Castro. Parecer: favorável a este e à emenda apresentada na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, com adoção do Substitutivo daquela Comissão. Após a leitura do parecer, ressaltaram a importância da aprovação do projeto os deputados Jovair Arantes, Arnaldo Faria de Sá, Luiz Antonio Fleury e Luciano Castro. Colocado em votação, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. 35) **PROJETO DE LEI N.º 5.722/01** – da Sra. Vanessa Grazziotin – que "acrescenta artigo à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, a fim de dispor sobre indenização e multa relativa à dispensa sem justa causa de empregado estável." Relator: Deputado Freire Júnior. Parecer: favorável. Retirado de pauta. 36) **PROJETO DE LEI N.º 5.903/01** – da Sra. Nair Xavier Lobo – que "acrescenta artigo a Lei nº 5.859, de 11 de 1972, que 'dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências', a fim de conceder estabilidade provisória para a empregada gestante". Relator: Deputado Luiz Antonio Fleury. Parecer: favorável. Retirado de pauta. ENCERRAMENTO: Nada mais havendo a tratar, o Presidente, Deputado Rodrigo Maia, encerrou a reunião às doze horas e cinquenta e seis minutos, tendo antes convocado reunião ordinária para o dia 26 de junho, às 10 horas, naquele mesmo plenário. E para constar, eu, , Anamélia Ribeiro Correia de Araújo, Secretária, lavrei a presente Ata, que depois de lida e aprovada, será assinada pelo Presidente, Deputado Rodrigo Maia, , e encaminhada à publicação no Diário da Câmara dos Deputados. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

### **Anexo 13**

**Transcrição dos debates na Comissão Especial para estudo da  
Reforma Trabalhista, quando o IAB foi convidado a colaborar, por  
intermédio de um de seus diretores, em maio de 2003**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

COMISSÃO ESPECIAL - REFORMA TRABALHISTA		
EVENTO: Audiência Pública	Nº: 0572/03	DATA: 21/05/03
INICIO: 15h28min	TÉRMINO: 18h13min	DURAÇÃO: 2h44min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 2h44min	PÁGINAS: 52	QUARTOS: 33
REVISÃO: Leine, Luciene Fleury, Maria Teresa, Odilon, Silvia, Waldeciria		
SUPERVISÃO: Neusinha, Yoko, Zuzu		
CONCATENAÇÃO: Amanda		

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
JOSÉ PASTORE - Professor da Universidade Federal de São Paulo. CELSON DA SILVA SOARES - Advogado trabalhista e Presidente da Comissão Permanente de Direito do Trabalho do Instituto dos Advogados Brasileiros. ARMAND PEREIRA - Diretor da Organização Internacional do Trabalho no Brasil.

SUMÁRIO: Debate acerca de Direito Material.
---

OBSERVAÇÕES
Há exibição de imagens. Há expressão ininteligível. Há orador não identificado. Há intervenção inaudível.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Vicentinho) - Havendo número regimental, declaro abertos os trabalhos da 10ª reunião ordinária da Comissão Especial destinada ao estudo das matérias que abrangem a reforma trabalhista.

Srs. Deputados, tendo em vista a distribuição de cópias da ata da 9ª reunião a todos os membros presentes, indago se há necessidade de sua leitura.

O SR. DEPUTADO JÚLIO DELGADO - Sr. Presidente, solicito a dispensa da leitura da ata.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Vicentinho) - Dispensada a leitura da ata.

Em discussão a ata. *(Pausa.)*

Não havendo quem queira discuti-la, em votação a ata.

Os Srs. Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram.  
*(Pausa.)*

Aprovada.

O tema desta audiência pública é Direito Material.

Agradecemos de antemão a presença aos convidados que farão parte desta audiência pública. Esta Comissão já realizou várias audiências públicas, todas muito marcantes, e o nível dos palestrantes de hoje é, no mínimo, igual ou, quem sabe, superior ao dos que por aqui já passaram. O Ministro do Trabalho, Jaques Wagner; representantes das centrais sindicais dos trabalhadores e de organizações patronais; operadores do Direito, o Presidente do TST e representantes dos magistrados e dos juizes trabalhistas, entre outras organizações, trouxeram-nos extraordinária riqueza. Contamos agora com a presença de pessoas respeitáveis, que, em decorrência de uma vida dedicada ao mundo do trabalho, têm idéias a apresentar a esta Comissão.

Convido a fazer parte da Mesa o Dr. José Pastore, professor da Universidade Federal de São Paulo, por quem tenho especial respeito.

O Dr. José Pastore me fez rir agora porque, em debate na FIESP, o meu assessor, quando apresentado ao professor — não sei se o Dr. José Pastore se lembra disso —, perguntou: “O senhor é pastor de que igreja?” *(Risos.)*

Gostaria de convidar também o advogado trabalhista e Presidente da Comissão de Direito do Trabalho do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Celso da Silva Soares.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

Convido ainda o representante da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, Sr. Armand Pereira.

Ainda há pouco, dizia ao Sr. Armand Pereira que, na história da OIT no mundo, talvez eu tenha sido o único dirigente sindical a fazer greve de fome em defesa de uma convenção, a Convenção nº 158 da OIT.

Comunico que o Dr. José Francisco Siqueira Neto justificou sua ausência a esta reunião em face de outros compromissos. Entretanto, o mesmo se disporá a estar conosco em outra data.

Esclareço que, de acordo com o nosso Regimento, cada palestrante terá até 20 minutos para sua explanação. Encerrada a exposição dos convidados, cada Deputado terá até 3 minutos para suas considerações e perguntas, com o mesmo prazo para respostas e possíveis réplica e tréplica.

Aproveito para comunicar aos nossos palestrantes que a ordem de exposição é a mesma da aprovação do requerimento. Quando o tempo de exposição chegar a 15 minutos, avisarei os expositores, para que programem sua conclusão.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Sr. Presidente, pela ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Tem V.Exa. a palavra.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Está ocorrendo neste momento, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, audiência pública com o Presidente do BNDES. Parece que a reunião foi marcada para o mesmo horário desta. Enquanto aguardava o início dos nossos trabalhos, estive naquela reunião e verifiquei que lá estão vários Parlamentares que compõem esta Comissão. Acredito que em 20 minutos os trabalhos daquela Comissão serão encerrados. Portanto, gostaria de sugerir a V.Exa., se possível, que aguardássemos um pouquinho mais.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Nobre Deputado, até gostaria de aguardar um pouco mais. V.Exa. sabe do carinho e do respeito que tenho pelos nossos convidados. Recentemente, até me desentendi com um colega devido ao tratamento dado a um dos nossos convidados. Acontece que não fomos consultados e, portanto, não emitimos nenhuma opinião a respeito da realização daquela audiência.

V.Exa. sabe que houve problemas quando esta Comissão Especial foi criada a partir da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Havíamos



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

proposto atividades conjuntas. Quisemos fazer reunião conjunta pela manhã com a presença do Ministro Jaques Wagner, mas o Presidente Medeiros não concordou com isso. Alegaram temor de que esta Comissão esvaziasse a outra. Fomos totalmente tolerantes. Toda vez que membros daquela Comissão vêm a esta, nós os convidamos para compor a Mesa e os tratamos muito bem.

Em respeito aos nossos convidados e sabendo que esta audiência está sendo gravada, com *flashes* ao vivo para a *TV Câmara*, não posso declinar da minha posição, embora compreendendo a sua.

O outro problema é que daqui a pouco começará a Ordem do Dia, e teremos de interromper esta audiência. Por essas razões, quero iniciar imediatamente as exposições.

A reunião será publicada. O Deputado interessado terá a oportunidade de tomar conhecimento do que foi dito aqui. Por isso, inicio neste momento a reunião, respeitando sua ponderação.

**O SR. DEPUTADO JÚLIO DELGADO** - Sr. Presidente, concordo com V.Exa. O companheiro, Deputado Ronaldo Dimas, e outros estavam lá. Pedimos escusas aos nossos convidados. Numa tarde de quarta-feira, cada Parlamentar participa de três ou quatro Comissões. É inumano que estejamos presentes a todas. Temos que priorizar algumas. Houve debates de grande qualidade na Comissão que trata da reforma trabalhista. Durante as exposições dos três convidados, os colegas Deputados tomarão conhecimento do que está sendo dito.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito bem, Deputado Júlio Delgado.

Agradeço ao Deputado Ronaldo Dimas a compreensão.

Concedo a palavra ao Prof. José Pastore.

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Sr. Presidente, Srs. Deputados, demais Parlamentares — não sei se há algum Senador presente —, público em geral, meus cumprimentos.

Sr. Presidente, registro meu apreço por V.Exa., pelas ações realizadas no Brasil em favor de uma situação trabalhista mais humana e digna. É um grande prazer participar deste debate.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Esta Comissão tem grande responsabilidade: preparar os temas e as sugestões para a grande reforma trabalhista. Espera-se que essa reforma ocorra desta vez.

V.Exa. lembrou nosso encontro na FIESP, em que o seu assessor confundiu Pastore com Pastor. Não é a primeira vez que isso acontece. Sempre que venho a Brasília, fico hospedado no Hotel Carlton. Notei que os garçons me tratam muito bem, todos são evangélicos e acham que sou pastor. Fiquei muito tempo quieto. Outro dia, um deles me perguntou se eu gostaria de batizar seu filho e quis saber em qual templo eu pregava, para fazer o batismo. (*Risos.*) Tive que confessar minha pobre condição de Pastore.

Preparei alguns dados que talvez possam ser de utilidade à Comissão. Vou procurar respeitar o prazo de 20 minutos.

Os grandes problemas que constituem as angústias na área trabalhista estão aqui listados. Em primeiro lugar, o desemprego. Hoje o IBGE divulgou a nova taxa de desemprego, que atingiu a espantosa marca de 12,4%, quase 12,5%. Ao lado de 12,5% de brasileiros desempregados, 60% dos brasileiros que trabalham encontram-se na informalidade, ou seja, sem nenhum vínculo com a Previdência Social, portanto, sem nenhuma proteção social.

O Brasil é o país dos conflitos, há 2 milhões de ações na Justiça do Trabalho. A Alemanha, que tem muita ação, tem 350 mil; os Estados Unidos, 75 mil; a França, 70 mil; o Japão, 2,5 mil. Esses são os grandes problemas a serem atacados.

No que tange ao emprego, não podemos ter ilusões, a geração de emprego depende de três fatores básicos. Em primeiro lugar, crescimento econômico é uma condição básica. Se não houver crescimento econômico, não adianta conversar sobre o resto. Hoje o crescimento econômico do Brasil está muito anêmico. Este ano talvez o Brasil cresça apenas algo em torno de 1,5%, dando para absorver um terço da população economicamente ativa que entrará no mercado de trabalho. Os outros dois terços ficarão sem trabalho.

Segundo, educação de boa qualidade é outra condição. Dada a revolução tecnológica e os avanços na globalização, na produção e na produtividade, hoje em dia, ter educação é condição fundamental. Muitos dizem que educação não gera emprego. De fato, mas educação boa atrai capitais que geram emprego.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Terceiro, legislação trabalhista atualizada, o tema desta Comissão.

Dentro da legislação, os direitos geram custos. Esses custos são de duas naturezas. Em primeiro lugar, os custos diretos, que independem, até certo ponto, da legislação. O custo direto é o salário, por exemplo, que independe da legislação. Ele vai depender da legislação de forma remota. Os custos indiretos são aqueles que muito dependem da legislação, os custos de contratação e descontração, e também os custos ligados à proteção do trabalho. Mas os dois interagem de tal maneira que, muitas vezes, um custo indireto acaba influenciando um custo direto e vice-versa.

No Brasil, os custos indiretos somam 103,46% do salário. Essas são as despesas para contratar um trabalhador. Propositadamente, não estou chamando isso de encargos sociais, porque muito vai para o bolso do trabalhador. É uma grande celeuma chamar de encargo social algo que vai para o bolso do trabalhador. Toda a empresa tem que pagar estes custos: 20% para o INSS; 8,5% para o FGTS; 2,5% para o salário-educação; seguro-acidente, na média, 2%; serviços sociais, 1,5%; formação profissional, 1%; SEBRAE, 0,60%; INCRA, 0,20%, o que dá 36,30%. Isso vale para qualquer empresa: pequena, micro, grande, bancária, agrícola etc.

Depois, há a remuneração do tempo não trabalhado.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Esta tabela refere-se a horistas. O repouso semanal significa uma despesa de 18,91%; as férias, 9,45%; o abono de férias, 3,64%; os feriados, 4,36%; o aviso prévio, 1,32%; a licença maternidade, 0,55%; o total desse grupo é 38,23%. Há outra remuneração de tempo não trabalhado: décimo terceiro salário, 10,91%; indenização de dispensa, 50% do FGTS, 3,21%; total: 14,12%.

No Brasil, sempre há o efeito cascata, não é só na área tributária, também na área trabalhista. Todo o Grupo A incide sobre o Grupo B, o que gera uma despesa de 13,88%; o FGTS incide sobre o décimo terceiro, 0,93%; total: 14,81%. Total geral: 103,46%.

Uma empresa contrata um trabalhador por 365 dias, mas evidentemente não usará os 365 dias, ele terá descansos, férias etc. Então, ela contrata e paga



despesas referentes a 365 dias e usa uma parcela disso. Essas são as despesas geradas pela legislação trabalhista.

Quais são as conseqüências de despesas tão altas? A primeira conseqüência: o aviltamento do salário. Como a despesa de contratação é muito alta, na hora de acertar o salário, ele é posto lá em baixo. Por quê? Porque elas são uma alíquota do salário. Então, para a empresa buscar um ponto de equilíbrio, avilta-se o salário, abaixa-o. O Brasil é um dos países de salários mais baixos do mundo.

Segunda conseqüência: aumento da informalidade. Hoje há 60% de informais. Dados recentes de São Paulo, dos primeiros meses do ano, mostram que 77% dos novos postos de trabalho criados estão no setor informal. Para cada dez postos de trabalho criados, quase oito estão no setor informal, onde não existe proteção para o trabalhador nem arrecadação para a Previdência. O número é escandaloso. O Brasil nunca viveu situação como essa.

Outra conseqüência é a redução de emprego. O excesso de despesa em contratação reduz o emprego, principalmente nas pequenas e microempresas, que têm dificuldade para arcar com essas despesas. Precipita também a automação, que poderia vir mais tarde. Se 250 cortadores de cana causam esse tipo de despesa indireta, o fazendeiro compra uma cortadeira e dispensa os trabalhadores, o que agrava o desemprego.

Vou repetir: emprego depende de crescimento, educação e legislação. Não esqueçamos o crescimento. A qualquer momento alguém poderá dizer que o principal é o crescimento. Estamos de acordo.

Todos os estudos mostram que existe correlação íntima entre as instituições do trabalho e o emprego. Quando a instituição do trabalho consegue acompanhar o desenvolvimento da economia e da produção e se ajustar a ela, gera mais emprego. Quando a instituição é rígida demais, demora para acompanhar ou vai contra o ciclo ou a tendência da economia, da produção, gera menos emprego.

Estudos detalhados mostram o seguinte: para 1% de crescimento do PIB, nos Estados Unidos, gera-se 0,5% de emprego. Para cada 1% do crescimento do PIB, na Europa Continental, gera-se apenas 0,16% do PIB. É o mesmo 1%. Mas os efeitos são diferentes sobre o emprego. A razão disso está do lado das instituições,



porque o crescimento aqui é igual. Não estamos mais discutindo crescimento. Nos dois casos, cresce 1%. Mas nos Estados Unidos gera 0,5% de emprego numa força de trabalho imensa, 140 milhões de pessoas. Na Europa Continental, na média, cada 1% do PIB gera 0,16%, que é um número muito menor.

Outra maneira de ver o assunto é correlacionar o desemprego do passado com o desemprego do presente. Se tomarmos o desemprego no período de 1992 a 2002, verificaremos que nos Estados Unidos a correlação do desemprego ao longo desse período, um ano com o outro, é de 0,30%. Na Europa Continental a correlação é de 0,83%. Ou seja, quanto mais próximo de um, mais estagnada é a situação. Quanto mais longe de um, mais dinâmica é a situação. No caso da Europa, o desemprego de hoje é quase o mesmo de dez anos atrás. No caso dos Estados Unidos, o desemprego de hoje é muito diferente do que há dez anos. Agora estão entrando em período de recessão. Mas durante toda a década de 90 os Estados Unidos apresentaram taxas cadentes de desemprego, que chegaram a 3,5% no final da década. Hoje voltaram a 6%. Isso mostra que houve dinâmica muito grande acompanhando o crescimento da economia.

Deixemos o desemprego de lado e falemos da informalidade. O Brasil tem 76 milhões de brasileiros trabalhadores. Desses 76 milhões, 46 milhões estão na informalidade, o que dá um total de 60%. É um número fantástico. Quem são eles? Vinte milhões são empregados que deveriam ter carteira assinada e não têm; 15 milhões são trabalhadores por conta própria; 6 milhões são trabalhadores que não têm remuneração, ajudam o pai, o tio, a família; quase 4 milhões — 3,8 milhões — são empregados domésticos sem carteira assinada; e 1 milhão são empregadores. Há empregadores na informalidade. Por exemplo, começa a ser construído um grande prédio. Logo, a Dona Maria instala uma cozinha por perto para oferecer marmitas. Ela tem trinta entregadores de marmita. Então, ela é uma empregadora informal e os empregados também.

Trata-se de um quadro complexo, porque há várias categorias de pessoas e, para cada uma delas, a solução do ponto de vista da legislação terá de ser específica, diferente. Não se pode tratar o que trabalha por conta própria da mesma maneira que se trata o empregado.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Por que há tanta informalidade no Brasil? Em primeiro lugar, porque a grande maioria das empresas são micro e pequenas. Existem 4,82 milhões de pequenas e microempresas, num total de 4,124 milhões. Aquelas despesas de 103,46% têm de ser pagas por todas elas: grandes, médias, pequenas e microempresas. As pequenas e microempresas não agüentam pagar aquilo. E se pegarmos os empregados, é a mesma coisa. Há 13,6 milhões de empregados nas pequenas e microempresas. Então, há um contingente muito grande de empregados, e a capacidade da empresa de pagamento daquelas despesas, a burocracia decorrente é muito limitada.

Está mais do que na hora de se pensar num SIMPLES trabalhista, uma vez que esta Comissão tem a responsabilidade de inovar em termos de legislação. O SIMPLES em si foi um grande sucesso, porque conseguiu formalizar mais de 3 milhões de postos de trabalho em apenas 4 anos. Se os senhores avançarem e propuserem o SIMPLES trabalhista, isso pode resolver o problema dos empregados. E os que trabalham por conta própria? Estes são os que precisam de proteções mínimas, e muitos deles continuaram autônomos. É bem provável que a pessoa que vende de porta em porta continue fazendo isso. Só que hoje não tem proteção alguma.

Onde estaria a solução para esse caso? Não estaria na simplificação daquele quadro, porque só tem a ver com empregados. A solução está mais do lado da Previdência Social, de arranjar um mecanismo de trazê-los gradualmente para sua proteção. Ou seja, precisaríamos, no âmbito da reforma da Previdência, da criação de um sistema especial para captar essas pessoas que estão no mundo dos que trabalham por conta própria. Esse sistema especial deve ser muito bem pensado, e os senhores têm a responsabilidade de chegar aos detalhes.

Darei apenas três sugestões. Esse sistema precisaria ser guiado por um tripé dentro dessas sugestões. Primeiro, deveria ser um sistema de capitalização, para começar a atrair aos poucos o trabalhador que está no mercado informal. Segundo, dever-se-ia discutir se dentro desse sistema haveria ou não um pagamento mínimo, uma contribuição mínima. No sistema de capitalização não tem uma contribuição mínima, cada um aporta o quanto quiser, como se fosse uma poupança. Mas, nesse caso, talvez tenha de se pensar numa contribuição mínima de 4 ou 5 reais. A atual

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

contribuição facultativa individual da Previdência Social corresponde a 20% da remuneração, valor muito alto para quem está trabalhando na informalidade com renda baixa. Não vai funcionar. Em terceiro lugar, deve-se pensar numa maneira de exercer uma espécie de coerção democrática — digamos assim —, algo que viesse a induzir de maneira muito forte a vinculação do trabalhador por conta própria à Previdência Social. A minha sugestão é que se pense em coisas que até já foram aprovadas nesta Casa, como o cartão único de identificação. Com esse cartão, aquele trabalhador seria cidadão. Quem tem cartão, tem cidadania. Isso vale para o informal, o formal, o bancário, o industrial, o comerciário, o que for.

É claro que há problemas de privacidade, mas são assuntos de segunda geração a serem examinados. Então, com essa obrigatoriedade e com o sistema de capitalização, poder-se-ia pensar em ir trazendo esses brasileiros totalmente desprotegidos para o mundo da proteção. E a solução estaria mais do lado da Previdência Social.

Toda vez que se consegue alguma solução de proteção vinculada à Previdência, resolve-se em grande parte o seu problema. Mais à frente é que se vai resolver o problema do trabalhador. A Previdência, com esse déficit monumental, tem um impacto muito nefasto sobre a taxa de juros. O Governo tem de ir lá no mercado pegar dinheiro emprestado para pagar aposentados e pensionistas. Essa taxa de juros é o principal desestímulo aos investimentos e, portanto, ao emprego.

A solução do problema da Previdência tem muito a ver com emprego. Alguém pode dizer que educação não gera emprego. Se examinarmos melhor, verificamos que indiretamente gera emprego. Pode ser dito que Previdência não gera emprego, só melhora a formalidade. Não é assim. Indiretamente, vai permitir ao setor público e ao privado investir e, com isso, gerar novos postos de trabalho. E o Brasil tem áreas de muita potencialidade de emprego — infra-estrutura, turismo, educação, saúde — que podem transformá-lo numa grande usina de empregos.

E no que tange a conflitos trabalhistas? O Brasil tem hoje 2 milhões de conflitos trabalhistas. Com os dados das comparações internacionais, pude mostrar que os números são muito diferentes. A Justiça do Trabalho hoje é um aparelho enorme. Os juízes trabalham muito, os servidores mais ainda. Eles não têm culpa de nada do que acontece na Justiça do Trabalho. Fiz uma análise com dados dos

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

relatórios da própria Justiça do Trabalho e cheguei à conclusão que, para julgar mil reais, são gastos mais de mil reais, chega-se a gastar 1.300 reais. Então, é uma taxa de retorno negativo. Para julgar mil reais estaria muito bom se a Justiça gastasse 200 ou 300 reais. É culpa do juiz? Não. É culpa do servidor? Não. O principal responsável por essa situação é o detalhismo daquelas leis trabalhistas. Por menor que seja a infração, por ser um elemento de legislação, tem de desembocar na Corte, é evidente. Se há uma violação, tem de ir para a Corte. É por isso que o Brasil tem 2 milhões de ações trabalhistas no Judiciário.

Alguma coisa teria de ser feita para buscarmos formas alternativas de resolução do conflito e deixar de lado um pouco essa cultura do garantismo legal, que acha que só tem valor o que está na lei e o que é resolvido pela Justiça. Não é bem assim, há uma porção de coisas que não estão na lei, mas são amparadas por ela, como, por exemplo, os contratos de natureza cível. Então, quando se compra um carro, uma casa, ou se faz um aluguel, o contrato tem amparo legal. O assunto pode ser resolvido através de negociação e contratação.

Talvez o caminho a se trilhar daqui para frente seja expandir a área da negociação e restringir a da legislação. Sei que esse é um desafio enorme para os Parlamentares. O assunto é explosivo, mas acredito que não haverá outra maneira de enfrentá-lo a não ser tratando dele.

Alguns podem dizer que, onde houve flexibilização, a situação piorou. De fato, esses mitos existem. O desemprego e a precarização aumentaram nos países em que houve flexibilização. Costuma-se citar países da América Latina, Espanha e outros. É importante saber o que foi mudado na lei, que tipo de flexibilização, o que mudou, a natureza da mudança, a interação da mudança feita com outras mudanças. A legislação trabalhista não é a única que interfere no emprego, na precarização e no desemprego, ela se relaciona também com a legislação dos mercados em geral, de abertura de empresas, da urbanização, do consumo.

Qual é a interação entre elas? Será que as mudanças na legislação trabalhista foram compreensivas ou utópicas, uma coisinha aqui e outra ali? Já vimos que uma coisinha aqui e outra ali não funciona. Elaboramos uma lei de contratação por prazo determinado. Durante 7 ou 8 anos houve 30 ou 40 mil contratos por prazo determinado. Agora, quando se fez o SIMPLES, em 4 anos

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

tivemos mais de 3 milhões de formalização de postos de trabalho. Ou seja, a empresa é sensível à simplificação da burocracia e à redução das despesas de contratação. O SIMPLES reduziu muito pouco, apenas na área da Previdência.

Outro fator é saber se as reformas foram contínuas. Antes de dizer que a América Latina mudou e piorou, é preciso analisar o tipo de reforma.

No caso da Espanha, há outro mito. A Espanha flexibilizou, foi um desastre, houve desemprego. Na Espanha, nos dados cujas fontes constam da transparência que distribuí, entre 1996 e 2000, o PIB cresceu 28%; o emprego formal, 13%; o desemprego, uma coisa dramática na Espanha, campeão dos campeões, de 24% baixou para 11%, ainda muito alto, é claro; os inscritos no seguro-desemprego, de 22% baixaram para 10%, e a informalidade baixou de 12% para 8%.

O caso da França é citado também como paradigma de regulamentação — este é o último comentário que faço, Sr. Presidente. O principal objetivo da redução da jornada de trabalho para 35 horas por semana era criar emprego. O que aconteceu? De fato, entre 1997 e 2001 o desemprego caiu de 12,1% para 8,7%, mas o crescimento econômico foi muito acelerado nesse período. Depois disso foi desacelerado. O que aconteceu em 2003? A lei das 35 horas continua em vigor, mas o crescimento econômico, pelo fato de ter caído um pouco, fez voltar o desemprego para 9,5%. Ou seja, não só não se geraram as vagas que se pensava gerar como o desemprego voltou a aumentar. De 1997 a 2003 a precarização passou de 7% para 12%.

As reformas trabalhistas são uma exigência, mas têm uma característica: só funcionam quando compreensivas, quando têm uma certa lógica interna. Mudar topicamente não dá resultado, e as mudanças tópicas são tomadas como grandes revoluções na legislação trabalhista. Esse não é o caso. O Brasil poderia, com esta Comissão, com o Foro Nacional do Trabalho, com o esforço geral que o Governo do Presidente Lula está fazendo, calmamente, com dados na mesa, democraticamente, como a promoção deste debate, marchar para a reforma da legislação trabalhista que atenda, simultaneamente, aos trabalhadores, em primeiro lugar, porque eles precisam de emprego e proteção; às empresas, porque elas precisam de produtividade e competitividade; e ao Brasil, que precisa de receita para investir nas áreas sociais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ  
Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista  
Comissão Especial - Reforma Trabalhista  
Número: 0572/03

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 21/05/03

Obrigado. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Agradecemos ao Prof. José Pastore a rica exposição. Distribuímos cópias das transparências aos Parlamentares, para que tenham acesso às riquíssimas informações, para o debate e avaliação das decisões.

Antes de passar a palavra ao próximo orador, anuncio, com alegria, a presença do Dr. Plínio Sarti, advogado da Federação dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo e que foi brilhante Secretário do Trabalho no Ministério do Trabalho. O Dr. Plínio é um estudioso destes assunto. Agradeço-lhe a presença. Anuncio também a presença de Jorge Nazareno Rodrigues, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e região. Nunca o chamei por esse nome, mas o protocolo assim me obriga. Prefiro chamá-lo, carinhosamente, de Jorginho, como sempre. Seja bem-vindo.

Há um sindicato que deseja entregar-me um documento. Pode fazê-lo agora, por favor.

Concedo a palavra ao Dr. Celso da Silva Soares, pelo prazo de 20 minutos.

**O SR. CELSO DA SILVA SOARES** - Agradeço o convite para participar deste debate. Esclareço desde logo que, embora seja presidente da Comissão Permanente de Direito do Trabalho do Instituto dos Advogados Brasileiros e Diretor de Temas Estratégicos da ABRAT, a exposição que farei não corresponde necessariamente à posição dessas entidades.

Cheguei aqui carregado de preocupações. Vejo no ar um clima de *delenda est*, como se houvesse uma expedição para arrasar o que seria essa nova Carthago, a legislação do trabalho, que precisa, afinal de contas, ser banida.

Preocupe-me ao ler, nas manchetes dos jornais, que o Governo prepara faxina na CLT. São numerosos os artigos que, segundo a imprensa, o Governo pretenderia eliminar ou modificar. A maior parte deles seria eliminada. Acredito que esteja havendo absolutização do consenso, porque há ampla negociação coletiva como alternativa. O consenso vem sendo apresentado como espécie de maravilha curativa dos problemas dos trabalhadores. Por meio do consenso se regulariam as relações capital/trabalho, se dariam melhores condições para o emprego. Esta é uma profunda transformação do Direito do Trabalho. Eleger a lei ou o consenso



como excludentes um do outro, com pretensa superioridade de um desses meios sobre o outro, é falácia, se levado de maneira absoluta. Ambos podem ser e têm sido instrumentos de que capital e trabalho se valem para encaminhar suas relações.

O que me chama a atenção é que a absolutização do consenso parece-me que atende mais atualmente aos interesses do capital do que os do trabalho. Além de tudo, o consenso tem um lado perverso: mascara as contradições, dilui responsabilidades e impede que se identifiquem os responsáveis pelas crises e situações desfavoráveis que se criam.

A opção preferencial pelo consenso — parece que é o que está acontecendo — reflete o fenômeno de ressurreição do velho liberalismo sob o nome de neoliberal, de coisa nova, que é a negação da legalidade. Acho até que muito da criminalidade que se tem visto crescer deve-se à desestruturação do Estado, que se apresenta como tão necessária para a felicidade humana e que contém em si a negação da legalidade. Na medida em que o Estado se abstém de intervir em uma série de questões, evidentemente, ficamos expostos ao clima do vale-tudo.

Essa intervenção estatal na relação capital/trabalho, hoje tão amaldiçoada e vista com tanta antipatia, decorreu, na realidade, de uma necessidade do capital. O velho liberalismo, no modelo clássico, vinha deteriorando-se, já tinha sido ferido de morte pela Revolução Russa de 1917 e acabou sepultado pela Primeira Guerra Mundial. O Presidente Woodrow Wilson, mais clarividente que os outros, entendeu que no Tratado de Versalhes mais importante do que dividir territórios era abrir espaço para reconhecer o direito dos trabalhadores. Criou-se a OIT e veio o Direito do Trabalho.

Agora o desenvolvimento do capitalismo requer outras condições, sobretudo quando nada mais ameaça sua hegemonia. Acabou o socialismo, parece que o capital se julgou com mãos livres para promover o que chamo de retorno ao capitalismo em estado puro, que não tinha nenhuma preocupação social. Começa então o lema conhecidíssimo: menos Estado mais sociedade civil. Ou seja, que volte a se retrair a ação do Estado na vida econômica, na vida social etc. e que os particulares resolvam os problemas. É o que vejo nesse discurso ideológico. No entanto, fala-se muito em desideologizar conflitos e neutralizar antagonismos. Isso



faz parte do discurso que tem fundamento ideológico; não é um discurso desideologizado, ao contrário.

Sob o nome de modernidade, o que se busca fundamentalmente é reviver a sacralização da autonomia da vontade, a marca do liberalismo clássico. As relações eram tidas como relações entre indivíduos. A necessidade de reconhecer relações coletivas entre entidades veio depois que a ortodoxia liberal foi sepultada, como já disse, pela 1ª Guerra Mundial. Agora pensa-se: acabou essa brincadeira, vamos voltar ao que era.

Por isso, o Direito do Trabalho, intervenção deliberada do Estado na sacrossanta autonomia da vontade, tinha que ser o alvo preferencial dessa ofensiva. Ai mobilizaram-se juristas, criaram-se teorias como, por exemplo, empregabilidade. Isso significa que o trabalhador é o culpado por estar desempregado, porque não preenche as condições de empregabilidade. Vieram as teorias da flexibilização de direitos, o que significa buscar instrumentos para reduzir direitos dos trabalhadores e assim permitir maior expansão das empresas, e a desregulamentação da relação capital/trabalho. De modo que deixa de ser regulado por lei, ou seja, o mínimo possível. Assim teríamos o predomínio das negociações chamadas livres e diretas. Livres não são, porque as negociações envolvendo capital/trabalho são baseados numa relação material de uma parte subordinada a outra. Onde é que está a igualdade?

A negociação coletiva se apresenta como panacéia para resolver os problemas dos trabalhadores. Na realidade, é muito conveniente para resolver os problemas do capital. O fundamento do ordenamento jurídico trabalhista passaria a ser então o contratualismo, que era o que vigorava no século XIX e início do século XX. As relações de trabalho voltariam a ser regidas fundamentalmente pelas leis do mercado. Qual o objetivo relacionado às leis do trabalho? Obter a derrogação das normas de ordem pública de proteção do trabalho por meio de acordos privados. Se quer fazer isso sob tutela sindical. É o que se vê de toda a elaboração que se faz aí. Com muita razão, um jurista francês, do CERCRID, Antoine Jeammaud, disse que não podemos ignorar um certo efeito perverso do prestígio da negociação social cultivada pelo próprio poder do Estado. Há esse lado perverso. Passou-se a satanizar a CLT dizendo que ela é cópia da carta fascista de Mussolini, a Carta del

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Lavoro. Vejam bem, a Carta del Lavoro não era uma lei, mas um conjunto de 30 declarações divididas em 4 títulos. O primeiro definia o Estado corporativo e sua organização; era a base do regime fascista. O segundo cuidava do contrato coletivo e das garantias do trabalho. O terceiro tratava das agências de colocação e o quarto, de previdência, assistência, educação e instrução. Ora, quem pode ser contra o contrato coletivo, a Previdência e a garantia do trabalho só porque constava da Carta del Lavoro? Mas, se se é contra a CLT, diz-se que ela é cópia da Carta del Lavoro. E a Justiça do Trabalho recebe a sobra desse anátema que se lança. Poucos defendem abertamente sua extinção, mas muitos defendem o seu esvaziamento, como se fez ao se criar essa instituição chamada Comissão Prévía Extrajudicial de Conciliação.

O que se vê é o processo de desmonte e desestruturação do Direito do Trabalho. Agora já não se trata mais de retorno ao capitalismo puro, porque a realidade já mostrou que isso não dá certo. Entramos no chamado neoliberalismo pragmático, que admite alguma intervenção do Estado para garantir a eficiência da economia do capital, sem que seja obrigado a defender os seus princípios originais. É uma espécie de meio-termo. A situação hoje é: exalta-se o consenso em nome da harmonia, da cooperação entre o capital e o trabalho, e o dissenso é considerado um mal.

Aliás, estamos vendo exemplos. Quem discorda está no Índex. Contraditoriamente, porém, eleva-se a categoria do bem supremo à denominada competitividade. O que é competitividade? Tomar o que é do outro e estimular a destruição do adversário, e conduz à guerra. Inclusive a recente guerra foi movida, fundamentalmente, por questão de competitividade: quem vai tomar conta do petróleo. Há, então, enorme contradição. Deseja-se que capital e trabalho se harmonizem, cooperem etc. para estimular a competição desenfreada. Vai-se lançar o ônus nas costas do trabalhador, às custas dessa competição predatória. Entendo o que está acontecendo. Toda essa teorização visa a assegurar bons negócios e a realizar o objetivo permanente do capital, que é obter maiores lucros e custos baixos. Isso exige trabalhador desprotegido. Sem isso a coisa não anda.

Nunca me agradou o sentido que se dá à proteção do trabalhador pelo Estado, tratando-o como se fosse menor de idade. Sustento a proteção, mas como a



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

única maneira de assegurar aos trabalhadores condições de luta contra a exploração. Isso não se esgota nas relações entre patrão e empregado. Isso envolve política de Governo, sobretudo no campo da economia, se a aquiescência dessa relação é econômica. Aliás, o que objetiva o clamor por flexibilização e desregulamentação? Melhores condições de enfrentamento. Tenho de defender uma proteção ao trabalhador que lhe dê melhores condições de enfrentamento também. É aquilo que falava Gérard Lyon Caen, outro jurista francês: é preciso que haja equilíbrio de poderes entre capital e trabalho para que essa luta seja, no mínimo, menos injusta.

Alega-se que a legislação engessa a economia. Fala-se sempre em rigidez. Usa-se um argumento que seduz os trabalhadores. Essa rigidez é a causa do desemprego. Todas as leis que vêm destruindo a continuidade da relação de emprego, que chamam de trabalho precário — banco de horas, contrato a prazo determinado, contrato a tempo parcial etc. —, que foram feitas com a finalidade apregoada de acabar com o desemprego, não conseguiram fazê-lo. Está aí o desemprego firme e forte.

Essa ideologia do discurso que se diz não ideológico traduz a tendência atual de abordar o problema do desemprego pelo lado do custo e não pelo ponto de vista social. É isso que se vê, como se a relação capital/trabalho não fosse relação de desigualdade, como se o volume e a qualidade do emprego não dependessem das escolhas dos sujeitos empregadores envolvidos na relação. E mais, atribui-se ao Direito do Trabalho a culpa pelo desemprego, admite-se, escamoteia-se essa realidade, porque há a implacável lógica de valorização de capitais que governa criações, transferências e supressão de atividades. Não são palavras minhas, mas do jurista Antoine Jeammaud, que viveu na França uma situação semelhante à nossa. Além do mais, a condição para funcionamento do mercado de trabalho é que haja certa taxa de desemprego. Apenas o capital cuida para que seja suportável e o seu predomínio não seja ameaçado pela rebeldia etc. A ameaça do desemprego é vantajosa para o capital. Pode-se manipular à vontade o preço da compra e venda da força do trabalho ao usar o argumento do desemprego.

Essa ressurreição que predominou no idealismo, ainda que pragmático, no fundo o que pretende é fazer com que a forma da compra e venda da força de

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

trabalho deixe de ser jurídica e volte a ser mercantil. Esse é o significado de deixar tudo entregue à negociação direta entre capital e trabalho, ainda mais no nosso País, onde o empregador goza do direito potestativo de mandar embora o empregado. Unilateralmente ele despede, com tanto que pague os direitos, os famosos 40% do FGTS, que vieram substituir uma lei compensatória que nunca saiu, e estamos conversados. A coisa vai muito por aí.

Costuma-se também atacar a legislação trabalhista, usando-se o seguinte argumento: o trabalhador, por medo do desemprego, suporta que o patrão descumpra a lei. Como não tem garantia contra a dispensa imotivada, ele agüenta e no dia que for mandado embora vai para a Justiça do Trabalho. Aí cria-se o conflito. Claro! O conflito existe porque estava sendo descumprida a lei.

Na Justiça do Trabalho, o patrão sabe que não pode pagar menos do que poderia pagar, e a maior parte das questões trabalhistas — não sei a percentagem de cabeça — é resolvida por acordo.

Um pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Adalberto Moreira Cardoso, tem um livro muito interessante. Não é jurista, mas é um pesquisador muito sério desse assunto. Ele analisa esse argumento e diz que a lei é um incentivo para sua própria burla, isto é, os empresários a cumprem porque ela existe e porque é contrária a seus interesses econômicos de maximização de lucros. O ideal, pois, seria que ela não existisse. Assim, o que faz segundo seus interesses não poderia ser enquadrado como ilegal. Dessa maneira, sem a lei, sem a guardiã do Estado, que é a Justiça do Trabalho, essas relações tenderiam a ser equilibradas, como se o mercado estimulasse a cooperação. Mercado é lei da selva, não estimula cooperação nenhuma e o corolário dessa negociação é que se passe a adotar a negociação coletiva. E mais. Se é preciso adotar a negociação coletiva, é preciso também lembrar o seguinte, que se o empregador tem o poder unilateral de despedir, porque a lei prejudica seus ganhos e lucros, o que o impedirá de descumprir uma ou todas as cláusulas de uma contratação coletiva? Nada. E aí o trabalhador vai para a Justiça do Trabalho. Vai continuar acusando-se a Justiça do Trabalho? Não sei.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Então, reunindo: se a lei contraria o interesse do mais forte, ela é burlada. Conclusão: elimine-se a lei. Por isso eu disse que esse liberalismo ressurrecto é a negação da liberalidade.

O Direito do Trabalho sempre foi flexível. Houve um presidente do TST, já falecido, Orlando Teixeira da Costa, que dizia sempre isso, até porque o Direito do Trabalho é ambíguo, contraditório, nasceu, ao mesmo tempo, para garantir o desenvolvimento do capital nas novas condições, mas dando proteção ao trabalhador. Então, ele é ambíguo, é flexível por natureza. Além disso, ele tem se mostrado muito permeável em termos da reestruturação produtiva e outras coisas mais.

Por exemplo, o art. 503 da CLT dispõe sobre o limite da redução de salário em até 25%, em caso de força maior. A Lei nº 4.923, de 1965, admite redução de jornada e de salário, em caso de conjuntura econômica desfavorável. A Lei nº 71.855 admite a força maior como justificativa para atraso no pagamento de salário. A Lei nº 6.019, de 1974, agora reformulada, instituiu a alocação temporária de mão-de-obra. E assim outras, como a própria Constituição Federal. Vários dos seus incisos permitem a flexibilização de algumas garantias constitucionais.

Ora, ao lado disso, há uma coisa que um autor uruguaio Héctor Hugo Barbagelata, em seu livro *O Particularismo do Direito do Trabalho*, denuncia o que ele chama de flexibilidade tolerada. É a frouxidão da autoridade diante do descumprimento da legislação e de instrumentos normativos por muitas empresas.

Isso é, aliás, uma das grandes causas do congestionamento da Justiça do Trabalho. Então, se se quer descongestionar a Justiça do Trabalho, que investiguem os que descumprem a lei. Os advogados gostam muito de citar uma frase de Rui Barbosa: *"Fora da lei não há salvação"*. Parece que para os empregadores é justamente fora da lei que está a salvação.

A diferença é que, no momento presente, essa flexibilização passou a ser um objetivo, não é mais uma coisa tolerada, mas um objetivo. E essas flexibilizações são produtos das chamadas políticas de ajuste que sempre se baseiam em baixo salário real.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

Então, o problema não está propriamente na legislação. Uma das coisas que gera o desemprego em massa é a não-existência de continuidade da relação de emprego. Esse é, no Direito do Trabalho, o maior princípio de proteção ao trabalho.

A maior proteção é garantir que o trabalhador não será dispensado arbitrariamente ou sem motivo e, se o for, será reintegrado no emprego. Mas o art. 7º, inciso I, da Constituição, determina:

*“Art. 7º.....*

*I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;”*

Ela não assegura a ninguém ser reintegrado no emprego se for comprovado que a despedida é arbitrária e sem justa causa, e o não-pagamento de indenização — que, por enquanto ainda são os 40% do FGTS — não implica que o trabalhador seja reintegrado. O empregador pode não pagar, e o trabalhador fica sem emprego. Então, onde ficam os novos princípios de valorização do trabalho e de justiça social?

Ora, deveria haver a disposição expressa da reintegração. Por quê? Porque é um princípio de Direito que, quando se proclama a nulidade de um ato, tem de se restabelecer a situação anterior, a consumação do ato dado como nulo. Impõe-se a reintegração. Acho até que deveria haver uma proposta de emenda constitucional para acrescentar isso, por exemplo, definindo a despedida arbitrária como se estabelece no art. 165, da CLT, ao proteger os integrantes da CIPA, representante dos desempregados.

No art. 165 define-se essa despedida como aquela que não resultar de fatores técnicos, econômicos ou de falta grave. Então, pelo menos que se definisse a despedida arbitrária, mas acrescentando também a necessidade da reintegração. No entanto, a Convenção nº 158 da OIT, que não garante estabilidade, mas que amarra essa questão, determina, por exemplo, que o trabalhador deve ser cientificado do motivo de sua dispensa. Se esse motivo diz respeito à sua conduta, ele tem de ter direito à defesa. A Constituição, em seu art. nº 158, prevê para o juiz que julgar a questão duas alternativas. Primeiro, a reintegração. Segundo, a seu juízo, mediante fatos comprovados, ao verificar que isso não é recomendável,



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**  
**Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista**  
**Comissão Especial - Reforma Trabalhista**  
**Número: 0572/03**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Data: 21/05/03**

converter essa reintegração em indenização, como determina o art. 496, da CLT, nos termos da estabilidade decenal.

Então, nesse caso há o descumprimento do instrumento internacional. Mas acontece que o Presidente da República anterior denunciou essa convenção, porque trabalhadores vão ganhar na Justiça, essa tão xingada Justiça do Trabalho, a reintegração, quando dispensados, com base nessa convenção.

Então, diante da grita, denunciou. Acho que se devia revogar o decreto de denúncia do art. 158 e restabelecer sua retificação pelo Brasil. Aí teríamos uma proteção.

Não vou me estender mais, porque o Presidente já me adverte com o olhar, mas não quero deixar de dizer o seguinte: o Prof. Arion Sayão Romita, meu antigo contemporâneo do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, de quem discordo em muitas coisas, tem um livro chamado *O Fascismo no Direito do Trabalho Brasileiro*. Ele é contra a unicidade sindical, a favor da flexibilização, mas diz uma coisa muito interessante e que julgo ser lapidar sobre acusar-se a legislação trabalhista de ser a cópia da Carta fascista del Lavoro. Ele diz o seguinte:

*“A valoração axiológica de certos instrumentos não deve ser confundida com a afirmação de que, por ter sido consagrado por ordenamento jurídico corporativo, determinado instituto tem origem fascista”. E diz: “O fascismo não inventou o Direito. O ordenamento fascista fez uso político de certos institutos de modo afeiçoá-los a seus propósitos.”*

Vejam só, o problema está no uso político. E ele continua dizendo:

*“É o uso político de certos institutos, por exemplo, o poder normativo da Justiça do Trabalho, que merece a reprovação manifestada a respeito de determinados assuntos”.*

Outro argumento do professor é o que diz que a legislação do trabalho foi imposta. Isso está no diagnóstico do Ministério do Trabalho, que fala, inclusive, em herança corporativa e tudo o mais. Então, como se pode falar que a legislação tem de ser revogada ou substituída porque é imposta de cima para baixo? E as leis que



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

precarizaram as leis do trabalho, muitas delas por medidas provisórias, não foram impostas de cima para baixo, mas votadas no Congresso? Muitas são as normas constitucionais da Constituinte, que teve a maior participação popular.

Finalizando, repito palavras do sociólogo José de Souza Martins, que diz:

*“Historicamente, o Brasil se divide entre o partido do sistema político e o da ruptura. É preciso fazer com que, na prática política dos que se motivam pelo afã de mudar e transformar, se assuma que seu partido é o da ruptura e não o do poder”.*

Obrigado. (Palmas.)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito obrigado, Dr. Celso, por suas sábias palavras. Peço a compreensão de todos quando insisto na obediência ao tempo, mas há outros inscritos que também querem fazer uso da palavra.

**O SR. CELSO DA SILVA SOARES** - Peço desculpas a V.Exa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - V.Sa. não precisa pedir desculpas. Sua exposição foi muito boa, importante e enriquecedora.

Antes de passar a palavra ao próximo orador, informo a V.Exas que recebemos documento do Sindicato Nacional dos Técnicos da Receita Federal, cujo presidente é o companheiro Reynaldo Velasco Puggi, aqui presente. Nesse documento ele provoca o debate a respeito da manutenção da unicidade sindical para os servidores públicos.

Vamos providenciar cópias e distribuí-las aos Parlamentares, para que todos tomem conhecimento de seu conteúdo. Trata-se de material importante e deverá, no momento da elaboração do projeto, ser considerado.

Agradeço ao Sr. Reynaldo e à Diretoria a proposta apresentada.

Solicito à Assessoria que providencie as cópias imediatamente.

Passo a palavra ao Dr. Armand Pereira, que representa, no Brasil, a grandiosa e respeitadíssima Organização Internacional do Trabalho — OIT.

**O SR. ARMAND PEREIRA** - Primeiro, agradeço ao Deputado Vicentinho o elogio pela rota de trabalho e inclusive pela greve de fome em função da decisão do Governo de suspender a aplicação da Convenção nº 158 da OIT.

Cumprimento os demais participantes da Mesa.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Sras e Srs. Deputados, Sras e Srs. advogados, Sras. e Srs. procuradores, senhoras e senhores, na condição de representante da OIT no Brasil, não conseguiria falar só em meu nome, porque praticamente tudo o que eu disser aqui será registrado como a trajetória institucional da minha entidade, que tem hoje 83 anos de idade e que, antes de sua criação, era observadora de todo esse debate que hoje vem se realizando em vários países, inclusive no Brasil.

É verdade que para nós, da OIT, que acompanhamos o processo de desenvolvimento do Direito do Trabalho, a sua harmonização, inclusive no contexto das trocas e dos mercados internacionais, e da própria globalização, muitos desses debates de hoje são duplicações de outros já ocorridos há 130 anos: o que é empregado, o que é empregador, o que é autônomo, quem é que deve ser protegido pela lei, pelo Direito do Trabalho. Todas essas questões são antigas e continuam a ser tratadas nos debates nacionais e internacionais.

Algumas questões fundamentais que surgiram ao longo desses anos são basicamente as seguintes: primeiro, o Direito do Trabalho, como já foi dito pelo palestrante anterior, que trata de proteger trabalhadores e empregadores.

O Direito é uma coisa viva, que muda. Pode ser mais rígido, menos rígido, depende dos países e do período histórico, e isso está muito claro. O Direito foi feito para proteger os mais fracos e, nesse contexto, evidentemente existem grandes mudanças.

O número de processos trabalhistas não depende apenas do detalhismo das leis, mas do respeito ou não às leis. Isso não pode ser esquecido. Se o Brasil tem 2 milhões de processos trabalhistas não é só porque a lei é detalhista, mas também porque grande parte das leis não são respeitadas, e o juiz tem de decidir o que é contrato de trabalho, o que é vínculo empregatício etc.

Menos direitos *versus* mais negociação coletiva é outra questão que entra na análise. Evidentemente, é possível ter menos detalhismos no Direito, quando se pode negociar mais e melhor, mas isso depende da capacidade de negociação, que, por sua vez, depende da representatividade de negociação. É por isso que hoje, no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho, que será lançado com apoio da OIT e do Ministério do Trabalho, existe a tendência de se enfatizar que todas as questões da reforma sindical, que tratam da representatividade, do direito de negociar — art. 8º

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

da Constituição —, devem ser analisadas de forma mais detalhada, e as relativas à reforma da CLT, em particular.

Outra questão importante para nós, da OIT, é que todos os trabalhadores precisam de proteção social. E está cada vez mais claro que existe um equilíbrio entre proteção de emprego, segurança de emprego e proteção social. É cada vez mais evidente, segundo estudos que realizamos, que existe equilíbrio entre as duas coisas: quanto mais segurança de emprego, menos necessidade de proteção social.

Este é um momento histórico no Brasil, porque está em debate nacional se há necessidade de se mudar a CLT ou não. O que gostaríamos de ver nesse debate seria a análise sistemática da CLT, em termos do que existe e do que já foi mudado. É preciso deixar a ideologia de lado e fazer uma análise das mudanças de forma empírica, à luz de estudos comparados de outros países que tratam de questões fundamentais, tais como a questão da flexibilidade. Até que ponto já se avançou ou não com as mudanças na CLT? A questão das contratações têm entraves de ordem jurídica ou de outra ordem?

Há necessidade de se analisar a informalidade, decompondo os segmentos diferentes da economia informal, de se deixar de tratá-la como se fosse uma “caixa preta” ou uma coisa única. Existem contratos diferentes, tipos diferentes de trabalhadores, existem trabalhadores sem contrato, ilegais, um dos problemas dos processos trabalhistas.

É necessário fazer uma análise sobre o direito individual, o direito coletivo, o direito processual, e distinguir os direitos fundamentais dos direitos gerais, que podem ser mais flexibilizados que outros. É necessário distinguir entre o que seria uma flexibilização real e uma flexibilização normativa, porque, às vezes, há muita confusão a respeito disso. Temos de analisar a diferença entre precariedade, precarização e flexibilização e informalidade.

Quais são os aspectos ilegais? Os trabalhadores sem contrato, fora da lei, os trabalhadores que não são empregadores, mas que trabalham por contra própria no seu próprio negócio? Estes estão em uma situação que na OIT chamamos de dependência de autônomos dependentes. Há esse velho debate sobre o que é autônomo, a quem se aplica a lei ou não.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Nos últimos anos, infelizmente, tem havido grande dose de ideologia nas análises do Direito do Trabalho, nas reformas trabalhistas. Precisamos sair um pouco dessa questão. Houve e ainda há uma série de profetas internacionais que dizem que os mercados de trabalho vão ficar cada vez mais flexíveis; que o trabalho parcial, o trabalho de prazo determinado, o trabalho de curta duração e o teletrabalho vão aumentar e que o emprego assalariado vai desaparecer totalmente.

Na verdade, os estudos e estatísticas não revelam isso. Há realmente maior diversidade e flexibilização de contratos e maior flexibilização real da organização do trabalho. Mas não existe grande redução dos empregos indeterminados e grande aumento nos empregos temporários, de prazo temporário.

Para se ter idéia, estudo recente realizado no Reino Unido mostra, por exemplo, que essa flexibilização não foi tão grande quanto o que se esperava, segundo as profecias do fim do emprego e do aumento da flexibilização de contratos.

O número de trabalhadores por conta própria em regime integral diminuiu, em um período de dez anos, de 10% para 8,8%. Isso na Grã-Bretanha, no Reino Unido, que era o bastião da flexibilização do trabalho. Os trabalhadores temporários aumentaram apenas de 5,3%, em 1984, para 6,5%, em 1994, e se mantiveram em 6,5%, em 2002. A média de permanência no emprego baixou ligeiramente de 6 anos e 1 mês, em 1975, para 5 anos e 5 meses, em 1984, mas aumentou para 5 anos e 6 meses, em 1995. Quer dizer, essas tendências nos parecem um pouco contraditórias.

No caso da América Latina, tem-se defendido que os mercados são demasiadamente elitistas, que protegem um grupo muito pequeno de trabalhadores formais, que são rígidos demais. Essa questão é até certo ponto verdadeira, só que essa rigidez de lei de trabalho e de Direito de Trabalho e apropriação de contratos tem de ser vista dentro do contexto de equilíbrio a que me referi há pouco. Se existe pouca proteção social, evidentemente se buscou mais proteção nas relações capital/trabalho, dentro do esquema e esboço das empresas.

Um estudo realizado pelo BID, em 1986, chamava a atenção para a falta de reforma trabalhista nos países da América Latina, dizendo que 23 países realizaram amplas reformas comerciais, 24 liberalizaram seus setores financeiros, 14 efetuaram

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

privatizações, mas que apenas 5 países tinham feito reformas trabalhistas significativas: a Argentina, em 1991; a Colômbia; em 1990, a Guatemala, em 1990; o Panamá, em 1995; o Peru, em 1991.

No entanto, estudos da OIT mostraram que depois disso houve mais mudança dentro desses países, inclusive naqueles que tiveram etapas diferentes de reforma. Tanto o estudo do BID quanto o da OIT revelaram que a Argentina e o Peru tiveram as maiores reformas trabalhistas na região.

É irônico, na verdade, e não quero fazer nenhuma correlação espúria entre o desempenho dessas duas economias e as reformas trabalhistas realizadas nesses países. Mas precisa ser analisada a falta de correlação entre as reformas trabalhistas e o desempenho comercial, econômico, financeiro e trabalhista geral desses países.

Um dos estudos mais recentes da OIT revela que a Argentina fez, de fato, cinco mudanças importantes desde 1990 e não simplesmente uma. Por influências de mudanças de legislação e práticas na Espanha, foram dados estímulos públicos na Argentina para contratos de prazo determinado em atividades novas, contratos para pessoas desempregadas, contratos de emprego e formação para jovens etc. Com a reforma havida no Peru, os jovens daquele País podem ter contrato de emprego e formação de até 36 meses sem que os empregadores se comprometam com encargos além da cobertura de acidentes e doenças de trabalho, portanto, sem direito a férias, previdência social, licença-maternidade — espero que o exemplo não seja copiado no caso do primeiro emprego; menciono-o como algo à parte, uma nota de rodapé. Para muitas empresas, até 40% da folha pode ser contratada nessas condições.

Outra mudança importante se deu na redução do período máximo de indenização de até 6 meses em caso de demissão. Mudança semelhante houve na reforma trabalhista da Venezuela, que vem ocorrendo desde 1990. Ou seja, a coisa é mais complicada do que se imagina. Espero que realmente se façam tais estudos na análise prévia da reforma da CLT.

Outro estudo da OIT sobre 4 países nos leva a interessante conclusão. Trata-se de uma série de estudos sobre Argentina, Chile, Colômbia e Peru que confirmou a realização de reformas que levaram à flexibilização nos regimes de

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

contratação, apesar de ela ter ocorrido por meio de contratos de prazo determinado, contratos temporários. O que é interessante é o fato de apenas em um dos quatro países ter havido redução do número de trabalhadores sem contrato. Ou seja, a idéia de se promover mais flexibilização para contratos de prazo determinado com a justificativa de que a medida seria eficiente na formalização da mão-de-obra e na redução da informalidade, na verdade, em 3 dos países estudados, não se observou. Por quê?

A hipótese por nós considerada, que mereceria estudos mais recentes, é que, onde trabalhadores sem contrato competem no mercado de trabalho com trabalhadores com contratos formais flexíveis, existe concorrência desleal. Portanto, muito poucas empresas recorrerão a contratos de prazo determinado, os quais ainda têm encargos, apesar de mais baixos. As empresas não têm nenhum interesse nos contratos temporários, uma vez que têm a possibilidade de empregar trabalhadores sem contrato, sem nada acontecer. O problema é a opção da flexibilidade do formal *vis-à-vis* à flexibilidade descontrolada dos informais. Isso nos leva a atacar questão fundamental que precisamos rever no âmbito dos diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Tendo em vista estarmos no Congresso Nacional, gostaria de comentar o que dizia o Senador Roberto Campos em contraponto a argumentos do então Deputado Aloizio Mercadante em certa conferência realizada em São Paulo, em 1999, da qual participei. Afirmou o Senador Roberto Campos que a legislação trabalhista brasileira era um grande desastre elitista. Havia sido rejeitada na prática pelo grosso da mão-de-obra. Observou o Senador que 80% dos novos empregos criados eram produzidos na economia informal, o que significava rejeição da legislação trabalhista, e 57% dos empregos já existentes eram de pessoas sem carteira assinada. Entretanto, esse argumento é, na verdade, uma falácia. Digo isso com todo o respeito ao honorável Senador, homem inteligente, com quem tive a grande honra de debater em conferências ocorridas nos anos 70, quando era professor da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Mas pelo menos esse argumento é uma falácia. A questão fundamental não é o fato de a lei não vingar ou de o trabalhador rejeitá-la, mas o fato de a lei não se aplicar suficientemente também.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

É evidente que há informais que não querem a lei porque sentem que a curto prazo podem ter benefícios com a inexistência de contratos, mas o fato é que a lei não se aplica suficientemente, e por isso não podemos ficar de boca aberta quando constatamos a existência de 2 milhões de processos trabalhistas no Judiciário.

A Flexibilização da CLT no Brasil começou com o FGTS, passou pela Lei nº 6.019, de 1974, sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, pela Lei nº 9.601, de 1998, sobre contrato de trabalho por prazo determinado, pela Lei nº 4.923, de 1965, sobre redução de salários em até 25% em caso de dificuldades empresariais, flexibilização do tempo de trabalho, subcontratação, cooperativas fraudulentas. Ou seja, flexibilização da CLT é algo que vem ocorrendo há muito tempo. Então, a discussão sobre flexibilização precisa realmente de embasamento histórico, precisa de análise muito profunda para não cometermos o grande erro de entrar no campo ideológico, como disse o professor, e faltarem análises concretas sobre o que deve ser estudado.

Para finalizar, focalizo algumas palavras sobre informalidade no mercado de trabalho. Não se trata só de informalidade no mercado de trabalho, mas também de problema providencial, como já dizia meu ilustre colega, o professor José Pastore — apesar de não concordar com algumas hipóteses de seus diagnósticos, concordo com boa parte da receita.

A informalidade é problema de pirataria, que afeta o mercado de trabalho; o emprego, é problema de previdência, de imigração clandestina, de tráfico de drogas, de tráfico de armas, de marginalidade, de saúde e segurança no trabalho — não temos a menor idéia do que está acontecendo em termos de acidentes e óbitos no setor. Enfim, quando se fala de custo de trabalho e do Custo Brasil, recomendo apenas o seguinte: incluir a análise da participação dos salários relativos nos lucros e a análise sobre redistribuição de renda. Não é à toa que o Brasil tem o segundo pior coeficiente de Gini e não é à toa que esse coeficiente piorou no País.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Agradeço ao Dr. Armand Pereira a rica exposição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

Anuncio, por obrigação de ofício, que se está iniciando a Ordem do Dia. Entretanto, como ainda não fomos chamados para votar, teremos tempo de fazer os questionamentos.

Anuncio a presença do Dr. Nilton Correia, presidente da Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas, que nos beneficiou com brilhante palestra na semana passada. Agradeço-lhe a presença.

Anuncio também a presença de dois importantes lutadores, Claudemir e Toquinho. Os dois são sindicalistas, metalúrgicos, trabalhadores da EMBRAER, que estão aqui em missão em defesa do emprego e do futuro da empresa. Agradeço-lhes o comparecimento em nossa audiência pública.

Pergunto ao nobre Relator da Comissão, Deputado José Chaves, se, antes dos inscritos, gostaria de fazer alguma observação ou algum questionamento.  
(Pausa.)

Com a palavra o nobre Relator, Deputado José Chaves.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ CHAVES** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, componentes da Mesa, saliento o êxito da Comissão no que se refere aos convidados. Em 6 semanas, salvo engano, tivemos excelentes palestras, de alto nível, nas últimas, inclusive, com a disposição da Comissão de formar o contraditório. Acredito que estejamos caminhando nessa direção, porque é o debate que nos possibilitará formar o melhor conceito para podermos exercer o voto com consciência.

Tenho muitos dados anotados, alguns sobre o que disse o professor José Pastore, outros mencionados pelo Dr. Armand Pereira, outros ainda tratados pelo Dr. Celso da Silva Soares. Como pretendo enquadrar-me no tempo destinados aos colegas, vou-me dedicar mais ao que disse o Dr. Celso da Silva Soares.

Apreciei muito sua palestra. Compreendi o espírito de defesa do trabalho e certo inconformismo com determinados temas ou tabus criados por aqueles que defendem o capital. Sob certos aspectos — perdoe-me, Dr. Celso —, suas palavras pareceram até uma mensagem revolucionária. É a esse aspecto que quero referir-me. O Parlamentar precisa ter formação eminentemente política, não pode ser acadêmico e ter a visão voltada apenas para uma direção. Na política, é preciso visão ampla.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

Sou Relator da matéria, com muita honra. Talvez este seja o maior desafio de minha vida parlamentar. Por isso, quero falar menos e aprender mais.

Sintetizarei sua exposição com a seguinte pergunta: que países — por que caminhos, por qual modelo — tiveram êxito, com tanta justiça, como o senhor diz?

Na semana passada, decidimos promover certo evento social, para o qual pretendemos convidar Ministros, ou ex-Ministros, de alguns países da América Latina, da Europa e, se possível, da Ásia. Enfim, quanto mais assemelhados conosco, melhor. E vamos fazê-lo. Foi uma feliz idéia do Deputado Ronaldo Dimas.

Gostaria que o senhor nos informasse em quais países a experiência de flexibilização fracassou em quais ela foi bem-sucedida. Peço a V.Sa. que faça uma síntese, pois o tempo é curto.

V.Sa. deu muita ênfase à estabilidade do emprego. Pergunto se há algum exemplo, nos dois modelos mencionados — V.Sa. diz que um, o socialismo, ruiu, pelo menos na prática, e que o outro ficou —, de estabilidade concreta que tenha beneficiado o trabalhador. Pergunto como se processa a estabilidade, se, no sentido contrário, o trabalhador tem legitimado o direito de escolher seu emprego. Como hoje a lei da oferta e da procura está desequilibrada, ele raramente exerce esse direito.

Então, quero ater-me ao aspecto da estabilidade sobre o qual V.Sa. tanto falou: continuidade do trabalho, estabilidade no emprego, dispensa arbitrária. Onde? Como? É mais questão de conceito, que, para mim, na qualidade de Relator, vale muito.

Desculpem-me se ultrapassei o tempo.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito bem, nobre Relator.

Gostaria de propor um acordo semelhante ao que fizemos na semana passada. Há quatro Parlamentares inscritos, além do Relator, que já falou. Sugiro que primeiro falem os quatro inscritos — se mais alguém desejar, pode inscrever-se —, e depois os palestrantes respondam em bloco. Todos concordam? *(Pausa.)*

Concedo a palavra ao Deputado Ronaldo Dimas, do PSDB de Tocantins.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Cumprimento todos os palestrantes, pois foram muito boas as exposições.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ**  
**Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista**  
**Comissão Especial - Reforma Trabalhista**  
**Número: 0572/03**

**COM REDAÇÃO FINAL**

**Data: 21/05/03**

Quero fazer algumas observações. O professor José Pastore não mencionou, em sua exposição, os números relacionados ao setor público — quantas pessoas o setor público emprega. Não sei se o número é significativo, mas imagino que seja.

Outra observação que acho fundamental para nossa análise é que, excluindo-se o setor público, 99% das pequenas e microempresas do País empregam formalmente 45% dos trabalhadores. Dos 2 milhões de ações trabalhistas que temos, considero importante saber o percentual relacionado a ações contra pessoas físicas, contra empresas informais — também há muitas empresas informais —, contra pequenas e microempresas e contra médias e grandes empresas, para fazermos uma correlação das ações com o nível de emprego no País. É claro que nesse número também estão incluídas as ações de ordem sindical, resultantes das famosas brigas entre sindicatos laborais e patronais.

Na verdade, conforme disse ontem a Deputada Juíza Denise Frossard, nós, nesta Casa, apenas arquitetamos as leis, nada mais do que isso. A justiça acaba sendo fruto da arquitetura realizada pela Câmara dos Deputados. É o que estamos tentando fazer em relação à legislação trabalhista. Então, os 1.200 reais gastos a cada montante de 1.000 reais pagos são de responsabilidade desta Casa, que mantém o sistema em vigência.

Trata-se de ponto extremamente importante, principalmente para a Justiça do Trabalho. Aí entra o absolutismo — aspecto muito importante —, mencionado pelo Dr. Celso Soares. A questão é realmente preocupante, não somente com relação à reforma trabalhista, mas também com referência a todas as reformas que passam pela Câmara dos Deputados. A unanimidade sempre foi burra. Portanto, não podemos pensar que, a reboque de um Governo recém-instalado, tudo que venha seja bom, seja o melhor e tenha de ser aprovado. A Casa tem obrigação de discutir as proposições, porque deve defender os interesses do povo brasileiro e não os do Poder Executivo.

Quero abordar alguns aspectos dirigindo-me ao Dr. Celso Soares. Primeiramente, refiro-me especificamente à dispensa. Até hoje desconheço empresa que dispense seu trabalhador por justa causa. A expressão justa causa, teoricamente, foi inventada para a dispensa imotivada. Digo teoricamente, porque para toda dispensa há motivo. Não existe dispensa imotivada nem sem justa causa.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Quero mencionar um dado extremamente interessante — li-o recentemente; depois o encaminharei à Presidência — a respeito de dispensas ditas por justa causa. A grande maioria é motivada pelas relações interpessoais e não porque o funcionário não presta serviço de maneira adequada, ou falta ao trabalho, ou está doente, ou por isso, ou por aquilo. O motivo é, em verdade, decorrente das relações interpessoais, ou seja, da relação com o chefe, com o colega de trabalho ou com o patrão com os quais o empregado não se deu bem, ou vice-versa. É natural do ser humano ter simpatia ou não. Quando não há simpatia, não há ambiente propício para se desenvolver adequadamente a atividade produtiva.

Esse é um dos grandes problemas enfrentados pelas empresas, que hoje estão muito menos voltadas para o protecionismo. Protecionismo, do meu ponto de vista, é algo extremamente antiquado. No mundo de hoje, não nos cabe mais discutir protecionismo ou defesa do capital, tema também muito antigo. Temos de defender o trabalho, o setor produtivo, que envolve principalmente os trabalhadores. Com relação ao setor empresarial, um dos itens prioritários na relação trabalhista é a responsabilidade social: a adequação do trabalhador a seu meio de trabalho e a responsabilidade social da empresa para com o empregado e sua família.

Era essa a observação que queria fazer. Acho importante conseguirmos os dados, Prof. José Pastore, para constatar se há correlação entre tais questões.

Obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Agradeço ao Deputado Ronaldo Dimas a participação.

Com a palavra o Deputado Almir Moura, do PL do Rio de Janeiro.

**O SR. DEPUTADO ALMIR MOURA** - Sr. Presidente, quero parabenizar a Mesa e os debatedores pelo alto teor das exposições, o que tem sido constante nesta Comissão. Muito tenho aprendido com os convidados.

Sr. Presidente, como já lhe havia dito, há necessidade de trazermos para a mesma Mesa de debates o contraditório. Isso é muito importante.

Gostaria de comentar cinco aspectos com os debatedores. Na audiência pública passada, quando tivemos a presença dos Presidentes do TST e da ANAMATRA, falei sobre o orçamento da Justiça, sobretudo o da Justiça do Trabalho, e também a respeito do tratamento diferenciado entre as grandes, as



**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

pequenas e microempresas. E ouvi deles que a pequena e a microempresa tinham realmente de ser tratadas como grande empresa. Essa foi a resposta dos magistrados e do Presidente do TST.

Naquela ocasião, eu disse que os sindicatos, quando fazem o seu dissídio, na verdade, reivindicam o macro, e na hora em que se cumprir o macro, as pequenas e microempresas, muitas vezes, não têm condições de cumprir aquilo que está sendo reivindicado pelos sindicatos. Neste caso, a meu ver, a unicidade sindical é prejudicial.

Ainda não tenho opinião formada sobre o assunto, mas há que se considerar que as pequenas e microempresas muitas vezes não têm condições de pagar, com um ou mais meses de trabalho, o que uma grande empresa pode fazê-lo simplesmente com um minuto de trabalho. Portanto, é extremamente perverso dar o mesmo tratamento a grandes, pequenas e microempresas. E as leis são feitas para todas as empresas.

O que está acontecendo? O advogado Celso Soares, se não me engano, falou sobre o ato de burlar a lei trabalhista. Realmente, hoje está-se criando uma espécie de crime organizado, e as pessoas não estão percebendo. Algumas entidades estão se organizando para burlar a lei trabalhista. Outras já estão mandando seus funcionários registrarem uma empresa — já falamos aqui a respeito — para não terem obrigações relacionadas ao direito trabalhista. Sem contar os contratos que algumas empresas têm direito a fazer, para fugir de seus deveres trabalhistas com os empregados. Depois, a Justiça não reconhece que elas exercem outra atividade, porque é difícil provar que elas exerciam uma atividade que não aquela que está no direito trabalhista. Não tenho facilidade de sintetizar, como os demais, então peço um pouco de paciência para que eu possa concluir. Portanto, está-se burlando a lei trabalhista. Vejo que se comete um crime.

Quanto ao orçamento da Justiça, o Prof. José Pastore disse que se gasta 1.300 reais para cada 1.000 reais que se cobra da Justiça do Trabalho. Na audiência pública passada, eu disse que se gastam 4 milhões de reais com a Justiça Trabalhista, em razão da morosidade e, claro, com os muitos recursos, com pessoal etc. Mas os Presidentes da ANAMATRA e do TST discordaram: “*Não, nós damos*



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

*lucro para o País. Gasta-se muito pouco*". Eu aprendi que a Matemática é uma ciência exata; Economia, nem sempre, pois ela tem suas *nuances*.

Então, para concluir, gostaria de ouvir comentários a respeito, e também que discutíssemos o paternalismo da Justiça, o que tem sido objeto de reclamação de muitos empregadores.

Vou citar um exemplo que aconteceu com um amigo, Deputado Federal. Um sujeito pediu-lhe emprego. Para ajudá-lo, ele deu-lhe o serviço de capina em seu sítio por uma ou duas semanas. Pois bem, o homem foi à Justiça e disse que trabalhava como vigia em sua loja. A Justiça deu-lhe ganho de causa, e mandou meu amigo pagar-lhe 5 mil e poucos reais. Quem muda essa situação?

Também foi defendido aqui pelo Presidente do TST que, realmente, a Justiça tem que ser tutelar e paternalista. Eu não entendo dessa forma, e gostaria de ouvir também alguma coisa a esse respeito.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Obrigado, Deputado Almir Moura.

Com a palavra a Deputada Dra. Clair, do PT, do Paraná.

**A SRA. DEPUTADA DRA. CLAIR** - Sr. Presidente, Srs. Deputados, quero cumprimentar os palestrantes pelo excelente debate que estamos travando a respeito do tema ora em exame. Penso que estamos enfrentando uma tarefa de suma importância, que é a reforma trabalhista.

No meu entender, a reforma trabalhista tem de resolver os principais problemas que nós enfrentamos, entre eles, o desemprego, a informalidade, a rotatividade da mão-de-obra, a falta de competitividade das empresas, a necessidade do crescimento do setor produtivo. Outro aspecto que eu considero importante também é a ampliação da participação do trabalho em relação ao Produto Interno Bruto. São estas as questões que temos de resolver. E só se justifica fazer reforma se for para resolvê-las.

Pergunto aos senhores: como ampliar os empregos? O Dr. José Pastore disse que a redução da jornada não é uma alternativa. Mas, pela análise dos dados, eu verifico que, de 1997 a 2001, a taxa de desemprego diminuiu de 12,1 para 8,7. Contudo, V.Exa. está dizendo que já em 2003 houve um aumento dessa taxa. Eu



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 21/05/03

gostaria de saber quantos milhões de empregos foram criados nesses anos com essa medida. Assim, perguntaria aos debatedores se a redução da jornada de trabalho e a extinção das horas extras não seriam uma das principais alternativas para ampliação do emprego no País.

Gostaria de perguntar ao Dr. Pastore: qual seria a influência de direitos e encargos no próprio desempenho das empresas, por exemplo, competitividade, pagamento de juros, financeirização do sistema? Existe uma proteção especial ao capital financeiro e especulativo, com isso, eu entendo que há um prejuízo muito maior com a alta de juros do que com a questão dos encargos trabalhistas. Gostaria que o senhor fizesse uma análise em relação a esses aspectos.

Gostaria de perguntar de que forma também nós vamos ampliar a participação do trabalho no PIB, porque ela está diminuindo. Nós só nos preocupamos com a sobrevivência das empresas, mas não com o desenvolvimento do trabalho; só precarizamos direitos, mas não nos preocupamos com a questão da participação do trabalho.

Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Obrigado, Deputada Dra. Clair.

Com a palavra o último inscrito, Deputado Daniel Almeida, do PCdoB da Bahia.

Posteriormente, teremos as respostas dos palestrantes.

**O SR. DEPUTADO DANIEL ALMEIDA** - Sr. Presidente, Deputado Vicentinho, quero saudar V.Exa. e os palestrantes e reafirmar o que já foi dito aqui: a cada reunião desta Comissão, nós vamos compreendendo melhor esse debate e vai-se demonstrando o quanto é diversa e rica sua abordagem.

Sr. Presidente, eu também compreendo que nós necessitamos de ajustes na CLT, na estrutura sindical, na legislação brasileira em torno dessa questão. Não tenho dúvida de que essa necessidade é real, e devemos nos debruçar sobre ela — esta é a razão da existência desta Comissão. Mas, da mesma forma vou-me convencendo cada vez mais que esse não é e não pode ser o elemento principal. O elemento principal na vida da Nação brasileira é exatamente o tratamento macroeconômico, ou seja, darmos conta de formatar uma nova política, um novo modelo, novas prioridades. Sem crescimento econômico, não há soluções mais

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

efetivas — vou-me convencendo disso — para a questão do emprego. Sem investimento em vários setores da nossa vida econômica, social, na educação, na infra-estrutura, não há também possibilidade de se ter crescimento econômico. Esse é o grande nó que temos de desatar. Como teremos investimentos em uma economia que superdimensiona o papel do capital financeiro, que permite essa sangria? Então, esse é um terreno que precisa ser limpo. Se nós não fizermos bem essa tarefa, para qualquer legislação que se faça, nós vamos ter limites. Vamos estar tentando apresentar para a sociedade um discurso distante da realidade — não se vai conseguir gerar empregos por mais eficiente, por mais profunda que seja a reforma trabalhista.

Da mesma forma, estou me convencendo de que a CLT é uma legislação flexível. Ela sofreu ao longo do tempo muitas alterações. Todos os dias ela passa por alterações. Aliás, precisa continuar passando por alterações, mas eu acho que ela precisa se voltar para mudanças a partir de nova estrutura. Se não for assim, vamos ficar nesse discurso ideológico, que tem prevalecido — é absolutamente verdadeiro isso —, e podemos correr o risco de repetir experiências feitas em países da América Latina e da Europa com esse mesmo discurso.

Ora, temos a vantagem de poder olhar para as experiências passadas, não para repeti-las, mas para evitar que aqui se cometam os mesmos erros. Isso não quer dizer que não tenhamos necessidade de ter referências, podemos ter referências dos mais diversos setores, ou das mais diversas nações. Entretanto, creio que nós, povo brasileiro, já demonstramos, por muitos momentos e diversas formas, que temos capacidade de encontrar o próprio caminho. Aliás, o que não falta ao brasileiro é criatividade. Esse tal jeitinho brasileiro muitas vezes é tido como algo pejorativo, mas revela muito mais um conteúdo de enorme criatividade, que nós deveríamos adotar como princípio, a fim de construirmos os ajustes necessários em torno das questões relacionadas ao mundo do trabalho.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito obrigado, Deputado Daniel Almeida.

Quero informar a V.Exas. que um dos palestrantes, Dr. Celso da Silva Soares, necessita estar no aeroporto em breve. Então, vamos ter de ouvi-lo.

O Regimento Interno estabelece o tempo de 3 minutos para cada expositor. Mas consideramos impossível tantos questionamentos, com tanta grandeza, serem respondidos em apenas 3 minutos. Então, sugerimos que o tempo seja o razoavelmente necessário para as respostas.

Passo a palavra ao Prof. José Pastore para responder as questões e encerrar a sua manifestação.

*(Intervenção inaudível.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito bem. Então, o Prof. Pastore trocou seu horário com o Dr. Celso da Silva Soares.

**O SR. CELSO DA SILVA SOARES** - Sr. Presidente, em primeiro lugar, quero dizer ao ilustre Relator, Deputado José Chaves, que, se algo que eu disse aqui pareceu revolucionário, é porque a situação está tão ruim que propostas até do tempo da Revolução Francesa podem parecer revolucionárias. A situação está muito ruim. Eu proponho aqui que não se tornem absolutas nem a lei, nem o consenso. Por exemplo, eu sou advogado, mas não sou nenhum positivista jurídico que tem aquele fetiche da lei. Quer dizer, não acredito que uma lei resolve tudo. Aliás, tal pensamento é uma praga brasileira. Aqui, muitos pensam que quando se faz uma lei, acaba o problema. É como pensar que trocar o nome "favelas" por "comunidades" acaba com o problema das favelas. Mas isso não é verdade.

Em segundo lugar, não vim propor nenhum modelo. Eu não sou um utopista no sentido de que, da minha cabeça, eu tiro um modelo e ele vai ser a realização da felicidade humana. Não, eu entendo que tudo isso é um processo de discussão, de luta parlamentar. Enfim, isso tudo tem de caminhar nessa linha de contraditórios.

O senhor me pergunta o que eu proponho. Eu já disse aqui algo sobre isso. O que me parece fundamental é assegurar a garantia da continuidade da relação de emprego. Não é bem aquela estabilidade decenal que tínhamos no art. 466 da CLT, mas garanti-la nos termos, inclusive, da Convenção nº 158 da OIT, desgraçadamente denunciada pelo Presidente passado. Trata-se de reforma constitucional em relação ao art. 7º, inciso I, da Constituição Federal. Por exemplo, a despedida arbitrária, nos termos do art. 165 da CLT, que se refere ao representante da CIPA. Ou seja, é arbitrária a despedida que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro. Nesse sentido, já se dá um grande passo para



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

assegurar que essa garantia realmente se torne efetiva. E mais, sob pena de reintegração do empregado ao trabalho, ou, se o juiz não achar recomendável, o pagamento de uma indenização. É uma de minhas propostas.

Outra proposta é revogar o decreto que denunciou a Convenção nº 158 e restabelecer sua ratificação pelo Brasil. Só isso vai parecer revolucionário nas atuais condições, mas não é. Grandes países capitalistas avançados ratificaram e nunca denunciaram a Convenção nº 158.

Penso que podemos andar por esses caminhos, Mas tenho outras propostas. Por exemplo, eu acredito que se deva revogar quase todos os artigos do Título V da CLT naquilo em que eles contrariam a disposição constitucional de não-interferência governamental na vida do sindicato.

Ainda há outras propostas, que não vou enumerar aqui, porque o meu tempo não permite.

O Deputado falou sobre as dispensas. Eu também penso que a dispensa imotivada, a rigor, não há. Alguém tem sempre um motivo para dispensar o empregado. Mas eu falo sobre aquela possibilidade que chamo de direito potestativo. Unilateralmente, o empregador pode dispensar sem precisar justificar. Basta pagar os 40% e mais os chamados direito da rescisão e está tudo resolvido. Não pode ser assim. Enquanto houver esse direito potestativo, seja lá por motivo de relações interpessoais, o que for, aí estaremos trabalhando (*ininteligível*). Se for feita aquela reforma que propus, começaremos a assegurar que isso não aconteça.

O Deputado Almir Moura refere-se ao orçamento da Justiça do Trabalho, enfim, se ela gasta muito, se gasta pouco. Não vou entrar nessa discussão, porque não tenho os números. Na Justiça do Trabalho não devemos cair na armadilha de discuti-la do ponto de vista de custos preferencialmente, mas, sim, do ponto de vista social, que é o importante. Caso contrário, vamos acabar aceitando a alegação do FMI de que deveremos cortar gastos sociais, porque isso aumenta o déficit etc.

**O SR. DEPUTADO ALMIR MOURA** - Desculpe-me, quis dizer no sentido dos recursos.

**O SR. CELSO DA SILVA SOARES** - Concordo, os recursos não são muitos por causa da CLT, mas do Código de Processo Civil, porque o juiz passará a aplicar abusivamente. Vem de lá, do Código de 1973, do tempo da ditadura, não é da CLT.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Sobre a burla da lei a que o senhor se referiu é plenamente correto. Isso acontece demais. Finge-se que o empregado não é mais empregado, mas ele fica no emprego de fundo de quintal trabalhando para aquele que era seu empregador. Quer dizer, um disfarce de subordinação.

Quanto à Justiça, ela não deve ser paternalista. A Justiça tem realmente a função de assegurar, pelo menos, a condição de equilíbrio entre trabalho e capital, mas não pode ser paternalista.

Quanto à Dra. Clair, tenho a dizer que me impressionou o diagnóstico da reforma apresentada no Ministério do Trabalho, que diz em adequar a legislação do trabalho às atuais características do mercado de trabalho. Não se trata de adequar nada. Quais as características do mercado de trabalho? Diminui os empregos e aumenta o número de desempregados. O mundo do trabalho está inteiramente desorganizado, sujeito à insegurança, à intranquilidade. Tem que se atacar as causas estruturais desse fato, e não ficar adequando, adaptando a lei. Às vezes, até correndo o risco de legalizar situações absurdas, do ponto de vista social.

É uma prática que me parece não ajuda em nada. Ampliar os empregos? Sim, é atacar essas causas estruturais, é ter políticas públicas que vão à raiz do problema. Caso contrário, vamos cair no que dizia antes, em relação à outra pergunta feita, naquela história de que modificando a lei está tudo resolvido, e não está tudo resolvido.

Finalmente, concordo com o que diz o Deputado Daniel Almeida. A solução desse problema — desemprego — não está em dar prioridade a uma reforma da legislação. Acho curioso, pois se atacam tanto os advogados, o jurisdicismo, mas o raciocínio de certas propostas é de juristas da pior espécie, que acham que a lei é mágica, que resolve tudo; se reformar a lei, está tudo feito. Não há razão para dar prioridade a esse ponto.

Fiz aqui um relato, e o do representante da OIT foi muito melhor que o meu, do tanto que já foi flexibilizada nossa legislação do trabalho. Acho que a reforma do trabalho já está feita. O que precisa reformar, realmente, não foi ainda reformado, que é a Constituição, para se garantir emprego.

Muito obrigado. (*Palmas.*)



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 21/05/03

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Obrigado Dr. Celso da Silva Soares.

Passo a palavra para ao Prof. José Pastore.

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Obrigado, Presidente. Fui honrado com perguntas instigantes, inteligentes, como não poderia deixar de ser, de um Plenário que tem tamanha responsabilidade.

Quero de início ressaltar os depoimentos quase que irmãos gêmeos do Deputado Daniel Almeida e da Deputada Clair, porque os dois incidiram num ponto que me parece fundamental. Ninguém discordaria de que a grande transição a ser feita neste País para gerar emprego é do mundo da especulação para o mundo da produção. Esta a grande transição. Esta é a reforma que vai gerar empregos por atacado.

Infelizmente, hoje em dia estamos mais no mundo da especulação. Não há nada contra o lucro, que é uma coisa positiva, útil para sociedade, desde que seja investido e reinvestido em benefício da sociedade. Ocorre que o sistema financeiro é quem mais lucra no Brasil, que foi criado para financiar, desde o Banco de Florença, produtores e consumidores. No Brasil, o sistema financeiro tem um extraordinário cliente, que é o Governo. Ele financia a dívida do Governo, empresta ao Governo, e não aos produtores e consumidores.

Ao emprestar ao Governo, gera grandes lucros, que não são direcionados aos produtores e consumidores. Por quê? Porque a taxa de juros que o Governo paga é muito alta, é aquilo que os bancos cobram pelo risco que representa emprestar ao Governo. E eles não vão emprestar ao Governo a uma alta taxa e emprestar ao consumidor e ao produtor a taxas baixas. Fazem o mesmo jogo, o que é normal e racional para quem está nesse ramo.

O banco dá um cartão de crédito ou um cheque especial ao consumidor para fazer compras e cobra 200% ao ano. É evidente que o consumidor vai fazer poucas compras. Ele empresta ao produtor, que quer investir numa fábrica, num comércio, num serviço, a 60% ao ano se ele tiver um bom avalista. E o produtor vai pensar duas ou três vezes antes de pegar esse dinheiro emprestado, porque dificilmente estará num negócio que renda alguma coisa semelhante para pagar os juros.





Temos de considerar uma coisa muito clara, o Brasil está em uma armadilha. O endividamento interno e externo levou o País a proporcionar a um setor, que é o financeiro, lucros que não podem ser reinvestidos nos setores produtivo e de consumo. Não é que o banqueiro seja maldoso. Há uma regra no jogo do mercado. Se há um governo que paga 26,5%, por que vai emprestar a um produtor por 10%? O Governo é ávido, precisa cada vez mais de recursos e dá uma segurança razoável, então, por que ele vai emprestar a 10%?

O Brasil paga juros altos. E são exatamente os juros altos que estão atraindo agora os capitais externos para o Brasil. Esses capitais lá fora cobram no máximo 1,5% de juros, e lá fora têm pela frente uma bolsa de valores afetada por todos os escândalos contábeis das empresas que não lhes dão segurança alguma. Lá fora há medo de guerra e terrorismo, mas aqui há um Governo que, por força das circunstâncias e pela lógica do processo, é obrigado a manter taxas de juros altas. Não sei qual foi o resultado do COPOM hoje. Alguém sabe? Manteve taxas altas.

Talvez todos nós devêssemos dizer: graças a Deus que não subiu, não é? (*risos*) Mas essa é a situação. O Deputado Daniel Almeida e a Deputada Clair estão cheios de razão ao dizerem que o verdadeiro problema na geração de emprego está na falta de estímulo à produção.

E a lei trabalhista vai conseguir superar esse entrave que vem do setor financeiro? É claro que não. O que ela pode fazer? Diminuir os constrangimentos ao emprego, as dificuldades para empregar. Aí pode dar uma boa contribuição.

Vai gerar empregos na profusão que o Brasil quer? Lógico que não, mas vai ajudar a destravar o emprego daqueles que podem, principalmente nas micro e pequenas empresas, que empregam enorme parcela dos trabalhadores brasileiros. São as que mais geram empregos hoje. É verdade que morrem bastante, mas geram muitos empregos, estão sempre gerando. Mas têm insuperável dificuldade para vencer aqueles 103,46% e toda a burocracia que está por trás, razão pela qual trabalham com a informalidade quando têm algum posto de trabalho.

Referimo-nos à informalidade daqueles que não têm carteira assinada, que não têm proteção, mas não nos referimos àquela outra informalidade que é muito grave no Brasil, embora seja difícil de quantificar, a sub-remuneração na carteira



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ  
Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista  
Comissão Especial - Reforma Trabalhista  
Número: 0572/03

COM REDAÇÃO FINAL

Data: 21/05/03

assinada. Ou seja, o trabalhador está na formalidade, mas a carteira registra a metade do salário que o empregado recebe.

Se perguntarmos quantos são os patrões e patroas das empregadas domésticas que anotam na carteira o salário real, acho que ficaríamos surpresos em verificar que são muito poucos, um outro agravante da informalidade. Ou seja, essa empregada não está incluída nos 4 milhões das empregadas informais, porque tem carteira assinada, mas há outra informalidade, que é a da subcontratação, ou melhor, da sub-remuneração.

O Deputado Dimas fez uma pergunta interessantíssima, a respeito de onde vem as ações trabalhistas. É algo muito interessante. Fez também uma pergunta sobre a participação do setor público no emprego em geral.

**(Não identificado)** - Prof. Pastore, fiquei aqui em deferência ao senhor, mas terei de me ausentar. Obrigado a todos.

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Foi um prazer debater com o senhor.

Sr. Presidente, vou procurar responder telegraficamente, pois sei que o tempo está correndo.

Quanto à questão da participação do setor público no emprego, Deputado Dimas, temos de definir, em primeiro lugar, se vamos considerar apenas a administração direta e as autarquias ou vamos considerar também as empresas em que o Estado é o maior acionista? Se considerarmos apenas as de administração direta e autarquias, o setor público no Brasil responde por cerca de 8 milhões de postos de trabalho, o que é mais ou menos 10% da força de trabalho que está na ativa hoje, um percentual razoável.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Imagino que as empresas estejam classificadas, mesmo as empresas públicas ou mistas, neste outro documento.

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Não nesses 8 milhões.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Não? Eu falo no outro dos 30 milhões.

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Ah, sim, naquele dos 30, claro, tem uma participação importante. Talvez é o que mais garanta a proteção, a formalidade.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Mas a respeito de quem vai à Justiça, é interessante. Vai à Justiça aquele que é informal, de baixa renda, que tem muita precariedade, e está na situação de empregado. Nem todos, mas boa parte.

Imaginem o seguinte: uma obra em que a empresa contrata metade formalmente, metade informalmente. Aquele que se vir injustiçado pela informalidade ou que é despedido, a primeira coisa que faz é correr à Justiça do Trabalho, porque ali recebe certa ajuda por parte dos outros ou, às vezes, até do próprio sindicato, que lhe dá o amparo jurídico para pleitear seus direitos naquela Justiça especializada.

Esse índice de 2 milhões está muito inchado por pessoas que estão na informalidade e que na hora da despedida ou na hora da injustiça recorrem à Justiça do Trabalho, que tem as portas abertas a todos. Ela não vai perguntar qual a sua situação.

Mas há também uma profusão muito grande de processos relativos a conflitos individuais que vêm de empresas, até grandes, bem organizadas. Por quê? Porque dada a minudência da lei trabalhista ou o detalhismo da lei trabalhista sempre há esperança, principalmente do despedido — costuma-se dizer que a Justiça do Trabalho é a justiça dos despedidos. E é verdade, porque 95% das ações trabalhistas são de despedidas.

O que acontece? Esse detalhismo sempre vai encontrar um advogado trabalhista que tem uma petição pronta no seu computador e diz: *“Bem, por que não vamos pleitear aquela hora extra que você acha que trabalhou?”* Ou então: *“Aquele aviso prévio que não foi cumprido integralmente”*. Há maior geração de ações de empresas maiores. Não podemos desconsiderar isso.

Além do mais, as empresas maiores muitas vezes fazem seus cálculos e entendem ser melhor recorrer. Vão apresentando recursos, e isso vai acumulando processo — vão ao Tribunal Regional, ao TST. A caminhada prossegue no sentido de aumentar o estoque.

O Deputado Almir Moura perguntou a respeito da existência de mesmas regras para empresas diferentes — micro, pequena, grande etc. Eu mencionei, como sugestão, modestamente, um SIMPLES trabalhista para a micro e a pequena



empresas, haja vista que foi feito um SIMPLES tributário e previdenciário nesse sentido.

Qual é o problema aqui? Provavelmente terá sido esse o argumento daqueles que aqui me antecederam na semana passada, ao defenderem regra única: ao se criar um SIMPLES trabalhista, Deputado, V.Exa. faria com que o Brasil passasse a ter trabalhadores de duas categorias: de primeira classe e de segunda classe, aqueles que têm direitos totais e aqueles que têm direitos parciais.

Essa é uma idéia que, para muitos, é repugnante. O que é intrigante é que essas pessoas convivem bem com trabalhadores de primeira e de quinta classes, como temos hoje, quando os trabalhadores não têm proteção alguma quando caem na informalidade. Quando ficam doentes, por exemplo, não têm licença remunerada para tratar da saúde, que é o direito mais fundamental. Quando envelhecem, não têm condições de se aposentar, mesmo que consigam a façanha de chegar aos 67 anos, serem carentes e entrarem na Assistência Social. Quando morrem, não deixam nada para seus descendentes. Quer dizer, é uma selvageria, uma brutalidade o que temos, com toda essa legislação de proteções, que atinge 60% dos brasileiros.

Para esses que não gostam de criar trabalhadores de primeira e de segunda classes, que conseguem conviver com trabalhadores de primeira e de quinta classes, o melhor é não fazer nada, deixar como está, deixar rolar um pouco mais: Vamos esperar o Brasil resolver todos os problemas de juros, macroeconômico, porque assim vai haver uma pujança muito grande, uma demanda fantástica por trabalho, e assim todo o mundo vai se formalizar nessa legislação, que fere mais a quem? Às micro e pequena empresas, aquelas que mais geram empregos. Essas empresas é que são atingidas.

A Deputada Clair pergunta: *"Mas como podemos aumentar a participação do trabalho no PIB?"* Eu não sou capaz de lhe dar uma receita, Deputada, mas diria o seguinte: por lei não será. Se V.Exas., que são arquitetos da lei, resolverem fazer uma lei segundo a qual, daqui para a frente, o brasileiro vai ter 40%, 50%, 60% de participação do PIB, tenho a impressão de que essa lei não vai vingar.

A participação maior do trabalho no PIB, pela análise da história que verificamos, ocorreu quando? Em primeiro lugar, quando aumentou a concorrência,



nos mercados competitivos — estou falando das economias capitalistas; se for uma economia socializada, é outra regra. Houve maior participação do trabalho, nos mercados competitivos, quando aumentou a concorrência. Primeira condição.

Quando aumenta a concorrência, eu, que sou empresário, não quero perder meu empregado, principalmente para meu concorrente. Eu quero retê-lo e vou dar-lhe o maior benefício possível, que é o que acontece, por exemplo, nos Estados Unidos, onde a legislação trabalhista é anêmica, pequena, fininha, simples, mas os benefícios que as empresas dão são enormes. Por quê? Porque elas não querem perder empregados para os concorrentes. Primeiro, concorrência. Infelizmente, não estamos em uma economia amplamente concorrencial, apenas em alguns setores.

Segunda condição, importante também, é educação, porque eu não vou querer perder o trabalhador que é produtivo, que soma muito na empresa, não só no sentido de trabalhar bem, mas soma com harmonia com os colegas, compondo grupo, vivendo bem, tratando todos com dignidade, sendo tratado com dignidade. Eu não quero perder isso, educação é fundamental.

Em terceiro lugar, qualidade de capitais, capitais que tenham qualidade nos investimentos. Se formos depender apenas daquele capital que faz uma fábrica de cocada de fundo de quintal, a participação do trabalhador vai ser pequena. Agora, quando você tem um capital que vem e diz: *“Eu vou fazer uma petroquímica, vou fazer uma PETROBRAS”* — cada posto de trabalho no setor petroquímico, na PETROBRAS, exige investimento de 1 milhão e 100 mil dólares para gerar um posto de trabalho. Esse trabalhador qualificado que está lá ganha muito mais do que a média. Esse é um ambiente avançado em termos tecnológicos. O mesmo vamos dizer das montadoras de automóveis: estão lá em cima, elas têm forte concorrência.

Deputado, V.Exa. perguntou se todas as micro, pequenas e grandes empresas têm de ser tratadas igualmente no campo trabalhista. Não sei. Essa é uma questão que o Relator, Deputado José Chaves, apontou muito bem. É preciso ter o contraditório porque é daqui que vai sair a solução política que irá equilibrar as coisas. Mas não tenho essa resposta, porque a questão envolve dimensionamento político. Mas vale a pena examinar alguns exemplos.

Por exemplo, será que um barbeiro que quer contratar mais 2 ou 3 oficiais, tem condições de pagar os 103,46%? Vamos dizer que sim, se ele puder passar os

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

custos dessa contratação para os seus serviços. Será que um barbeiro consegue passar isso para o consumidor? Sua capacidade é muito limitada. Será que ele pode fazer inovações tecnológicas para ganhar produtividade no trabalho? Fazer com que cada barbeiro, por exemplo, trabalhe por 3, e então ele não precise contratar os 3 e contrate mais um só? A capacidade ou a possibilidade de ele inovar tecnologicamente numa barbearia é muito pequena.

Vamos considerar uma empresa montadora, para quem ela vende? Para consumidores de alta renda, dentro e fora do Brasil. Será que ela tem condições de passar para o preço do seu produto? É claro que tem. Não tudo, mas ela tem mais condições do que um barbeiro. Do ponto de vista tecnológico, será que ela tem condições de inovar para ganhar produtividade no trabalho e, com isso, até melhorar salário? É lógico que ela tem. Muito mais do que um barbeiro.

Então, a realidade de uma micro e pequena empresa é muito diferente de uma grande empresa. A realidade de um microempresário é quase parecida, senão igual ou até pior, com a de um trabalhador, às vezes até da informalidade.

O Brasil vai ter que meditar. Esta Casa é o local onde essa meditação terá que ser feita com profundidade. Se vamos continuar aceitando trabalhadores de primeira e de quinta classe ou se vamos marchar para uma legislação que, Deputada Clair e Deputado Daniel, não vai gerar o emprego que estamos pensando, mas vai destravar aquilo que hoje entrava aqueles que podem gerar mais emprego e, sobretudo, formalizá-lo.

Muitas pessoas dizem que formalizar não é gerar emprego. Formalizar é contribuir para a Previdência; contribuir para a Previdência é reduzir o déficit de 71 bilhões que houve no ano passado; reduzir o déficit da Previdência é evitar que o Governo vá ao mercado tomar dinheiro emprestado; o Governo não indo ao mercado tomar dinheiro emprestado, o juro baixa; baixando o juro, as pessoas tomam dinheiro para consumir e para produzir. Aí surge o emprego. Então, formalizar tem um efeito também sobre o emprego.

Vou parar por aqui, Presidente, porque há muitas questões que podemos conversar informalmente depois. (*Palmas.*)

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Sr. Presidente, farei uma pergunta objetiva ao Prof. Pastore.



Com a implantação do SIMPLES, o INSS e outras questões aqui relacionadas foram modificadas e são sobre a contribuição. Então, INSS, salário-educação, seguro-acidente, serviços sociais, formação profissional, SEBRAE, INCRA, com exceção do FGTS, que tem de ser recolhido. Refiz rapidamente esses cálculos: as empresas que estão no SIMPLES, seguindo a mesma metodologia aplicada por V.Sa. não dão 103,46%, mas 65,03%. É isso mesmo?

**O SR. JOSÉ PASTORE** - Não, a redução total de todos esses encargos é de 17% sobre aquele primeiro grupo da tabela apresentada aqui. É de 17% sobre esse grupo da tabela. Um percentual bem menor.

A Previdência Social reclama do SIMPLES porque ele está criando um problema futuro. Ela está arrecadando menos e está assumindo um encargo completo, em termos de pensões e aposentadorias. Há um problema atuarial sendo gestado.

O SIMPLES formalizou tantos postos de trabalho e aumentou tanto a arrecadação da Receita Federal, por que, então, não se passa o aumento que a Receita Federal obteve, em decorrência do SIMPLES, para a Previdência ou para outros órgãos? Com isso os dois lados acabariam sendo atendidos: a formalização e a Previdência. Por que a Receita Federal tem de abocanhar uma parcela de recursos gerada com o sacrifício da Previdência? Não sei se isso demanda legislação própria ou acerto entre esses órgãos, mas me parece uma questão solúvel. Se marcharmos para um SIMPLES trabalhista, a mesma sistemática poderá ser empregada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Muito obrigado, Prof. José Pastore.

Tem a palavra o Sr. Armand, para sua respostas e considerações finais.

**O SR. ARMAND PEREIRA** - Falarei rapidamente, dado o adiantado da hora. Darei resposta a algumas perguntas feitas pelos Parlamentares.

Em relação a qual seria o modelo e que países, há uma literatura bastante abrangente e técnicos que podem ser consultados. Há uma experiência muito rica e recente. Podemos, inclusive, ajudar nisso. É evidente que, do ponto de vista das empresas, com respeito à flexibilização, o ideal seria uma situação como aquela que hoje prevalece em países como a Dinamarca, onde existe grande facilidade de

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

admissão e demissão de trabalhadores, ao contrário do que ocorria há 20 anos, mas onde existe, também, para compensar isso, grande aumento de proteção social. Compensa-se na Previdência Social com aquilo que flexibilizou do lado da segurança e do emprego. Agora, esse é um modelo extremista, dos países ricos, que têm índices de impostos muitos elevados, mas que não é, evidentemente, um modelo adequado para um país como o Brasil, que tem déficit público e grandes dificuldades para aumentar essa teia de proteção social, para poder dar às empresas a grande vantagem de ter oportunidade de ser muito mais eficiente em termos de contratação de mão-de-obra.

Concordo com o Prof. Soares a esse respeito. Num país como o Brasil, um dos elementos fundamentais da fórmula seria tentar focalizar mais a retenção, otimização dos níveis de emprego, de proteção, mesmo que isso não queira dizer, como ele falou, garantia de estabilidade no emprego.

Concordo com o Prof. Pastore em muitos aspectos. Considero a redução de encargos fundamental. Encargos são fundamentais também ou mais ainda. Deveríamos estudar com zelo quais seriam os encargos e como. É necessário fazer uma distinção entre que tipos de microempreendimentos estamos falando, porque há, como dizia o professor há pouco, o microempresário, que é um empregador, do ponto de vista estatístico do IBGE, que emprega uma ou mais pessoas, e há o que pode empregar mais de 5, mais de 10, que também é mini. Existe grande diferença entre eles.

É desejável priorizar ou dar incentivos financeiros, fiscais, burocráticos que não penalizem a sustentabilidade futura do desenvolvimento das empresas em termos de capacidade e qualidade de mão-de-obra, de condições de trabalho, porque tudo isso está relacionado.

Deveríamos recorrer a alguns tipos de precarização de mão-de-obra, em caráter emergencial e não absoluto de mercado de trabalho, porque tudo isso vai se reverter na capacidade dos trabalhadores de comprarem, de se reciclarem, de terem acesso à formação profissional. A informalidade que precariza demasiado a mão-de-obra é uma ratoeira, um beco em saída. Isso não é bom. Temos de explorar esse aspecto. As microempresas também já têm vantagens do lado da organização do trabalho, em função de serem pequenas, dependendo do setor onde estão. Elas têm





vantagens cooperativas de poderem participar das cadeias de produção, puxadas pelas grandes empresas, se houver organização nas cadeias que promovam as pequenas. Não é só concorrendo, competindo, reduzindo encargos, custo e qualidade de mão-de-obra, que se reduz o problema da competitividade. É necessário diferenciar competitividade real de competitividade espúria, que leva à concorrência desleal, a uma precarização que não pode necessariamente sempre ajudar.

A Recomendação nº 89 da OIT está voltada para micro e pequenas empresas e trata de como flexibilizar certas questões, como promover acesso a certas vantagens às microempresas. Essa questão deverá ser analisada. Depois que saiu a Recomendação nº 89, o Ministério do Trabalho e Emprego criou uma portaria, para, numa nova Comissão ou dentro de uma já existente, viabilizar o debate em âmbito tripartite. Já propus isso novamente ao atual Ministério. Esse assunto deveria retornar à mesa de debate. Seria importante.

Não é só por aí. Redução de encargos é uma, seletividade de redução de encargos é outra, aumento de contribuições que podem concorrer contra o SIMPLES deve também ser analisado. Não necessitamos fazer com que todos os microempresários paguem a mesma coisa. As contribuições para o INSS poderiam ser diferenciadas por nível de renda. Na minha opinião, não existe nenhuma razão para que microempreendedores, que têm acesso a espaços públicos, a feiras públicas, a um bem público e que não recebam um mínimo de incentivo, contribuam para o INSS. Já houve período no País em que havia uma carteira de ambulante. Não sei porque não poderia ser feito algo nessa linha.

A aplicação da lei é um problema. Não há leis boas ou más. Se elas são más, devem ser mudadas, mas têm de ser aplicadas. Não queremos ser os defensores ideológicos. Não é à-toa que existem leis. Os países mais avançados, mais evoluídos, têm leis e as aplicam. Não é por isso que deixaram de ser competitivos. Temos muita dificuldade em explicar porque a Holanda, onde há grande participação de pequenas e microempresas, conseguiu fazer com que suas taxas de emprego formal crescessem entre 1995 e 2000. Essas análises comparativas merecem ser feitas.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

Como ampliar empregos? Vivemos 20 anos com a noção de que o negócio é maior competitividade, é deixar as forças do mercado tomarem conta, deixar que as economias de mercado de trabalho se arrumem com as forças de mercado, e que isso faz crescer e que o crescimento é que faz gerar emprego.

Nos últimos 20 anos, em quase todo o mundo, a questão do emprego voltou para um patamar de conseqüência das políticas de crescimento. É preciso crescer para criar emprego, mas sem a análise de políticas alternativas de emprego, porque podemos ter uma taxa de investimento X; criar nível Y de emprego ou um nível Y mais tanto de emprego depende de onde se investe, de que prioridade se dá a determinados setores etc.

É com muito interesse que observamos que atualmente o BNDES, com essa nova administração, tem enfatizado, de novo, a importância de dar atenção a emprego como parte do fomento dos investimentos, para poder analisar alternativas de investimentos que gerem mais empregos e que possam analisar os custos, benefícios, vantagens comparativas de um país como o Brasil, que é rico em biomassas, água, em toda cadeia florestal, bioenergia, biodiversidade, em pesca — essa costa toda que está arrendada a navios estrangeiros, que, pela lei, deveriam empregar dois terços de homens e não empregam nem um terço. Temos um país rico em mão-de-obra de baixa qualificação, em recursos naturais intensivos e mão-de-obra complementar à geração de emprego, mas estamos perdendo uma grande oportunidade. Não se cria emprego só em refinaria de petróleo ou em montadoras de automóveis. Temos grande capacidade de geração de emprego no setor rural. Somos um país que tem, bem ou mal, algo chamado movimento sem-terra, que quer terra. E o País é rico em terra. O País já foi um grande produtor agrícola e pode voltar a ser, dentro ou fora da ALCA etc.

Temos que colocar novamente — e penso que já estamos começando a fazer isso — emprego no fulcro, no centro da análise de desenvolvimento. Precisamos voltar não ao Estado protetor, não o *welfare state*, mas o retorno a metodologias que podem identificar como é que se pode crescer X ou Y com taxas de emprego diferentes. Como satisfazer necessidades básicas pode gerar mais empregos? Como faremos para transformar problemas sociais em oportunidades de crescimento? Precisamos reverter a fórmula, dar mais ênfase ao emprego para

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ****COM REDAÇÃO FINAL****Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Comissão Especial - Reforma Trabalhista****Número: 0572/03****Data: 21/05/03**

poder crescer mais, através do atendimento de necessidades básicas, de serviços intensivos de mão-de-obra, de serviços positivos para o desenvolvimento das comunidades. Com isso, podemos gerar mais demanda agregada, mais empregos, crescer e redistribuir melhor a renda. Se crescermos com mais emprego, redistribuiremos mais a renda nacional. Assim, pode-se ter melhor desenvolvimento sustentável. *(Palmas.)*

Redução da jornada é outro assunto importante. O tema tem sido alvo de debates na França, Alemanha e em outros países da Europa. Sempre que há redução do tempo de trabalho, há tendência de se aumentar a intensidade do trabalho. Evidentemente, havendo redução significativa do número de horas de trabalho e, ao mesmo tempo, algum tipo de pacto social e/ou misturado com normas e regulamentações que evitem, por exemplo, o sujeito estar aposentado com 2 empregos — isso é comum acontecer — tem que haver algum tipo de regulamentação. Se possível, algum acordo que possa contornar a situação. Observamos que a redução do tempo de trabalho em 3 horas, de um total de 48, o efeito é quase nada em termos de emprego. Agora, a redução do número de horas em 15%, 20% ou mais começa a ter forte implicação em termos de demanda de mão-de-obra, desde que haja ajuste nas outras condições da organização do trabalho.

Estudos têm sido feitos a respeito dessas questões. Certamente esse debate vai retornar no âmbito brasileiro. Agora, não é panacéia. É muito importante desenvolver algo que está faltando há muitos anos: uma política geral de emprego, mesmo que ela venha depois do primeiro emprego, depois de coisas mais específicas que são prioridades de momento. Mas é necessário e importante ter uma política geral de emprego que analise essas diferentes vertentes.

Era o que tinha a dizer. *(Palmas.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Tem a palavra o Deputado Dimas.

**O SR. DEPUTADO RONALDO DIMAS** - Sr. Presidente, convenci-me ainda mais daquela proposta que conversamos no jantar oferecido na casa do Relator, Deputado José Chaves. Ouvimos as experiências positivas e também negativas de



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

alguns países. São subsídios importantes para o nosso direcionamento. Temos que conhecer muito mais ainda sobre o assunto.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Deputado Dimas, sua preocupação é válida. Vamos ficar atentos à preocupação de V.Exa. Considero extremamente importante obter informações sobre a experiência que deu certo ou não, onde há liberdade sindical ou não, se houve ou não mudança.

Vamos terminar esta série de palestras na semana que vem, quando realizaremos audiência exclusiva para discutir requerimentos, metodologia e os próximos passos a tomar.

Quero dizer ao Prof. José Pastore, ao Dr. Armand Pereira e ao Dr. Celso da Silva Soares que esta Comissão foi criada com o objetivo de realizar a reforma. Já tivemos outros momentos ao longo da vida. Nos meus 21 anos de sindicalismo, já participei de palestras no intuito de debater esse assunto nesta Comissão. E havia um misto de vontade de mudar e de esperança para que houvesse mudança.

Temos o Fórum Trabalhista e vários setores do movimento social, tanto patronal quanto de trabalhadores e operadores do Direito, para que possamos, de fato, realizar reformas. Vamos necessitar, certamente, da presença de V.Sas. em outras audiências públicas, pois contribuíram de forma efetiva para os trabalhos. E os Deputados, apesar das questões abordadas desde o início, são pessoas ligadas também ao mundo do trabalho. É emblemático que o Presidente desta Comissão seja ligado ao setor do trabalho — foi presidente de um importante sindicato e de uma central sindical — e tenha, como Relator, um empresário digno e adepto às mudanças, que está à disposição do Presidente desta Casa.

Agradeço a todos a presença, a paciência e a disposição de participarem desta audiência pública. Certamente teremos inúmeras oportunidades para discutirmos essas questões.

Solicito ao Sr. Armand Pereira sugestões no sentido de verificar a existência de instituições ou organizações, em âmbito internacional, ligadas à área do trabalho — considerando a proposta do Deputado Almir Moura, que se referia também à questão do contraditório, pois creio que isso nos ajudará —, a fim de realizarmos grandes debates e tomarmos decisões ainda este ano.

Antes de encerrar a reunião, passo a palavra à Deputada Dra. Clair.



CÂMARA DOS DEPUTADOS - DETAQ

COM REDAÇÃO FINAL

Nome: Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Comissão Especial - Reforma Trabalhista

Número: 0572/03

Data: 21/05/03

**A SRA. DEPUTADA DRA. CLAIR** - Sr. Presidente, agradeço ao Relator, Deputado José Chaves, o maravilhoso jantar que nos foi oferecido, dando oportunidade a todos nós para construirmos um relacionamento maior. Esperamos que esse jantar se repita por muitas vezes.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Vicentinho) - Deputada Dra. Clair, sinto-me particularmente homenageado, porque S.Exa. me disse que ia fazer uma comida da minha terra, Acari. Foi servida carne de sol, de Caicó, do Rio Grande do Norte. Portanto, sinto-me altamente homenageado.

Agradeço a todos os profissionais, por intermédio da figura do Secretário da Comissão, Sr. Valdivino Tolentino Filho, a colaboração.

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar a presente reunião, antes convocando para o dia 28, às 14h30min, no Plenário 10, a próxima reunião de audiência pública com a presença do Sr. Manoel Antônio Teixeira Filho, jurista; do Dr. Estevão Malet, professor da USP; do Dr. Morse Lira Neto, Procurador do Trabalho da 6ª Região, Recife, Pernambuco; e do Dr. Roberto Caldas, representante da OAB no Tribunal Superior do Trabalho.

Está encerrada a reunião.

**REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

AGGIO, Alberto (org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Editora UNESP, 1998

ARGUELLO, Katie (ent). *Direito e democracia*. Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996

ARNAUD, André-Jean (org.). *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARNAUD, André-Jean. *Alguns impactos da globalização sobre o direito*. Conferência proferida durante a XVIII Conferência Nacional da OAB, em novembro de 2002, Salvador (BA), *mimeo*.

ARQUIVOS DE DIREITO. Ano 2, número 2, vol. 1, abril de 1999. Nova Iguaçu, Gráfica universitária. PINAUD, João Luiz Duboc. *Sistema econômico e desenvolvimento*. p. 49.

ARRUDA JUNIOR, Edmundo (org.). *Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho*. Curitiba, Ed. IBEJ, 1998

\_\_\_\_\_. *Direito moderno e mudança social (ensaios de sociologia jurídica)*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

AQUINO, Rubim Santos Leão de *et al.* *História das sociedades americanas*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2000

AVRITZER, Leonardo (coord). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

BASTOS, Aurélio Wander. *O ensino jurídico no Brasil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000

BEIRED, José Luís Bendicho. *A função social dos intelectuais*. In AGGIO, Alberto (org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Editora UNESP, 1998

BIRNFELD, Carlos André. *Manual prático dos critérios de avaliação da qualidade dos cursos de direito*. Pelotas: Delfos, 2001

BITTAR, Eduardo C. B. *Direito e ensino jurídico: legislação educacional*. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. *Metodologia da pesquisa jurídica (teoria e prática da monografia para os cursos de direito)*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992

\_\_\_\_\_. *El problema del positivismo jurídico*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP, 1997

BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002

BONFIM, Benedito Calheiros. *Ensino jurídico, advocacia e magistratura: a eleição no IAB e sua significação*. Rio de Janeiro: Destaque

CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista (ensaio sobre o Brasil)*. São Paulo: Editora 34, 1999

CÂMARA, José Gomes B. *Subsídios para a história do direito pátrio*. Tomo III. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Editora, 1966

\_\_\_\_\_. *Subsídios para a história do direito pátrio*. Tomo II. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Editora, 1964

CARDOSO, Ciro Flamarion S. & BRIGNOLI, Héctor Pérez. *História econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Graal, 1983

COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia*. 4ª edição. São Paulo: Editora UNESP, 1998



COUTO, Jorge. *A construção do Brasil*. Lisboa: Edições Cosmos, 1995.

EAGLETON, Terry. *Ideologia. Uma introdução*. São Paulo: UNESP: Editora Boitempo, 1997

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Volume 1/10<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Globo e Publifollha, 2000

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8<sup>a</sup> edição. São Paulo: EDUSP, 2000

FELIZARDO, Joaquim J. *História nova da República Velha; do manifesto de 1870 à revolução de 1930*. Petrópolis: Vozes, 1980

FREIRE, Américo & CASTRO, Celso. “As bases republicanas dos Estados Unidos do Brasil”. In: CASTRO GOMES, Ângela de (*et al.*). *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, CPDOC/FGV, 2002

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

\_\_\_\_\_ *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

GOHN, M. da Glória. “O novo associativismo e o Terceiro Setor” In *Serviço Social e Sociedade*. Nº 58, São Paulo: Cortez, 1998

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo: Circulo do Livro, 1985

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HINKELAMMERT, Franz. *Democracia y totalitarismo*. São José, Costa Rica, DEI, s/d

IGLÊSIAS, Francisco. *Trajatória política do Brasil (1500-1964)*. São Paulo: Companhia das Letras.1993

IOSCHPE, E.B.(Org.). *3º Setor e Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de direito ou fábricas de ilusões?* Rio de Janeiro: IDES, 1999

LINHARES, Maria Yedda (org). *História geral do Brasil*, 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe*. Porto: Publicações Escorpião, 1989

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história – lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000

MAESTRI, Mário. *Uma história do Brasil: Colônia*. São Paulo: Contexto, 1997

\_\_\_\_\_. *Uma história do Brasil: Império*. São Paulo: Contexto, 1997

MANNHEIM, Karl. *Ideology and utopia: an introduction to the Sociology of Knowledge*. London: Lund Humphries, 1949

\_\_\_\_\_. *O problema do intelectual*. In FORACCHI, Marialice M. & FERNANDES, Florestan. *Karl Mannheim*. São Paulo: Ática, 1982.

MENEZES, Maria Thereza C.G.de “Estado, Terceiro Setor e Filantropia Empresarial: A Nova Face da Antiga Parceria” In *Serviço Social & Movimento Social*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, v.1,n.2 (2000)

MEREGE, Luiz Carlos (Coord.). *3º Setor: Reflexões sobre o Marco Legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001

MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora SENAC, 1999

OLIVEIRA, Luciano. *Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político de esquerda no Brasil*. Recife: Pindorama, 1995.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos. Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1991

RIBEIRO, Darcy & MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. *A fundação do Brasil: testemunhos, 1500-1700*. Petrópolis: Vozes, 1992

RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org). *Ensino jurídico: para que(m)?* Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2000

\_\_\_\_\_. *Ensino jurídico e direito alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ensino jurídico: saber e poder*. São Paulo: Acadêmica, 1988

RODRIGUES, Horácio Wanderlei & JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Da idéia de universidade à universidade de idéias”. In: PINTO, Cristiano Paixão Araújo (org). *Redefinindo a relação entre o professor e a universidade: emprego público nas Instituições federais de ensino?* Brasília:UNB, Faculdade de Direito/CESPE, 2002

SCHERER-WARREN, Ilse. *Associativismo civil e interculturalidade na sociedade global*, mimeo, s/d.

SPILLER, Eduardo Pena. *Pajens da casa imperial, jurisconsultos, escravidão e a lei de 1871*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

VENÂNCIO FILHO, Alberto (org.). *História dos 150 anos do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1995

VENTURA, Deisy. *Ensinar direito*. São Paulo: Manole, 2003

VILLA, Marco Antonio. *O nascimento da República no Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2ª ed., São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1997

\_\_\_\_\_. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

**Documentos da Internet**

<http://an.uol.com.br/1998/set/21/0cro.htm>.

<http://www.teotonio.org/teses/bach14.htm>

<http://historianet.com.br/main/mostraconteudos.asp?conteudo=257>

<http://historianet.com.br/main/mostraconteudos.asp?conteudo=13>

[http://www.unesco.org/most/demgov\\_port.htm#note](http://www.unesco.org/most/demgov_port.htm#note).

[http://www.oab.org.br/hist\\_oab/antecedentes.htm](http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm)

<http://www3.senado.gov.br/anais/>

**Documentos, Revistas e opúsculos do IAB**

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1843

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1880

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1899

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1910

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1917

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1934

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1949

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1971

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1977

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1984

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 1999

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Estatuto de 2002

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 4 de agosto de 1873.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 17 de novembro de 1873.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Atas das sessões ordinárias dos meses de setembro e outubro de 1892

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 8 de agosto de 1907.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 20 de abril de 1911.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 18 de maio de 1911.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 1º de julho de 1915.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 7 de agosto de 1916

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 31 de outubro de 1917.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 19 de abril de 1923

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 16 de abril de 1931

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 5 de junho de 1931

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 2 de julho de 1931

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 4 de agosto de 1932

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 28 de novembro de 1935



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 11 de novembro de 1937

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 19 de junho de 1941

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 19 de abril de 1945

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 22 de junho de 1950.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 19 de agosto de 1954.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 26 de agosto de 1954.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 24 de outubro de 1954.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 11 de junho de 1964.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 14 de março de 1984.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ata da sessão ordinária de 9 de janeiro de 1997.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. *Cincoenta annos de existência: memória*. Lido pelo 1º secretário Manoel Álvaro de Souza Sá Vianna, na sessão solene do 50º. Aniversário do IAB. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. *Livro do centenário: 1843-1943*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio – Rodrigues & C., 1948.

ANAIS DO I SEMINÁRIO: ENSINO JURÍDICO, ANÁLISE E REFORMA. Instituto dos Advogados Brasileiros, 1969.

MEDALHA TEIXEIRA DE FREITAS: Homenagem a Paulo Bonavides. Instituto dos Advogados Brasileiros. Rio de Janeiro: Ed. Destaque, 1999

REVISTA DO INSTITUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: Typographia de Quirino & Irmão, jan-fev-mar 1862

REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, 1871 a 1880. Tomo VIII. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança

REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, 1888. Tomo XII. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança

REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Ano XVII, nº 61, 2º semestre de 1983

REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVII, nº 81, 1º e 2º semestres de 1994.

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVIII, nº 82, 1º semestre de 1995. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXVIII, nº 83, 2º semestre de 1995. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXIX, nº 84, 1º semestre de 1996. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXIX, nº 85, 2º semestre de 1996. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXX, nº 86, 1º semestre de 1997. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXX, nº 87, 2º semestre de 1997. Rio de Janeiro: Destaque

REVISTA DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ANO XXXI, nº 88, 1º semestre de 1998. Rio de Janeiro: Destaque.