

A CONSTITUIÇÃO DA GUANABARA

GLADSTONE CHAVES DE MELO

O Estado da Guanabara tem a sua Constituição, preparada em meio a dificuldades inúmeras, entre as quais justo é salientar a divisão da Constituinte que a votou entre duas tendências bem diversas. Compromissos recíprocos, flutuações nos dois grupos levaram à elaboração de um estatuto em que há coisas boas e coisas ruins, embora guarde certa unidade, que chega a surpreender, em face da heterogeneidade do corpo que o preparou. Há excelentes medidas anti-“eleitoreiras” (como a que proíbe nos 180 dias que antecedem as eleições qualquer projeto referente a funcionários); e há um capítulo relativo à educação que é um simples “agregado de slogans e lugares comuns”, traduzindo “uma concepção estatalista, monopolista e anti-democrática”. Dela se poderá tirar o bem e o mal, tão certo é que, como dizia RUI, “boa é a lei quando há no executivo a virtude que no legislativo não havia”.

No dia 27 de março do corrente ano foi promulgada a Constituição do Estado da Guanabara, elaborada pela Assembléia eleita a 3 de outubro passado, com esta primeira missão específica.

De tal Constituição foi dita muita coisa: é a mais sucinta de todas as Constituições estaduais, é a mais progressista, é a melhor, etc. Contudo, escasseiam ainda as análises de conjunto acerca do trabalho dos Constituintes guanabarrinos. Só temos notícia de uma conferência do Professor e

Deputado TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, na Confederação Nacional do Comércio, e de outra, no mesmo local, do Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, ex-Consultor Geral da República.

Não há que esperar comentários técnicos sobre a carta política do jovem Estado federado, porque não têm sido praxe obras de tal natureza, possivelmente pelo escasso interesse que despertariam. Temos, pois, de contentar-nos com visões de conjunto, panorâmicas, definidoras das tendências, o que, de resto, é o que convém e basta ao homem de cultura geral.

Tendo sido um dos arquitetos da Constituição guanabarina, aceitei o convite de oferecer aos leitores de SÍNTESE uma síntese sobre a já discutida Carta dos cariocas.

ELABORAÇÃO

A Assembléia instalou-se a 6 de dezembro de 1960, composta de trinta deputados eleitos a 3 de outubro. Passada a organização da Mesa, entrou-se a discutir o Regimento Interno, que foi logo votado, tomando-se por modelo o Regimento da Constituinte nacional de 1946. Criaram-se, em consequência, três Comissões, a Diretora, a Constitucional e a Especial.

Competia à segunda, como é óbvio, à Constitucional, elaborar o Projeto. Nela figuraram doze deputados, representativos de todos os partidos, em escala proporcional às bancadas. Foi eleito Presidente da Comissão o deputado e jurista TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, que designou Relator-Geral o deputado, constituinte de 46, ALIOMAR BALEEIRO.

Distribuíram-se logo os doze em quatro sub-comissões, encarregada cada uma de elaborar o ante-projeto de um dos títulos provisórios iniciais: organização do Estado e seus Podêres; organização judiciária, ordem econômica e financeira e serviços públicos; educação e cultura e assistência social.

No primeiro mês, os trabalhos ficaram bastante perturbados pela tramitação, discussão e votação do Ato Constitucional, que afinal foi aprovado. Este Ato esvaziava a

antiga e terrível Câmara de Vereadores, avocando à Assembléia a plenitude do Poder Legislativo e, por conseguinte, acabando desde logo com a anomalia institucional da dualidade de legislativos no novo e informe Estado. A providência, de si justa e saneadora, teve logo seus efeitos suspensos por uma incompreensível e injustificável "liminar", concedida pelo Ministro do Supremo ARI FRANCO, na última meia-hora de funcionamento do Tribunal, que logo entrou em recesso por dois meses.

Assim sendo, somente nos primeiros dias de janeiro é que se começou a trabalhar efetivamente na elaboração constitucional. Pronto o projeto na Comissão, fruto de longos e vivos debates, desceu ao Plenário, para a primeira discussão e emendas. Este trabalho inicial, o Projeto, era na realidade quase um mistifório: confuso e profuso, incoerente, contraditório, por vêzes, abrigador de tôdas as tendências e faltas de tendências.

Terminada a primeira discussão, voltou à Comissão com nada menos de oitocentas e cinqüenta emendas, 210 das quais do Deputado ROLAND CORBISIER, que trabalhou muito assessorado e, não obstante, se perdeu em detalhes ínfimos, como troca de conectivos, ortografia, vírgulas e outras coisas assim. Note-se que as oitocentas e cinqüenta emendas (algumas com diversos e multiplicados artigos e parágrafos) foram oferecidas a um Projeto que totalizava noventa e cinco artigos!

Cabe aqui ressaltar o trabalho do Deputado ALIOMAR BALEEIRO que, em quatro dias apenas, no Carnaval, examinou e deu parecer escrito sobre as 850 emendas.

Permitido me seja também dizer que fizemos, eu e a Deputada SANDRA CAVALCÂNTI, da sub-comissão de Educação, um ante-projeto para o capítulo "Da educação e da cultura", modéstia à parte bom, muito pensado, coerente, progressista, democrático, fruto de uma longa experiência e freqüentação dos problemas educacionais. Nada obstante, êsse trabalho foi destruído de golpe, sem maior discussão, e substituído por um agregado de *slogans* e lugares comuns, onde predominou e prevaleceu a concepção estatalista, monopolista e anti-democrática de educação e ensino. Para êsse

desastroso resultado contaram os comunistas da Assembléia com a decidida colaboração dos demagogos, dos eleitores e dos que, à falta de idéias próprias, repetem as alheias, inoculadas por processos técnicos de *bourrage de crâne*.

Discutidas as oitocentas e cinquenta emendas e apresentadas umas tantas sub-emendas, melhorou já o projeto primitivo, que começou a tomar corpo e tornar-se coerente. No Plenário então produziu-se o trabalho de seleção final, de que resultou a Constituição. Esta, ainda meio desconexa, organizou-se quando se discutiu e elaborou a redação final.

ESTRUTURA

A Constituição guanabarina tem um preâmbulo, oitenta e um artigos e mais vinte e cinco, constantes do "Ato Constitucional das Disposições Transitórias". Tem sido proclamado que é a mais curta Constituição do Brasil, mas vai nisso engano: a do Espírito Santo tem setenta e nove artigos no corpo, mais dezenove nas Disposições Transitórias.

O preâmbulo que vingou foi o de autoria do Deputado ALIOMAR BALEIRO, assim redigido: "O Povo do Estado da Guanabara, por seus representantes, reunidos em Assembléia Constituinte, pondo a confiança em Deus, no propósito de assegurar a todos os habitantes e às gerações futuras os benefícios da liberdade, da ordem, da segurança, do bem-estar, da educação, da saúde, do desenvolvimento e da solidariedade humana, decreta e promulga a seguinte . . ."

Foram propostas várias fórmulas, diferentes em detalhes e, às vezes, em posição. À primeira vista se diria que o preâmbulo é mera formalidade, mas de fato representa uma tomada-de-posição inicial, define a filosofia que informa o diploma legal, tanto que muitos tratadistas consideram esta espécie de prefácio que trazem as Cartas Políticas como matéria constitucional, ao menos como elemento orientador da hermenêutica.

O corpo da nossa recente Constituição distribui seus artigos por seis Títulos, assim caracterizados: I, Da orga-

nização do Estado e seus Podêres; II, Do Ministério Público; III, Da organização financeira e administrativa; IV, Da organização municipal (com um único artigo); V, Dos direitos fundamentais; VI, Disposições gerais.

Cada Título se divide em capítulos e êstes, por sua vez, subdividem-se em seções.

O Título Primeiro desdobra-se assim: Capítulo I, Da competência do Estado e do seu Governo; Capítulo II, Do Poder Legislativo, com 7 seções: "Disposições preliminares", "Das atribuições da Assembléia Legislativa", "Das leis e resoluções da Assembléia Legislativa", "Do veto", "Dos direitos e deveres dos Deputados", "Do orçamento", "Da fiscalização da execução orçamentária"; Capítulo III, Do Poder Executivo, com 4 seções: "Do Governador do Estado", "Das atribuições do Governador do Estado", "Da responsabilidade do Governador", "Dos Secretários de Estado"; Capítulo IV, Do Poder Judiciário, com 5 seções: "Dos órgãos do Poder Judiciário", "Da competência do Tribunal de Justiça", "Do Conselho da Magistratura", "Da carreira de magistrado", "Dos serventuários da Justiça".

O Título II, referente ao Ministério Público, não se divide: apenas define a instituição, dizendo-a "órgão da da sociedade e fiscal da execução da lei", — e trata de sua organização.

O Título III desdobra-se assim: Capítulo I, Da organização financeira, com 2 seções: "Das receitas" e "Do patrimônio do Estado"; Capítulo II, Da organização administrativa, com 2 seções: "Dos serviços públicos" e "Dos funcionários públicos".

O Título IV, referente à organização municipal, é embrionário e só contém um artigo, assim redigido: "A divisão do Estado em Municípios será condicionada às peculiaridades da região, às condições geo-econômicas, demográficas e financeiras e às possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais".

O Título V desdobra-se assim: Capítulo I, Dos direitos e garantias individuais (um único artigo); Capítulo II, Da educação e da cultura (10 artigos, sem nenhuma seção); Capítulo III, Da saúde e da assistência social (cinco

artigos, sem seção nenhuma); Capítulo IV, Da ordem econômica e social (sem seção e com 6 artigos).

O Título VI, consagrado às Disposições Gerais, obviamente não se subdivide em seções e comporta sete artigos.

O Ato Constitucional das Disposições Transitórias, como já se disse, apresenta vinte e cinco artigos, o primeiro dos quais, um tanto ousado, acaba de receber consagração em Emenda, aprovada, à Constituição Federal. Reza êle. "Enquanto não forem criados Municípios no Estado da Guanabara, caberá ao Estado a decretação e a arrecadação dos tributos municipais".

CRÍTICA

Se quiséssemos principiar por um truismo, diríamos que na Constituição guanabarina há do bom e do ruim. Mas, especificando diremos que o balanço final é favorável. De certo modo poderíamos quase dizer que a Constituição ficou melhor do que a Constituinte, porque esta era muito desigual, muito compósita, muito contraditória internamente, e a Constituição saiu com bastante unidade relativa. Sobretudo se considerarmos que ela foi elaborada num momento de crise, de perplexidade, de transição profunda, de terrível choque de idéias, de ausência de pensamento organizado, num momento de forte e vasta infiltração comunista.

O novo Estado emerge de uma situação caótica e abissal. Durante longo tempo foi o Rio de Janeiro, Distrito Federal, uma espécie de "cloaca máxima" da politicalha nacional. Aqui se compravam e pagavam os políticos de toda parte, e a Prefeitura se tornou uma sorte de feira de arrabalde ou mercado persa, onde se amontoava gente às coto-veladas e onde os famintos saciavam um longo e voraz apetite. Basta dizer que de 1930 a 1960 o funcionalismo passou de 5.000 a 90.000 e que cerca de 85 % do orçamento, o segundo da República (25 bilhões) é absorvido por essa legião de "servidores". Baste dizer que nunca se fez concurso para os cargos de maior responsabilidade e mais altos vencimentos e que os advogados da Prefeitura, pagos para defendê-la em Juízo, viviam a entrar em Juízo com ações

contra ela, pleiteando sempre aumentos de vencimentos. Algo de inimaginável . . .

Pois bem: a Constituição pôs vários freios a essa calamidade. Assim é que proibiu votarem-se, nos 180 dias que antecedem às eleições, projetos referentes a funcionários: proibiu nomeações no mesmo prazo, perigoso e convidativo ao delírio eleitoreiro com dinheiros públicos, Igualmente, vedou a alteração dos fundamentos da receita para menos e as autorizações da despesa para mais da proposta orçamentária oriunda do Poder Executivo. Explicando e trocando em miúdos: a Assembléia tem de ficar, ao elaborar o orçamento, no chão e no teto que sugeriu o Executivo, de tal arte que já não se pode repetir o que os demagogos são mestres em fazer, ou seja, forjar uma receita e acrescentar a despesa com inúmeras obras públicas inexecutáveis (por escassez de recursos) mas rendosas em votos.

Outra determinação sadia e salvadora da Constituição foi esta: os aumentos de vencimentos para o funcionalismo têm de vir acompanhados do respectivo aumento de receita e só entrarão em vigor no exercício seguinte, evitando-se assim os catastróficos rombos no erário, levados a efeito no curso do ano financeiro e não previstos.

Também, quase se consagrou o princípio do mérito, estabelecendo-se que os cargos públicos serão preenchidos por concursos de provas ou de provas e títulos. Digo "quase", porque houve exceção. Realmente, os comunistas, os totalitários, mancomunados com os demagogos e os donos de clientelas eleitorais, conseguiram firmar sólidamente um antigo privilégio (do ex-Distrito Federal), anti-constitucional, anti-democrático e anti-cristão: ficou terminantemente proibido o concurso para o magistério primário, ao qual só terão acesso as normalistas formadas pelas Escolas Normais Oficiais, acesso "automático", independente de seleção vocacional ou cultural. Quem termina o curso é nomeada, tenha ou não jeito para o mister, goste ou não goste de ensinar.

É a "constitucionalização" de um velho abuso monopolista, que tem servido de alavanca eleitoral. O resultado, para o ensino, é que os pais (ou melhor, as mães) esco-

lhem para as filhas, aos doze anos, não o magistério, mas um emprêgo público garantido. Quando a moça, passados os estágios obrigatórios, lá por volta dos vinte anos, vai escolher escola, muitas vêzes, por não ter vocação, escolhe a não-escola e se empenha de todos os modos para "sair da turma", como elas dizem. Em consequência, o atual governo encontrou nessa situação, isto é, não dando aula mas recebendo para isso, cêrca de três mil e quinhentas professoras primárias.

Foi em vão, contudo, o trabalho de uns poucos para chamar os constituintes à razão nesta matéria: votaram maciçamente pelo monopólio, pelo privilégio exclusivo, pelo estatismo educacional, anti-constitucional, anti-democrático e anti-cristão.

O capítulo relativo à ordem econômica e social, de par com algumas coisas erradas e até perigosas para a economia da Guanabara, contém princípios bons, inclusive as preliminares e o condicionamento para uma reforma agrária no Estado.

As "Disposições Transitórias", embora tragam algumas barbaridades e favores a grupos de funcionários, não são tão más como as congêneres de outros Estados, e tiveram a virtude de extinguir a famigerada Câmara de Vereadores, medida salvadora, que, por si só, redime a Carta de vários erros.

Trata-se, em suma, de um instrumento de trabalho político que, bem aproveitado, pode dar bons frutos, segundo aquilo de SÃO PAULO, já transportado para a ordem temporal por RUI BARBOSA, na *Oração aos Moços*: "Bona est lex si quis ea legitime utatur". Em vernáculo e glosado pelo grande baiano: "Boa é a lei quando executada com retidão. Isto é, boa será, em havendo no executor a virtude que no legislador não havia".

Resta agora aos governantes, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, pelo desdobramento, pela execução e pela interpretação, melhorar (ou piorar) o que os trinta de outubro fizeram.