

Pacto sôbre os direitos do homem.

Discurso pronunciado pelo professor Antônio de Sampaio Dória, a respeito da "Cláusula Federal" durante os debates da III Comissão, em Novembro de 1953.

No projetado pacto sôbre os direitos do homem, o artigo relativo aos Estados Federais suscitou dois projetos de resolução em sentidos opostos, um da Austrália, e o outro do Egito.

São ambos convites ao Conselho Econômico e Social, um, para que adote, e o outro para que rejeite, no futuro pacto, uma cláusula de ressalva, em benefício dos Estados Federais.

Consiste a ressalva em que, se, para qualquer artigo do pacto, "que o govêrno federal considere como dependente, no todo ou em parte, da competência federal, as obrigações do govêrno federal serão as mesmas que as das partes contratantes, que não são Estados Federais" para todo artigo que o govêrno federal considere, "em virtude de seu regime constitucional, como dependente, no todo ou em parte, da competência dos Estados, Províncias ou Cantões, que constituam o Estado Federal, o govêrno federal levará, o mais cedo possível, estas disposições ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, Províncias ou Cantões, recomendando-lhes a adoção."

Esta é, em substância, a ressalva, aplicável aos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Índia.

Contra ela, porém, formula o Egito, um projeto de resolução, convidando a Comissão dos Direitos do Homem a não fazer figurar, no projeto, que está elaborando, isenção nenhuma aos Estados Federais.

Meu país substituiu, desde 1891, pela estrutura federativa de Estado, a estrutura unitária do Império, caracterizada principalmente pela interferência do governo central na composição dos governos locais.

Apesar, porém, de ser Estado Federal, a ressalva em debate não lhe aproveita. Não obstante, é substancial para os Estados Federais, como os Estados Unidos da América,

Parecerá incompreensível que, sendo o Brasil Estado Federal e favorecendo a ressalva esta forma de Estado, ao Brasil ela não tenha aplicação.

É que nem todos os Estados Federais têm, por elemento específico, a competência provincial de legislar sobre direitos do homem. O termo “Estado Federal”, usado, em espécie, no projeto do Pacto sobre os Direitos do Homem, é palavra equívoca. Há equivocidade no emprêgo do termo genérico, para lhe precisar tôdas as formas.

O que é essencial e comum às espécies de Estados Federais, como, por exemplo, os Estados Unidos da América, e os Estados Unidos do Brasil, é:

- 1 — coexistência de governos, federal e estadual, autônomos e independentes entre si;
- 2 — subordinação das duas ordens políticas: União e Estados, à mesma soberania nacional, indivisível e para todos.

E aí se têm as duas realidades básicas de direito público: autonomia (poder próprio para compor o governo, dentro de princípios impostos) e soberania (poder próprio, acima do qual não há outro, para compor o governo).

Sòmente a Nação, que abrange, no Estado Federal, a União e os Estados, é soberana.

Pela constituição por onde impere, a nação soberana distribui, pela União e pelos Estados, o exercício do poder público, outorgando à União, como seu órgão supremo, e negando aos Estados, a representação internacional.

Não seria admissível que as 48 unidades federativas dos Estados Unidos, cada uma autônoma, e nenhuma soberana, enviassem embaixadores às Nações Unidas. Só nações soberanas, e nunca províncias subordinadas a um poder central, ou, mesmo, autônomas, mas subordinadas à mesma soberania nacional, cristalizada numa Constituição, somente nações soberanas podem ter, legitimamente, representantes, de igual para igual, junto às Nações Unidas.

Nos Estados Federais, a repartição das competências que a constituição reserve à União e aos Estados, varia, em cada Estado Federal, com as tradições políticas, a extensão territorial, e a índole dos povos.

No Brasil, a quantidade de poderes, atribuídos pela Constituição aos Estados que lhe compõe a federação, é menor que a amplitude das competências mantidas para si pelos Estados americanos, quando fundaram a União. As 23 emendas ao texto primitivo da Constituição norte-americana, a guerra civil de 1865, e as interpretações da Suprema Côrte, desdobrando os poderes implícitos da União, ainda não habilitaram o govêrno federal a desconhecer, nos Estados, competência para legislarem em matéria de direitos do homem.

No Brasil, ao contrário, as Constituições desde 1891, que adotaram a federação, transformando as antigas províncias imperiais em Estados Federados, reservaram à União tôda competência, para legislar, não só sôbre os direitos do homem, como sôbre todo o direito substantivo, civil, comercial, penal, e, até, processual. Ao mesmo tempo, reconhecem aos Estados, ou Províncias, autonomia, direito próprio, para instituírem seus governos, mas limitada pelos princípios que a Constituição lhes impõe.

Eis a razão por que, ao Brasil, Estado Federal como os demais, não se aplica a ressalva proposta ao estudo da Comissão dos Direitos do Homem.

Nem por isto, porém, deixa o Brasil de reconhecer a procedência da ressalva aos Estados Federais, cujas unidades federativas tenham, pelas respectivas constituições, competência para legislar sôbre direitos do homem.

Os governos de tais Estados como o do Canadá, da Austrália, dos Estados Unidos da América não têm autoridade para negar aos Estados ou Províncias que os constituem, nenhuma das competências que lhes outorgue sua constituição federal.

Bastará, pois, a consideração de serem várias as espécies do Estado Federal, para não supô-los todos, razoável e necessariamente, sob a mesma disciplina. E, menos ainda, encurralar o Estado Federal, cujas unidades possam legislar sôbre direitos fundamentais, neste inevitável dilema, ante um pacto que devam subscrever: ou praticam, sem autoridade constitucional, um ato nulo, e que, por isto, não obriga; ou se abstêm de assinar ou ratificar, por carência de autoridade, um pacto sem restrições.

Admitir a ressalva cuja síntese se expôs, não importa reconhecer privilégios aos Estados Federais, a que se ressalva. Mas apenas reconhecer a lealdade com que previnem a impossibilidade em que se acham, pelas constituições de seus países, de assinar o Pacto para cujo cumprimento integral não têm autoridade legal.

Por outro lado, alheiem-se a um pacto sôbre direitos do homem, sua enumeração, suas garantias efetivas, precisamente nações onde a autoridade pública se concilia com as liberdades individuais? onde o homem é livre, e o poder está limitado na lei? Os mais leais defensores dos direitos do homem e das liberdades individuais hão de ser os únicos que não possam ser *partes* em convenção internacional sôbre a defesa dêstes direitos?

Não teria senso.

Promete muito a garantia internacional dos Direitos do Homem. Mas, acima desta garantia, idealista e generosa, nação nenhuma deixa de queimar o último cartucho pela inviolabilidade de sua soberania.

A ressalva da cláusula federal é respeito à soberania do Estado onde a União partilhe com as Províncias a legislatura dos direitos do homem.

Por esta razão, o Brasil julga prudente, não a exclusão, mas a continuação, para estudo, da cláusula em debate.

Meus agradecimentos, Senhor Presidente.