REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

4/4

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

R. S. P. ★ VOL. 71 – N.º 3 – p. 425 a 614 ★ RIO DE JANEIRO ★ JUNHO 1956

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Agnello Uchôa Bittencourt

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Wilson de Souza Aguiar

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVIII | **JUNHO - 1956** | **VOL. 71 - N.º 3**

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

Simplificação de Trabalho 427

CIÊNCIA POLÍTICA

O papel das crenças econômicas na vida política — Georges Vedel (Trad. de Maria de Lourdes L. Modiano) 430

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Orçamento e Contabilidade nacional — Max Franck (Trad. de Maria de Lourdes L. Modiano) 441

Manual de Simplificação do trabalho: III. Análise do Volume do Trabalho — José Rodrigues Senna 456

ADMINISTRAÇÃO ESPECIFICA

A técnica da fixação do salário mínimo — Celso Magalhães 463

A Ação Federal sôbre o Ensino Secundário e Superior até 1930 — Geraldo Bastos Silva 473

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Orientação na taxa de calçamento (Razões em Memorial) — A. Delorenzo Neto 500

DOCUMENTÁRIO

A reorganização administrativa do Senado Federal — (conclusão do número anterior) 508

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

Liberdade religiosa no Brasil — suas bases jurídicas — Georges D. Landau 542

Os votos de Filadelfo Azevedo e a responsabilidade civil do Estado — Arnold Wald 570

Págs.

PARECERES

Consultor Geral da República

Magistrado. Aposentadoria. Lei aplicável. Adicionais — Artigo 194, II, do Estatuto dos Funcionários. Interpretação 575

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Transferência do Consultor Jurídico da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional para o M.F. Incompatibilidade da lotação em face das atribuições da função. Impasse legislativo. Meio de obviá-lo 578

Interpretação do art. 3º da Lei nº 608 de 1949, para efeito dos benefícios conferidos pela Lei nº 288, de 1948. As vantagens desta não são perceptíveis cumulativamente com as do art. 184, nº I, do E.F.P.C. 580

Prorrogação dos prazos de validade de provas de habilitação. Interpretação dos arts. 1º e 2º da Lei nº 2.705-A, de 1956. Marco inicial da prorrogação 581

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Inconstitucionalidade do dispositivo da lei estadual que limita a percentagem em que o Município pode aumentar os seus impostos; art. 57, inciso III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná 583

Tribunal Federal de Recursos

Lançamento «ex-offício» dos impostos de renda e de lucros extraordinários. Providência da ação anulatória, em parte, por ter havido majoração indevida dos lucros presumidos 586

Responsabilidade civil da estrada de ferro por danos causados a passageiros por motivo de acidente em suas linhas; mesmo que não seja apresentado o bilhete de passagem 587

Acumulação de vantagens, proventos de aposentadoria e vencimentos da atividade; quando podem ser acumulados 589

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

Impostos de transmissão de propriedade sôbre promessa ou cessão de promessa de compra e venda de imóvel. Ilegitimidade sua cobrança. Revogação da lei pela superveniência de dispositivo constitucional contrário 596

NOTAS

O problema do petróleo e suas repercussões no Senado Federal — Senador Jarbas Maranhão 598

Recrutamento de Dactilógrafos e Escriturários para repartições do M.G. 608

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa Lima Sobrinho e outros: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos 610

Fran Martins: Das sociedades de responsabilidade limitada no Distrito estrangeiro 611

Publicações recebidas 613

Colaboram neste número 614

Simplificação de Trabalho

No momento em que o Govêrno Federal, bem como a Prefeitura do Distrito Federal, o I.A.P.I. e outros, se empenham numa patriótica campanha de simplificação de trabalho, nada mais oportuno que focalizar algumas normas e conceitos atuais sôbre a promoção de métodos de trabalho.

Os problemas da seleção, utilização, contrôle de métodos de trabalho, como o de treinamento para sua execução, à luz da moderna teoria das ciências administrativas, são considerados como os mais poderosos instrumentos de ação. Sobrepujam os demais fatôres inerentes à produtividade. Não há, nessa concepção, como se poderia supor, abstração ou desvalorização de outros problemas congêneres.

Ao contrário. Pôsto em paralelo com multifários problemas de administração e organização, o campo dos métodos de trabalho assume destacada importância.

Nem ocorre, no caso, uma concepção emergente de simples teorias. Muito ao contrário, resulta de vultosas verificações práticas, feitas nas indústrias e instituições públicas. Chegou-se à conclusão de que a escolha dos métodos de trabalho, sua aprendizagem, instituição e contrôle representam o mais decisivo fator no equacionamento da produtividade. A partir dêsse fato, ruiram velhos conceitos, que tiveram de sofrer uma revisão. Dentre êles o problema relativo a chefias.

Foram superadas, nesse campo, as clássicas discriminações de "qualidades de chefia", a que, desde FAYOL, *se vinha emprestando tão grave importância. O que mais importa, no momento, não é recrutar e selecionar chefes que possuam tais ou quais qualificações. O problema é outro. Consiste em conseguir que os chefes sejam capazes de desempenhar certas funções, reconhecidas cardeais, sem as quais a chefia se confunde e assemelha à execução.*

Aquêle tipo característico de chefe, sempre infatigável, separado de seus subordinados por uma cortina de papelório, perdeu de todo a significação. Não chefia. Executa.

Era fatal a evolução. Primeiro, a época em se admitia que o executante pudesse, com o decorrer do tempo, descobrir o melhor método de trabalho. A seguir, graças à memoráveis observações de TAYLOR e de seus seguidores, acreditava-se que a solução ideal *seria confiar a promoção dos métodos de trabalho a técnicos. Mais adiante, pontificavam os elementos "staff". Por fim, a Psicotécnica e a Sociologia do Trabalho vieram evidenciar a supremacia dos resultados, quando tais encargos eram deveres dos próprios chefes imediatos. Os resultados foram mais eficazes, mais rápidos, mais econômicos.*

Os modernos administradores já não dão a mesma ênfase às tão famosas quanto variadas "qualidades de chefes", tão difíceis de encontrar. O que se espera do chefe não é apenas a presença daqueles atributos pessoais que mais exornam sua personalidade, que influem na produtividade.

O que se espera da chefia, a par de outras de menor monta, são as três capacidades fundamentais: treinar seus subordinados, assegurar-lhes apropriadas relações humanas no trabalho e melhorar os métodos de trabalho. Essas capacidades, ao contrário do que se passa com as "qualidades", são passíveis de formação profissional, bem assim fáceis de obter.

Assim, o êxito de uma Campanha de Simplificação está em mãos dos chefes, especialmente os das menores unidades de trabalho.

A promoção de simplificação passa a ser um dos deveres inerentes às chefias. Mediante curto treinamento, qualquer chefe estará em condições de levá-la a bom têrmo. Não é tarefa complexa, nem insuperável, que exija conhecimentos profundos ou esotéricos. Qualquer chefe, convencido de que sempre será possível melhorar os métodos de trabalho, compenetrado de que isso constitui um de seus deveres fundamentais, verificará do que será capaz, pelos resultados compensadores que obterá.

Portanto, pelo seu valor relativo, a questão dos métodos de trabalho é a pedra de toque da administração. Serve de medida, pois o mais importante não é o valor quali-quantitativo do traba-

lho, mas a natureza do método que possibilitou tal resultado. Conseguir selecionar, favorecer sua aceitação pelos subordinados e promover o treinamento em melhores métodos passou a ser um dos mais valiosos deveres dos chefes.

Associando-se à meritória campanha de simplificação do trabalho, em boa hora iniciada pelo Govêrno Federal, e tendo em vista a natural limitação do raio de ação direta dos órgãos dela incumbidos, a "Revista do Serviço Público" chama a atenção de seus leitores para a publicação que vem fazendo do Manual de Simplificação do Trabalho adotado pelo I.A.P.I., para orientar os respectivos chefes na aplicação das técnicas de análise e simplificação das atividades desenvolvidas sob sua gestão.

A parte publicada no presente número — terceira das quatro em que está dividido o referido Manual — trata da Análise do Volume do Trabalho.

Nos dois números anteriores, além de publicarmos a primeira e a segunda partes do Manual, respectivamente — Análise da Distribuição e Análise da Seqüência do Trabalho — focalizamos as principais bases da organização e do funcionamento da simplificação do trabalho no I.A.P.I., atividade que aquêle Instituto resolveu, louvàvelmente, exercer em caráter permanente.

O Papel das Crenças Econômicas na Vida Política (*)

GEORGES VEDEL
Tradução de Maria de Lourdes L. Modiano

1. Serão os fatos objetivos ou serão as crenças, que, em última análise, constituem o fator de causalidade essencial das estruturas e fenômenos sociais? Terão razão os materialistas ou, pelo contrário, estarão certos os idealistas? Por estranho que pareça, a resposta a tais indagações não condiciona, de modo algum, na hora atual (nem certamente num futuro próximo) o desenvolvimento da ciência política. Não é esta bastante rudimentar nem suficientemente desenvolvida para que o problema fundamental, assim evocado, norteie seus trabalhos. É que o debate entre materialismo e idealismo consiste, no sentido próprio da palavra, antes em aspecto metafísico do que metodológico. Não se nega, num dos campos, que as representações subjetivas dos indivíduos vivendo em sociedade tenham papel primordial na produção dos fatos objetivos, mesmo de natureza material; tampouco se nega, no outro, que as idéias estejam na dependência mais ou menos estrita dos dados objetivos. A discussão certamente não fica encerrada, nem seu objetivo desaparece; contudo, já não se trata de saber a qual dos dois elementos considerados — objetivo ou subjetivo — cabe o papel primordial, essencial. Tal questão é vital para uma ciência ainda em embrião que, dispondo apenas de reduzidíssimo número de observações, está tôda entregue à especulação dedutiva. Sê-lo-ia, não menos, certamente, para uma ciência plenamente desenvolvida, próxima das sínteses finais e que, em sua idade madura, se defronta com os problemas ontológicos de onde partiu. Tal questão, em compensação, tem muito menos importância nessa idade intermediária e como que adolescente, em que a ciência reune seu acervo de observações para ligá-las por meio de teorias coerentes mas fragmentárias, já sem a ilusão (ainda sem a ambição) de conformar-se com a Lei única.

Não é êsse, porém, o estado atual da ciência política. Podemos estudar o problema das crenças econômicas e de seu papel na vida política, sem sermos forçados, prèviamente ou em caminho, a tomar partido acêrca de determinada filosofia da sociedade e da História. Pareceu-nos interessante frisar essa observação antes de entrarmos pròpriamente em nosso tema.

(*) Êste artigo foi elaborado para a UNESCO que confiou à *Revue Française de Science Politique* a tarefa de garantir sua divulgação. *A Revista do Serviço Público* consigna aqui seus agradecimentos à Embaixada da França, que lhe permitiu a presente tradução.

2. Uma segunda observação deve ser feita no limiar dêste estudo. O papel das crenças em geral, na vida política, tem sido estudado de diversos modos. As crenças religiosas ou morais, como elementos das estruturas políticas e como fatôres da evolução histórica, suscitaram, nos vários países, numerosos e profundos trabalhos. Em compensação, as crenças econômicas têm sido, de um modo geral, esquecidas ou, pelo menos, seu estudo não tem sido feito muitas vêzes com relação à influência que essas crenças exercem sôbre a vida política. As linhas que se seguem não poderiam, pois, sem pretensão absurda, constituir verdadeiro estudo, mesmo breve, da questão. Trata-se mais de formular o problema que de resolvê-lo.

3. Teremos caracterizado suficientemente nosso objetivo quando, a estas duas primeiras observações, acrescentarmos uma terceira, visando a comentar o título dêste estudo. Nosso objetivo é duplo: trata-se, primeiramente, de pesquisar o que são *crenças econômicas*. O têrmo "crença" foi empregado propositadamente e de preferência a "idéias", mais restrito, que evocaria apenas as representações conscientes e coerentes. Como diremos adiante, desejaríamos abranger um conjunto de fenômenos de natureza subjetiva, interiores, do psiquismo dos indivíduos, mas que não são necessàriamente pensados de modo consciente, nem integrados num sistema discursivo. Em compensação, desejaríamos nos limitar às crenças "econômicas", isto é, às relativas à produção e à troca de bens e serviços.

Assim caracterizadas as crenças econômicas, restaria saber — e esta será nossa segunda tarefa — que relações (ou, melhor, que tipos de relações) ligarão essas crenças à produção de estruturas e fenômenos políticos. Da mesma forma que, para definir o caráter "econômico" das crenças estudadas, acabamos de recorrer a uma acepção tirada da linguagem corrente mais que da ciência, entenderemos por "vida política" o conjunto dos fatos que interessam o govêrno das sociedades organizadas em Estados. Tudo isso exigiria, é certo, precisões e, para sermos bem exatos, retificações. Sob pena de não chegarmos a passar do limiar dêste estudo, precisamos ir para a frente e admitirmos que o leitor nos entenda suficientemente quando escrevermos as palavras "econômico" e "político". Examinaremos, pois, sucessivamente:

— as características gerais das crenças econômicas;
— a influência dessas crenças sôbre a vida política.

— I —

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS CRENÇAS ECONÔMICAS

4. *A primeira característica* que se liga às crenças econômicas refere-se à sua maneira de ser e, correlativamente, à dificuldade de conhecê-las. É comum observar-se que todo indivíduo traz em si, conscientes ou inconscientes, claras ou confusas, crenças morais ou metafísicas. Da mesma forma, todo indivíduo traz em si, bem mais desenvolvidas do que geralmente se supõe, certas crenças econômicas. Evidentemente, raros são aquêles que poderão expor sistemàticamente essas crenças ou mesmo simplesmente formular de modo inteligível uma opinião. Isso, porém, não impede absolutamente que a

crença exista e desempenhe seu papel no comportamento dêsse indivíduo, notadamente no plano político. A reação comum de considerar todo funcionário (mais precisamente, todo "burocrata") como inútil ou parasita implica, no íntimo, numa concepção de economia, realmente existente e eficiente, senão exata, que traz à baila elementos fundamentais como a própria noção de "produção" e de "riqueza". Por mais elementar que seja, a diferença que fazem inúmeros indivíduos entre a remuneração do patrão metalurgista, analisada numa exploração, e a que percebe — o que é numèricamente comparável — uma estrêla de cinema, considerada com indulgência como fruto da sorte e do talento combinados, baseia-se em crenças inconscientes, ricas e complexas, que envolvem, ao mesmo tempo, uma *descrição* dos mecanismos econômicos e uma *prescrição* de normas morais: o pressuposto da crença consciente é *teoria* e *doutrina*, ao mesmo tempo.

Segue-se que o conteúdo real e global das crenças econômicas da maioria dos indivíduos não poderá ser apreendido de modo direto; será necessário recorrer-se a uma espécie de método indicial. Tal reação concreta, tal reflexão, tal comportamento têm uma significação bem mais ampla que os próprios têrmos em que se apresentam. Seu sentido real sòmente se destacará mercê de um trabalho de extensão e aprofundamento: de extensão, já que cada sinal deverá ligar-se a outros; de aprofundamento, já que será preciso, para cada sinal, descer até as raízes que o suportam. Essa análise assemelha-se muito a uma psicanálise; não se esquecerá mesmo da necessidade que existe, em muitos casos, de substituir-se a explicação elaborada e artificial que, de boa fé, o paciente dá de sua maneira de agir, pela explicação verdadeira, menos clara e mais espontânea.

A não ser em casos excepcionais, a pesquisa das crenças econômicas focalizará uma massa de indivíduos caracterizada como grupo (geográfico, social, ideológico) muito mais que êste ou aquêle indivíduo. Por isso é preciso que nos acautelemos a fim de não tomarmos as crenças dos elementos dirigentes como representativas das crenças da massa dos indivíduos. Entre umas e outras existem, certamente, semelhanças e, não raro, identidade de conclusões no terreno prático. Na maioria dos casos, todavia, os dirigentes e a massa gravitam em universos diferentes. Para recorrer a um exemplo (o das crenças econômicas em determinado partido político), é interessante observar que, na tribuna do Parlamento ou do Congresso Nacional, a exposição das opiniões do partido é entregue a um técnico, especialista em economia ou finanças. Mas quando se ouvem as discussões da seção do partido numa pequena cidade, quando se lê o hebdomadário local, vê-se quão diferentes são as crenças da massa. Uma comparação nos ajudará neste ponto. Ninguém negará que, certamente, não existam pontos comuns entre a idéia de um físico e a de um homem comum acêrca da energia atômica. Em Física, isso não tem grande importância, já que, afinal, sòmente a opinião do cientista influirá na técnica da produção da energia atômica. Em matéria de crenças econômicas, pelo contrário, é a opinião do homem comum — pelo menos nos países democráticos — que, não raro, será decisiva.

Como conhecer essa opinião? É um ponto que não pode ser ventilado aqui a não ser para assinalar a respectiva dificuldade. Limitemo-nos a afirmar que as ciências sociais possuem técnicas comprovadas, já que também se

defrontaram com o problema relativamente a outros tipos de crenças. Acrescentemos, em compensação, que — conforme assinalamos — a adaptação dessas técnicas à pesquisa das crenças econômicas não está tão avançada como seria de desejar.

5. *Segunda característica,* que se deve reconhecer nas crenças econômicas, pelo menos no tocante à maioria dos homens: a fraca dose de racionalidade e a forte dose de paixão que as mesmas encerram.

Nada é tão familiar, mas nada é tão estranho à massa dos indivíduos como o mundo econômico. É como um grande rio onde todos se banham mas que bem poucos exploram, pelo menos em pensamento. O resultado é que a maioria dos homens confiará ingênuamente na própria aptidão para penetrar e compreender mecanismo e instituições com que constantemente se depararam. Ao mesmo tempo, a insuficiência dos elementos concretos de conhecimento facilitará a irrupção dos fatôres passionais dentro da crença. Isto quer dizer que as crenças econômicas, como tôdas as crenças pseudo-racionais, estarão eivadas de ilogismo e ilusões, e constituindo estas o único paliativo para aquêle.

A conseqüência imediata dessa verificação está na extrema variabilidade das crenças econômicas de um meio para outro. Tôdas as diferenças ideológicas que separam os países, as classes, os partidos, repercutem fortemente nas crenças econômicas, enquanto que a racionalidade alicerçada no caráter objetivo e completo do conhecimento não logra desempenhar seu papel unificador.

São inúmeros os exemplos que poderíamos citar neste sentido. Um dos mais típicos é o que nos fornece o comportamento dos círculos comerciais e industriais da França relativamente à "liberdade econômica". É dogma comumente aceito nesses círculos e oficialmente enunciado por inúmeras organizações representativas, que tôda intervenção do Estado, no sentido de dirigir a vida econômica, é nefasta e gera resultados menos bons que os provocados pela abstenção. O aumento do dirigismo, verificado nestes últimos trinta anos, é atribuído correntemente a uma conspiração entre os partidos de esquerda e os funcionários, no intuito de furtar ao máximo a vida econômica à livre iniciativa. Contudo, individual ou coletivamente, os componentes dêsses mesmos círculos admitem ser dever elementar do Poder Público proteger seu comércio ou sua indústria contra a concorrência estrangeira, e, muito mais, protegê-la contra ela própria, em caso de superprodução. Está claro que cada indivíduo ou cada grupo só admite essa idéia no tocante ao setor econômico em que está interessado e que se reveste a seus olhos de importância particular. Nesses mesmos espíritos coabitam duas crenças contraditórias — uma, ligada ao dogma liberal, outra, aos benefícios da proteção estatal. Os elementos racionais fornecem a essas crenças revestimento apenas verbal. É certo que as raízes dessas crenças são de natureza passional, resultando de forte movimento afetivo que visa à proteção dos próprios interêsses. Resume-se no desejo de aliar as vantagens da proteção estatal às da liberdade do comércio e da indústria. A conclusão racional seria a necessidade de escolher entre a liberdade e a proteção ou, se preferirmos, encontrar entre as mesmas uma linha de divisão que constituísse conclusão racional. Entretanto, premissas passionais levam a uma conclusão passional, que engendra sua lógica própria.

Os dois têrmos da contradição são fundidos numa síntese de natureza mágica. O que permite a coexistência das duas afirmações contraditórias é a representação mais ou menos consciente de duas espécies de concorrência ou de superprodução — uma, que se sofre, malfazeja em suas intenções, nefasta em seus efeitos; outra, que se exerce em outros setores, a serviço do bem-estar e da abundância. Ora demônio, ora anjo, formulada numa diversidade passional à guisa de explicação, a concorrência (ou, em outros casos, a produção não dirigida) vale como signo mágico, muito mais que como fenômeno objetivo.

O exemplo que acabamos de citar é ainda bastante abstrato. Poderíamos apresentar, no tocante a determinado país, a descrição da "demonologia" de cada classe e de cada meio social, uma demonologia que teria, aliás, em contraposição, uma "angelogia". O fisco, os funcionários, os ônus sociais, os lucros capitalistas, os judeus, os americanos, os comunistas são anjos ou demônios da economia conforme os grupos. Existe, é claro, nas crenças, um elemento de realidade objetiva e de racionalidade; é bem verdade que os lucros dos capitalistas ou os ônus sociais têm seu papel nos fenômenos econômicos. No terreno das crenças, porém, cada um dêsses elementos passa a ter papel mágico, que podemos caracterizar por meio de uma fórmula tríplice: — tem de explicar o inexplicável; tem de resolver as contradições lógicas; atuando sôbre êle, resolvem-se problemas econômicos.

6. *Uma terceira característica* das crenças econômicas surge, ainda, ligada às anteriores. Como — para a massa dos homens — são elas mais vividas que pensadas, mais ilusórias e passionais que racionais, as crenças econômicas são esquemáticas e simples. A complexidade e a imbricação dos fenômenos econômicos só poderiam ser exatamente representadas com a consciência absolutamente clara e atenta, manifestando as exigências de precisão de tôda pesquisa científica.

Uma instituição como a moeda e os fenômenos cuja substância fornece, para serem representados com exatidão, exigem uma soma de conhecimentos já considerável e uma capacidade de atenção e memória acima da média. Entre as diversas formas, as diversas funções da moeda, mister se faz todo um delicado trabalho de classificação e correlação, ainda que se trate de pesquisa elementar. Que diremos, então, da complicação a que chegaremos, se quisermos estudar de modo dinâmico os mecanismos monetários!

As crenças econômicas relativas à moeda são, todavia, geralmente muito mais simples. Num país como a França, onde a conversibilidade do papel-moeda em ouro representa reminiscência bem antiga e onde a prática da moeda escritural está pouco desenvolvida entre as classes médias e populares, operou-se na maioria dos espíritos uma esquematização vigorosa da instituição monetária. A moeda é uma criação estatal e, na ignorância quase absoluta das relações entre o Poder Público e o banco emissor, a massa do público está crente de que o Banco de França nada mais é que oficina gráfica de cédulas, acionada diretamente pelo Ministro das Finanças. Relativamente às relações entre a moeda e os preços, a teoria aceita pelo comum dos franceses é a quantidade em sua forma mais elementar — o nível dos preços depende da massa das cédulas em circulação.

Observemos de passagem que, segundo uma observação muito freqüente, essa concepção caricatural da instituição e dos fenômenos monetários, em si falsa, pode, estranhamente, aproximar-se da verdade. O mesmo se poderá dizer, especialmente se a massa dos indivíduos a ela aderir e agir em conseqüência. A moeda — já se disse — é uma crença social e o desenvolvimento das teorias psicológicas já colocou em primeiro plano certos fatôres que explicam os fenômenos monetários, as crenças de que são êles objeto. Tanto assim que, por um paradoxo aparente, a moeda (dentro de certos limites) é aquilo que se acredita que ela seja e acaba por se assemelhar à imagem que dela se forma. A opinião falsa não se torna verdadeira pelo fato de generalizar-se, mas transforma a realidade.

7. Vejamos, finalmente, a *quarta característica* que podemos perceber nas crenças econômicas. É bastante difícil apontá-la, pois não existe uma palavra apropriada; digamos, por aproximação e sem elegância, que elas mergulham num clima *voluntarista*. Entendemos com essa expressão que o mundo econômico aparece, através dessas crenças, como fàcilmente subordinado à ação do homem, como maleável sob os seus dedos. Neste particular é mister não nos deixarmos iludir pelo fato de as doutrinas liberais ainda terem notável público nos países do Ocidente e que, em sua essência, sejam elas a afirmação da existência e do valor dos mecanismos automáticos de regulação. A objeção não tem base: primeiro porque, admitindo-se que um esfôrço consciente do homem possa ressuscitar a era liberal, estamos justamente afirmando a maleabilidade do mundo econômico; depois, porque já não existem liberais puros e porque, sob o rótulo de liberal o que se preconiza é um tipo de ação consciente e voluntária sôbre a vida econômica; finalmente — e talvez principalmente — porque, também neste caso, é preciso distinguir entre o pequeno número daqueles para os quais o liberalismo é um sistema coerente de pensamento e a massa daqueles para os quais êle é um conjunto não coerente de crenças.

Fácil será observar, pelas características acima referidas, que esta aqui estudada delas decorre necessàriamente. As crenças econômicas são mais vividas que pensadas — são representadas já em têrmos de ação. Passionais e, sob certo aspecto, ilusórias, oferecem a imagem de um universo onde as conquistas se multiplicam. Simplificadoras, incentivam a ação e prometem que esta não se perderá num labirinto de repercussões não previstas. Nem tudo é fácil no universo econômico assim delineado, mas nêle nada é, a bem dizer, impossível.

É preciso ir mais longe. Em que medida existirão, para a maioria dos homens, crenças econômicas que não sejam essencialmente a justificação de uma ação realizada ou desejada? Em que medida não será o que fazemos ou o que desejaríamos fazer, que determina a crença no que existe? Problema que surge, aliás, quanto a outras crenças além das econômicas mas que, para estas, é pràticamente agudo.

Em todo caso, vemos como as crenças econômicas implicam necessàriagem-se à ação; nelas, teoria e doutrina se misturam inextricàvelmente. A disgem-se à ação; nelas, teoria e doutrina se misturam inextrincàvelmente. A distinção lógica entre o que é e o que deveria ser não tem aí lugar garantido.

8. Assim, cada homem traz dentro de si um universo econômico e uma das tarefas da ciência política é descrever-lhe o tipo segundo os grupos sociais considerados, as condições que lhe determinam a constituição e a evolução. É possível que, ao esboçar as características ligadas às crenças que compõem êsse universo, tenhamos antecipado certos resultados ainda não adquiridos. Parece-nos, todavia, que a descrição que acabamos de dar não é por demais aventurosa.

Consideremo-la, pois, como aceitável, pelo menos em seus aspectos gerais. Quando — à época em que devem levar seus votos a urna — os cidadãos têm que aplicar-se às questões econômicas, é pelo revezamento dessas crenças e dessa cosmologia econômica que fazem suas escolhas, e é delas que dependerá em parte a vida política. De que forma? Eis o que nos empenharemos em explicar a seguir.

— II —

INFLUÊNCIA DAS CRENÇAS ECONÔMICAS SÔBRE A VIDA POLÍTICA

9. No exame das questões com que nos vamos agora deparar existe um ponto que será preciso deixar de lado — o dos *mecanismos* institucionais, por intermédio dos quais as crenças econômicas influem na vida política. É certo, entretanto, que êsses mecanismos têm a máxima importância: o papel dessas crenças econômicas num Estado autoritário, será profundamente diferente do que elas exercerão numa democracia. E, neste último caso, a maneira por que os cidadãos são chamados a opinar, isto é, o tipo constitucional da organização política considerada, tem em si o mais alto interêsse. Não podemos, evidentemente, entrar em minúcias neste exame. Para sermos breves no que se segue, reportar-nos-emos ao quadro institucional das democracias do tipo clássico, caracterizadas pela prática do regime representativo e pelo pluralismo dos partidos políticos.

10. Mesmo assim delimitadas, as dimensões do problema colocado parecem enormes e sòmente podemos tomar-lhe as medidas, apontando as indagações encontradas e, correlatamente, segundo o método cartesiano, as divisões que devem ser introduzidas em nosso tema.

Primeira questão, primeira distinção: o nível social em que se situam as crenças consideradas. Para nos limitarmos à organização política acima indicada, seria mister distinguir entre as crenças econômicas dos círculos dirigentes, as das massas e as dos círculos intermediários, que formam a moldura política ou sindical local. Isto feito, cumpriria levar em conta a influência maior ou menor que, no país, cabe a cada um dêsses grupos, sejam partidos, sejam sindicatos. Cumpriria, outrossim, não omitir o papel que poderá assumir esta ou aquela categoria, jurìdicamente não dirigente, mas que, de fato, pode ter grande importância na direção efetiva dos negócios. Nos países ocidentais será mister, neste ponto, atentar particularmente nos jornalistas e funcionários. Uma das desculpas ou uma das censuras mais correntemente aceitas na França, a respeito dos governos de esquerda, é a impossibilidade em que os mesmos se encontraram de descobrir técnicos em finanças e economia, além dos que já foram conquistados, mercê das próprias origens e formação, pelo capitalismo liberal.

Para determinar o papel que cabe às crenças econômicas na vida política, impõe-se desde logo uma primeira análise — a da fôrça de influência respectiva dos vários grupos sociais em presença e já se podem imaginar, antecipadamente, seus inúmeros matizes. Terá de ser feita — se é que assim podemos expressar-nos — vertical e horizontalmente, ao mesmo tempo, por isto que é preciso estudar concomitantemente o comportamento de cada grupo (no sentido lato da palavra) e, no interior de cada grupo, medir a importância dos vários elementos segundo o respectivo nível. Essa análise, aliás, não se aplica apenas às crenças econômicas, pois corresponde à indagação de qual grupo (e, nesse grupo, que fração) vem impor as suas representações à nação. Pode acontecer, porém, que aplicada às crenças econômicas essa análise venha a revelar particularidades dignas de registro. Certos povos — lembremos, por exemplo, a Alemanha — têm respeito pelos "técnicos" e em matéria econômica êsse fato acarretará um abandono mais fácil das massas aos dirigentes. Alhures, pelo contrário, a técnica será olhada com desconfiança e as pressões da massa (das crenças desta, por conseguinte) serão muito mais sensíveis: foi o que se observou na França, logo após a Libertação.

11. *Segunda questão, segunda distinção*: a importância atribuída aos problemas econômicos dentro do país, da classe, do meio, das organizações no momento considerado. Neste ponto ainda devemos evitar o debate entre materialistas e idealistas. Para os primeiros, mesmo que as preocupações de natureza econômica se escondam sob vestes de caráter religioso, moral ou político, *stricto sensu*, elas apresentam sempre caráter determinante. Para os segundos, pelo contrário, existe uma independência (pelo menos relativa) das demais crenças no tocante aos fatôres econômicos. Lembremos ainda aqui que consideramos as crenças como fatos e não nos cabe dizer se "em última análise" elas serão determinadas por êste ou aquêle dado objetivo, nem mesmo se serão redutíveis entre si. Uma vez novamente acentuado êsse ponto de vista, não se negará que segundo os grupos e os momentos considerados, os problemas percebidos subjetivamente como problemas econômicos têm importância e papel muito variáveis.

No que acabamos de dizer, poderá introduzir-se um equívoco, que importa desde logo dissipar. A "neutralização" das crenças econômicas não se liga única e exclusivamente, na matéria que nos interessa, à primazia dada nela mesma aos problemas políticos ou religiosos ou, de modo geral, extra-economicos. Pelo contrário, o interêsse votado aos aspectos econômicos da vida pode ser forte sem que as crenças econômicas desempenhem por isso papel importante na vida política, pelo menos de modo positivo. Se, por exemplo, a crença econômica dominante focalizar a necessidade de separar o econômico do político, ela se neutraliza por si como determinante da vida política. Na Terceira República francesa (antes do desenvolvimento da esquerda socialista), durante muito tempo a vida dos partidos alimentou-se principalmente de crenças extra-econômicas; o mesmo fenômeno se observou em certas épocas nos Estados Unidos. Não quer isso dizer, que, nas épocas assim consideradas, os franceses ou os americanos se tivessem tornado espíritos puros, indiferentes à prosperidade material. Trata-se apenas de constatar que aos mesmos se afigurava não ser possível esperar por meio da ação política melhores soluções para êsses problemas.

Existem, pois, duas espécies de "neutralidade" das crenças econômicas. A primeira bem merece seu nome e resulta da indiferença dêsse ou daquêle grupo pelos aspectos econômicos da existência, considerados secundários. Na realidade, raramente será essa a atitude das massas, mas numa sociedade fortemente hierarquizada e dirigida, bastará que seja a opinião dos meios dirigentes, para que as crenças econômicas representem, afinal, um papel secundário. Foi o que se verificou, sem dúvida, em larga escala, na sociedade medieval e não se ignora que o advento da capitalismo teve de ser acompanhado da idéia de que a riqueza e o lucro constituiam preocupações pouco louváveis. Pelo contrário, é possível que a "neutralidade" das crenças econômicas de ponto de vista político seja apenas proveniente do fato de se considerarem o político e o econômico como esferas separadas, com a possibilidade suplementar, aliás, de que o primeiro daquele ponto de vista seja considerado secundário. Neste caso, a pretensa neutralidade conduz a uma análise mais aprofundada. A crença econômica não é, na realidade, ineficaz. É apenas estabilizadora das estruturas econômicas, por suprimir ou refrear uma das razões mais poderosas de as transformar. Neste caso, as crenças econômicas têm eficiência verdadeira, tal como o cimento de uma construção. Sua neutralidade deve entender-se apenas no sentido de efeito estabilizador.

12. *Terceira questão, terceira distinção,* para as quais aliás, nos encaminham as observações acima: as crenças econômicas podem ser grupadas em certo número de tipos, definidos não sòmente pelos respectivos elementos constituintes, mas também pelo gênero de ação que exercem sôbre a vida política.

Para maior clareza limitar-nos-emos aqui aos dois tipos que formam o contraste mais nítido e se encontram nas duas extremidades da série: o *mito* e o *reflexo.*

A crença-mito (a palavra *mito* tomada na acepção soreliana ampliada, e que se tornou corrente em França) caracteriza-se por três aspectos: amplitude, valor explicativo, dinamismo. O mito econômico é, antes de tudo, uma crença que atua sôbre um vasto conjunto de fatos, e cuida na realidade, quase sempre, constituir um ponto de vista essencial a respeito do mundo econômico. É, aliás, por essa razão que raramente pode apresentar-se como puramente econômico. Abrangendo grande número de elementos, tende a integrar nos mesmos elementos extra-econômicos. O valor explicativo — segunda característica do mito econômico — está ligado à sua amplitude. O conjunto de fatos abarcados pelo mito é lògicamente coordenado por um elemento explicativo, tanto na ordem positiva como na ordem dos valores. Finalmente, o dinamismo do mito provém do fato de que a extensão dos fenômenos que pretende dominar e a simplicidade das explicações que dá para os mesmos, sugere ações aparentemente fáceis, de êxito garantido.

A observação dos tempos passados ou da vida contemporânea poderia oferecer inúmeros exemplos dessas crenças-mitos: "a livre iniciativa", a "supressão" da exploração do homem pelo homem forneceriam ocasião de verificar a definição dada. É possível que essa verificação seja ainda mais simples quando aplicada a uma crença-mito a que não se atribua bastante importância por ter penetrado mais nas massas que nos meios dirigentes ou científicos:

referimo-nos ao mito da "abundância". Sua amplitude manifesta-se no fato de ser um mito que pretende apresentar uma visão muito geral e válida para tôda a economia: o homem entrou numa fase de sua história em que já se apoderou da possibilidade de satisfazer plenamente a tôdas as suas necessidades sem se sentir dominado pelo desenvolvimento constante das mesmas. O valor explicativo dêsse mito apresenta-se não sòmente na ordem positiva, senão também na ordem normativa. Na ordem positiva, a história da economia, as estruturas passadas, a crise atual dessas estruturas encontram-se ou querem ser explicadas na marcha do progresso técnico. Na ordem normativa, o valor de uma sociedade é julgado pelo partido que a mesma sabe tirar das possibilidades de abundância. Finalmente, o dinamismo do mito resulta do fato de ser imensa a esperança que o mesmo faz nascer e, ainda, por parecerem simples os meios de atingí-lo. Neste último ponto, porém, reportemo-nos ao que dissemos linhas acima acêrca dos casos em que o efeito da crença sôbre a vida política é de natureza estabilizadora. Seria longo demais estudarmos aqui a ação sugerida no plano político pelo mito da abundância; mas ela forneceria um ótimo exemplo de crença englobando ao mesmo tempo tendências conservadoras e tendências revolucionárias em matéria política.

13. O tipo de crença que se opõe de modo mais perfeito à crença-mito é a *crença-reflexo*. Neste caso, trata-se de mecanismos de caráter associacionista e "montados" por uma experiência vivida mais ou menos bem interpretada. Nada, no caso, que lembre uma *Weltanschauung* econômica, um princípio geral de explicação. O exemplo mais claro, sem dúvida, que se pode dar dêsse caso é o reflexo anti-inflacionário nascido na Alemanha, em conseqüência do desmoronamento do marco nos anos que se seguiram à primeira guerra mundial. O reflexo consistia não no fato de ser a inflação considerada como fenômeno geralmente indesejável, o que teria sido apenas uma interpretação refletida, — consistia no fato de o público não se apegar às causas mais ou menos admissíveis, capazes de explicar o aumento dos sinais monetários. Ademais, a grande massa atentava pura e simplesmente na quantidade de cédulas em circulação, ignorando as demais formas de inflação. Nascera, assim, um "reflexo condicionado" e os governantes alemães tiveram que levá-lo em conta, notadamente nos anos que se seguiram à crise de 1931. Os dirigentes republicanos fizeram uma política sistemàticamente deflacionária, econômicamente contestável, e os primórdios da experiência Schacht foram norteados pelo desejo de evitar a todo custo o sinal da inflação (o aumento das cédulas) que teria atuado como campainha de alarme e desencadeado o pânico. Foi mister que se inventassem novas técnicas para desassociar uma política monetária e econômica que não podia ser deflacionária e o índice a que estava ligado o mêdo ou a confiança da massa.

As crenças-reflexos têm ação geralmente muito brutal sôbre a vida política. Em épocas de eleições, podem provocar bruscas reviravoltas do corpo eleitoral. Mas se as massas, no momento dado, não tiverem o exutório eleitoral à sua disposição, essas crenças podem ser a origem de movimentos populares violentos.

14. Mais ou menos ambiciosas em sua extensão, mais ou menos complexas em seus elementos, mais ou menos brutais em seus efeitos, as crenças

econômicas se escalonam desde a crença-mito até a crença-reflexo, num certo número de categoria que não se poderia precisar sem certa arbitrariedade.

Não tivemos a pretensão, já o dissemos, de fazer um estudo do assunto. Tratava-se apenas de apresentar um objeto de pesquisas e adivinhar alguns grandes aspectos que permanecem por verificar.

Um estudo sistemático e, para começar, analítico e monográfico, das crenças econômicas e de seu papel na vida política apresentaria grande utilidade, de dois pontos de vista.

Para começar, representaria por si um aumento de nossos conhecimentos a respeito da vida do homem em sociedade.

A seguir, tal estudo provocaria talvez a descoberta dos meios de melhorar a representação, que faz a massa dos cidadãos, dos fenômenos e das estruturas econômicas. Inútil seria dizer por que essa melhoria seria de importância capital para o funcionamento das sociedades democráticas. Não se pode esperar, sem dúvida, que cada cidadão seja dotado de uma representação verdadeiramente científica do mundo econômico. Poder-se-ia, no entanto, ajudá-lo a bosquejar as linhas gerais do mesmo, o que lhe evitaria incoerência e absurdos, e aproximaria do mundo real o universo ilusório que êle por vêzes substitui àquele. Onde estiver o poder deve estar o conhecimento.

Orçamento e Contabilidade Nacional

MAX FRANK
Tradução de Maria de Lourdes L. Modiano

A "Revista do Serviço Público" sempre tem procurado pôr os seus leitores a par da revisão geral de concepção e de métodos por que vem passando a Contabilidade Pública, particularmente no setor orçamentário. Divulgou, por isto, em número anterior — o de novembro de 1954 — parte do Relatório da COMISSÃO HOOVER, *no qual se propõe, entre outras medidas, uma reforma radical dos processos adotados, pela Administração Federal Norte-americana, na elaboração orçamentária e na contabilidade das despesas públicas. Reconheceu, assim, aquela Comissão, a necessidade de se reformular êsse problema de administração financeira, não obstante a fecunda experiência já acumulada desde 1921, — ano do Budget and Accounting Act — pelo Govêrno Federal dos E.U.A. Daí também a conclusão a que chegou de se controlarem a vários dos seus aspectos — o econômico, o financeiro, o administrativo e o contábil — quaisquer operações financeiras do Govêrno, pois uma espécie de contrôle não supre necessàriamente a outra.*

O balanço realizado por MAX FRANK, *que ora divulgamos, foi publicado em primeira mão pela Reuve Internationale des Sciences Administratives (iniciativa do* INSTITUTO INTERNACIONAL DAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS), *e diz respeito a questões ou problemas que se discutiram durante a Jornada de Estudos, realizada pelo* INSTITUTO BELGA DE FINANÇAS. *Permite, assim, que a "Revista do Serviço Público" forneça a seus leitores outra oportunidade para ampliar informações e conhecimentos sôbre o estado atual da discussão do assunto.*

Convém assinalar, dentre os pontos de vista analisados nessa ocasião, o que maior interêsse despertou: a conveniência, hoje em dia quase por todos admitida, de se integrar a Contabilidade Pública na Contabilidade Nacional, o que justificou a criação de uma Comissão de Estudos para a integração da Contabilidade Pública na Contabilidade Nacional, especialmente incumbida de examinar e resumir os trabalhos da Jornada de Estudos e de apresentar, também, recomendações que visem à concretização da reforma projetada.

A recente remodelação introduzida na apresentação da despesa pública do Orçamento Federal mostra que o problema, de certo modo, já vem despertando o interêsse dos responsáveis pela Administração financeira de nosso país. E porque ainda nos encontremos no limiar de qualquer solução de maior

alcance e profundidade no assunto, haverá sempre utilidade para o nosso público, mesmo não especializado, em conhecer como a questão vem sendo encarada em outros centros de cultura.

(Nota da Redação)

O INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA realizou, no dia 6 de dezembro de 1952, uma Jornada de Estudos, dedicada ao tema "Orçamento e Contabilidade Nacional."

Essa Jornada, presidida pelo Sr. MAX-LÉO GÉRARD, Presidente de honra do INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA, foi prestigiada pela presença dos Srs. J. VAN HOUTTE, primeiro ministro e presidente do INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA, H. JANSSEN, ministro das Finanças e H. MATTON, Primeiro Presidente honorário do Tribunal de Contas.

Depois de uma alocução pronunciada pelo Sr. J. VAN HOUTTE, primeiro ministro, foram tratados os seguintes assuntos:

— Reforma da apresentação do orçamento do Estado, pelo Sr. M. FRANK, Inspetor da Fazenda.

— Contabilidade patrimonial do Estado, pelo Sr. M. G. ILEGEMS, Inspetor-Geral da Fazenda.

— Situação patrimonial do Congo Belga a 31 de dezembro de 1949, pelo Sr. VERRIEST, Inspetor Real das Colônias.

— Problemas de terminologia e de classificação, pelo Sr. A. BUTTGENBACH, Professor da Universidade de Liège.

— Reforma da apresentação do orçamento dos órgãos de interêsse público, autônomos, pelo Sr. A. MAGAIN, Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro.

— Previsão da conta da Tesouraria, pelo Sr. M. E. CHATEL, Chefe de Escritório da Administração da Tesouraria.

— Contabilidade nacional, instrumento de análise estatística ou de política econômica? pelo Sr. V. de RIDDER, Doutor em Ciências Econômicas.

Em seu discurso introdutório, frisou o Sr. VAN HOUTTE o interêsse, tanto científico como prático, dos estudos relativos a orçamento e contabilidade nacional.

Do ponto de vista científico, é incontestável êsse interêsse. Graças à contabilidade nacional, as ciências econômicas e financeiras dispõem de dados quantitativos sintéticos, que refletem as atividades dos diferentes setores da economia, até mesmo de tôda a economia.

Essas cifras globais, chamadas macro-econômicas, abrem novos horizontes à economia política, uma época em que esta atravessa importante crise.

No que tange às finanças públicas, especialmente, a contabilidade nacional as enriquece com novas e férteis concepções. E assim que, considerado

outrora como simples ato de previsão e autorização das receitas e despesas do Estado, e estabelecido, de certo modo, à margem da atividade do setor privado, passa o orçamento, graças às contas da nação, a ser orgânicamente ligado à economia geral do país.

Do ponto de vista prático, êsses estudos apresentam não menor interêsse. Com efeito, os dados relativos à renda nacional e à contabilidade nacional ocupam lugar cada vez mais importante nas discussões econômicas, financeiras e sociais, no plano interior e, ainda mais, e, ainda mais, no plano exterior — notadamente no seio da O.N.U., da Organização Européia de Cooperação Econômica, do Conselho do Tratado do Atlântico Norte e do Fundo Monetário Internacional.

A comunicação do Sr. FRANK, Inspetor da Fazenda, visava à "adaptação da apresentação do orçamento do Estado, no sentido de permitir sua integração na Contabilidade nacional". (1)

O plano do orçamento do Estado, baseado na contabilidade nacional, proposto pelo Sr. FRANK, compreende três documentos essenciais:

— Orçamento dos serviços do Estado, relativos às operações dos serviços governamentais e de caráter social, do Estado (vide Quadro 1);

— Orçamento das emprêsas do Estado e demais emprêsas públicas nacionais;

— Previsão da conta da Tesouraria, mostrando como será o orçamento financiado.

Com os dois últimos dêsses três documentos deviam ser comentados mais especialmente pelos Srs. MAGAIN e CHATEL, a exposição do Sr. FRANK girou essencialmente em tôrno do orçamento dos serviços do Estado.

No Quadro 1, encontra-se o plano do orçamento dos serviços do Estado, baseado na contabilidade nacional.

Examinando-se mais detidamente êsse plano, verifica-se que o mesmo comporta, na realidade, dois documentos — um orçamento das operações correntes e outro das operações de capital.

O plano em questão apresenta o conjunto das operações do Estado numa forma que põe claramente em evidência:

— a ação do Govêrno central como gerente dos serviços públicos administrativos e como gerente das emprêsas públicas;

— a parcela dos recursos públicos destinada, respectivamente, a despesas de consumo e despesas de transferência em favor de em-

(1) O texto dêsse relatório foi publicado na íntegra no n.º 55, de julho de 1953, de *Statistiques et Etudes Financières*, Paris.

prêsas ou particulares, e a despesas de investimento no setor público;

— finalmente, a incidência das necessidades financeiras do Estado sôbre o mercado de capitais.

O que distingue essencialmente os orçamentos belgas atuais de um orçamento baseado na contabilidade nacional é que êste último reagrupa e apresenta o conjunto das receitas e despesas públicas segundo critérios econômicos, ao passo que aquêles publicam êsses mesmos dados numa ordem e sob denominações que atendem por demais a preocupações puramente administrativas.

ORÇAMENTO DOS SERVIÇOS DO ESTADO

Classificação segundo a natureza das receitas e despesas

A. ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES CORRENTES

1. *Despesas de consumo*
   1. Salários e emolumentos (inclusive pensões de velhice).
   2. Contribuições patronais do Estado para a Seguridade Social.
   3. Bens e serviços adquiridos de terceiros.
   4. Amortização de bens de capital.

II. *Juros da dívida pública*

III. *Despesas de transferência de rendas*
   1. A particulares (pensões de guerra, pagamentos da Seguridade Social, subvenções e auxílios diversos.
   2. A emprêsa (subvenções econômicas).
   3. A governos subordinados.
   4. A países estrangeiros.

IV. Despesas de transferência de capitais.
   1. A particulares (danos de guerra, prêmios para construções, etc.).

1. *Receitas de exploração, ordinárias*
   1. Receitas do patrimônio público.
   2. Foros e laudêmios rendimentos fixos diversos.

II. *Receitas da Seguridade Social*
   1. Contribuição dos empregados.
   2. Contribuição dos empregadores (inclusive o Estado).

III. *Receitas de transferência de rendas*
   1. Impostos diretos.
   2. Impostos indiretos.

IV. *Receitas de transferência de capitais*
   1. De particulares (inclusive direitos de sucessão).
   2. De emprêsas.

V. *Receitas financeiras (decorrentes da participação do Estado em emprêsas públicas ou privadas).*
   1. Juros.
   2. Lucros.

VI. Donativos do exterior (para fins de consumo).

VII. *Deficit do orçamento das operações correntes.*

B. ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES DE CAPITAL

1. *Deficit do orçamento das operações correntes*

11. *Aquisição de bens de capital*

1. Novos investimentos.

2. Obras de conservação geral e reformas.

III. *Modificações de capitais*

1. Adiantamentos ou empréstimos.

a) a emprêsas públicas

b) a governos subordinados e no exterior.

2. Participações em emprêsas públicas.

IV. *Amortização da dívida pública*

1. *Superavit do orçamento das operações correntes*

II. *Reserva de amortização*

III. *Revenda de bens de capital*

IV. *Modificações de capitais*

1. Pagamento ao Estado, de adiantamentos ou empréstimos:

a) por emprêsas públicas;

b) por governos subordinados e no exterior.

2. Participação em emprêsas públicas.

IV. *Amortização da dívida pública*

b) por governos subordinados e no exterior.

2. Cessão, pelo Estado, de suas participações em emprêsas públicas.

V. *Excedentes das despesas de capital sôbre as receitas de capital.*

Sr. FRANK expôs minuciosamente as divergências existentes entre a estrutura do orçamento do Estado baseado na contabilidade nacional e a dos documentos orçamentários belgas atuais. Êstes últimos não se prestam bem à escrituração das receitas e despesas do govêrno central nas contas do setor Estado, da contabilidade nacional.

As autoridades holandesas que, após a segunda guerra mundial, enfrentaram idênticas dificuldades, encontraram solução hábil e eficaz para êsse problema de classificação orçamentária.

Os documentos orçamentários holandeses incluem, atualmente, uma tríplice classificação das receitas e despesas do Estado.

— subdivisão, em artigos, das receitas, por departamento ordenador;

— classificação funcional das despesas;

— classificação segundo a natureza das receitas e despesas.

A subdivisão, em artigos, das receitas e despesas, por departamento ordenador, aplicando aos mesmos o princípio da especialidade orçamentária, não exige explicação especial. E' a que existe na Bélgica.

A classificação funcional subdivide as despesas do Estado em função do respectivo destino, isto é, segundo as diferentes tarefas assumidas pelo Estado; defesa nacional, negócios exteriores, justiça, educação, comunicações, etc.... Compreende dezesseis rubricas principais, cada uma delas subdividida, segundo as necessidades, em duas, três, quatro ou mais sub-rubricas.

A classificação segundo a natureza das receitas e despesas subdivide as mesmas segundo os fluxos econômicos a que pertencem: despesas de consumo, despesas de transferência, de investimentos, receitas de exploração, receitas de transferências, etc. Abrange nove rubricas de despesas e sete rubricas principais de receitas. Cada uma dessas rubricas principais abrange certo número de rubricas divisionárias, as quais, por sua vez, podem ser distribuídas em sub-rubricas.

Pormenor importante: as duas novas classificações figuram apenas no "desdobramento" do orçamento. Em compensação, a subdivisão tradicional, em artigos, das receitas e despesas figura apenas nos quadros das leis orçamentárias.

Graças às duas novas classificações de receitas e despesas públicas, introduzidas nos orçamentos da Holanda, a transposição das operações orçamentárias daquele país para a contabilidade nacional ficou reduzida a simples problema de mecanografia.

O conferencista tratou, igualmente, da incidência da reforma proposta, no equilíbrio do orçamento ordinário. Eis as conclusões a que chegou:

> 1.º O equilíbrio do orçamento das operações correntes, mesmo na estrutura de um sistema baseado na contabilidade nacional, não é noção puramente contábil. Sofre a influência das preocupações políticas e financeiras que não podem ser esquecidas, principalmente no terreno da Defesa Nacional.
>
> 2.º Os documentos orçamentários, em sua forma atual de apresentação, tendem, de certo modo, a superestimar os encargos correntes ou ordinários e, por conseguinte, a apresentar o resultado do orçamento ordinário sob prisma menos favorável que a realidade. Isso é atribuído à inclusão, no orçamento ordinário, das despesas de amortização da dívida pública, no lugar onde deveriam figurar os ônus relativos ao desgaste econômico do bens do Estado.

Resta, finalmente, aludir às medidas concretas, preconizadas pelo Sr. FRANK, para que as receitas e despesas do Estado possam fàcilmente integrar-se na contabilidade nacional. Essas medidas, contra tôdas as expectativas, não teriam caráter muito radical e, principalmente, pouco afetariam as praxes parlamentares. De fato, convém não esquecer que o esquema do orçamento baseado na contabilidade nacional, reproduzido no Quadro anexo, é, apenas, um plano geral. Nada impede, pois, que os vários documentos orçamentários continuem, como dantes, a levar em conta as atribuições ministeriais e que sejam apresentados ao Parlamento tantos orçamentos quantos ministros responsáveis existam.

As subdivisões atuais das receitas e despesas, em artigos, tampouco seriam afetadas pela reforma, já que bastando alguns retoques nas propostas, bem como a subdivisão dos artigos que encerraram operações de natureza muito heterogênea. Conclui-se, com efeito, do exemplo holandês, que as duas classificações orçamentárias necessárias à contabilidade nacional (classificação segundo a natureza das receitas e despesas e classificação funcional das mesmas) podem figurar sòmente nos "desdobramentos" isto é, — serão feitas à margem dos quadros da lei orçamentária pròpriamente dita.

O que importa é, de um lado, que a subdivisão dos créditos orçamentários permita sejam feitas as classificações acima referidas e, de outro, que se incluem na Exposição geral do orçamento, quadros recapitulativos, que sintetizem o conjunto das operações orçamentárias, segundo o plano de orçamento baseado na contabilidade nacional.

Apenas o orçamento das receitas e despesas extraordinárias e o das receitas e despesas à ordem teriam de sofrer modificações importantes de estrutura.

Isto pôsto, passaremos a enumerar sucintamente as medidas a serem tomadas com o fim de facilitar a integração das receitas e despesas públicas na contabilidade nacional.

1. Conviria, primeiramente, ajustar uma classificação segundo a natureza das receitas e despesas e uma classificação funcional das mesmas, segundo um plano geral, inspirado nos princípios da contabilidade nacional.

2. Em segundo lugar, seria mister rever, um por um, cêrca de dois mil itens dos orçamentos, a fim de levar a efeito, de um lado, uma discriminação mais clara entre as operações correntes e as operações de capital e, de outro lado, introduzir, no título e no conteúdo dos créditos, os retoques exigidos pelas duas novas classificações das receitas e despesas do Estado.

3. A terceira inovação a ser introduzida refere-se à substituição do ítem "Amortização da dívida pública" pelo de "Amortização dos bens do Estado", no orçamento ordinário. Êsse ponto está ligado ao problema da introdução de uma contabilidade patrimonial do Estado, discutida durante a Jornada de Estudos de 6 de dezembro de 1952, pelo Sr. ILEGEMS, Inspetor Geral da Fazenda.

4. Seria necessário, ainda, publicar o orçamento dos serviços do Estado de caráter industrial, comercial ou financeiro, como, por exemplo, os Correios, a "Régie du Moniteur", a Linha de Vapores Ostende — Dover, como anexos do orçamento de departamento ministerial a que estão êsses serviços subordinados.

5. Conviria, finalmente, reformar inteiramente a apresentação do orçamento de receitas e despesas extraordinárias, bem como o das receitas e despesas à ordem. Êsses dois orçamentos, tão importantes, não se prestam, em sua forma atual, à escrituração, na contabilidade nacional, das operações que abrangem, nem a um contrôle político apropriado por parte do Parlamento.

A comunicação do Sr. ILEGEMS, Inspetor Geral da Fazenda, referia-se à "Contabilidade patrimonial do Estado". Na realidade, defendia a adoção dêsse tipo de contabilidade na Bélgica.

Segundo o Sr. ILEGEMS, o Estado deve ser considerado não como consumidor, mas como produtor, atuando sem finalidades de lucro. Considerando que os bens e serviços produzidos pelo Estado são, na sua maioria, concedidos e prestados gratuitamente, seu valor deve ser fixado em função do *custo de produção*. Êsse custo de produção compreende os salários e emolumentos dos agentes do Estado, os bens e serviços adquiridos de terceiros, o ônus de amortização dos bens de capital e, finalmente, os juros das dívidas contraídas para a aquisição dêsses bens de capital.

A determinação dêstes dois últimos elementos do custo de produção exige conhecimento claro do valor e da composição dos bens capitais do Estado. Essas informações serão fornecidas pela contabilidade patrimonial.

O conferencista lembrou mais uma razão para justificar a instituição de uma contabilidade patrimonial do Estado. E' que graças a essa contabilidade, se torna possível determinar, de maneira objetiva, se as obras de conservação e renovação, levadas a efeito pelo Govêrno, são suficientes para manter em boas condições o patrimônio do Estado.

A reforma proposta reveste-se de importância ainda maior, quando se considera que os bens do Estado constituem a parcela principal do balanço do Estado. O saldo entre as parcelas de débito e crédito dêsse balanço corresponde ao valor do patrimônio do Estado. Trata-se de dado muito importante, pois sempre se considerou que o montante da dívida pública não pode ultrapassar o valor dêsse patrimônio.

E o Sr. ILEGEMS passa a citar, nesse particular, o seguinte trecho de um relatório datado de 1.900, da Seção Central da Câmara dos Representantes, relativo a um projeto de lei sôbre a amortização da dívida pública:

> "A existência de uma dívida justifica-se na proporção em que o ativo constituído pelos fundos de empréstimo representa, em qualquer época (em capital e rendimento) o contravalor certo do passivo (em principal e ônus). Essa fórmula implica a obrigação, por um lado, de calcular a contrapartida da dívida, não segundo o preço que custou, mas segundo seu valor atual e o rendimento produzido, tanto para o Tesouro como para a atividade econômica do país; e, por outro lado, a obrigação de levar em conta, em grande proporção, inúmeras modificações resultantes da depreciação do ativo assim calculado".

Nesta ordem de idéias, observou o Sr. ILEGEMS, é mister que a dotação para a amortização da dívida pública atinja, pelo menos, o valor do encargo de amortização dos bens do Estado. Para isso, também, é indispensável um conhecimento profundo do valor dos bens capitais do Estado.

Até a hora atual, os dados relativos ao valor e à constituição dos bens do Estado são fornecidos, mediante inventário dêsses bens, elaborado perió-

dicamente, desde 1932, pela Comissão permanente incumbida da atualização regular do cadastro geral dos bens do Estado. Desde 1932, porém, essa Comissão tem insistido no caráter precário do seu trabalho.

> "Não se trata apenas de elaborar uma vez, à custa de trabalho difícil, inventário mais ou menos completo dos bens do Estado. Nem mesmo bastará fechar êsse inventário em determinados prazos. O que é preciso é mantê-lo permanentemente em dia. A nosso ver, será necessário, depois de elaborado uma vez o balanço geral do Estado, que o mesmo seja mantido atualizado de ano para ano. Ao ativo se acrescentará a contrapartida de tôdas as despesas feitas durante o exercício e que poderá ser considerada como aumentando efetivamente o acêrvo do Estado. Ao passivo se incluirão as modificações, para mais e para menos, verificadas da dívida pública. Certas contas de amortização serão apresentadas e o mecanismo das mesmas deverá ser objeto de acurado estudo posterior."

Depois de evocar as realizações de outros países em matéria de contabilidade patrimonial (Suiça, Holanda, Congo Belga) observou o Sr. ILEGEMS que a adoção de tal contabilidade na Bélgica não ofereceria grandes dificuldades.

Os dados atualmente coligidos pela contabilidade pública, bem como os valiosos trabalhos da Comissão permanente incumbida da atualização regular do cadastro geral dos bens do Estado, já desbravaram grandemente o terreno nesse particular. Seria mister, entretanto, distinguir melhor as despesas correntes das despesas de capital, introduzir na contabilidade pública contas para credores e devedores, etc.

A exposição do Sr. ILEGEMS foi completada por uma comissão do Sr. G. VERREIST, Inspetor Real das Colônias, relativamente à "Situação patrimonial do Congo Belga a 31 de dezembro de 1949". (1)

Já em fins de 1947, havia sido levantada a questão de modificar-se a apresentação da contabilidade pública do Congo Belga e adotar-se a forma de contabilidade patrimonial.

A elaboração do Plano Decenal contribuiu para aumentar ainda mais o interêsse em tôrno da questão. No momento em que a Colônia se dispunha a empreender vastas obras de investimento, importante se tornava justificar o bom emprêgo dos créditos concedidos, salientando o aumento de patrimônio, que resultava dêles.

Tratava-se, pois, de elaborar um balanço, no qual se acrescentariam, anualmente, os investimentos realizados.

Dois métodos permitiram a adoção do plano inicial:

A. O método contábil, que consiste em transcrever nas contas gerais tôdas as despesas de investimento realizadas desde a origem da Colônia, atri-

(1) Êsse relatório foi publicado na íntegra no *Bulletin de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urandi*, Ano I, n.º 3, setembro de 1952.

buindo-lhes, de um lado, um coeficiente de amortização segundo a natureza e a data das obras projetadas e, de outro, acrescentando-lhes uma taxa de revalorização, segundo a depreciação da moeda;

B. O método de estimativa direta, que comporta a avaliação dos bens da Colônia, em função do respectivo custo de substituição atual levando-se em conta o desgaste ou a vetustez.

O método contábil, em princípio muito simples, foi adotado inicialmente. Os trabalhos de compilação das contas gerais foram iniciados durante o ano de 1949.

A 31 de dezembro de 1948, foi encerrado um primeiro balanço elaborado por essa forma. O resultado final, calculando em oito bilhões o valor do patrimônio da Colônia, pareceu excessivamente modesto.

Com o recurso de dados provenientes de outras fontes, o balanço seguinte, encerrado em 31 de dezembro de 1949, foi elaborado pelo método de estimativa direta, mitigado, até certo ponto, pelo emprêgo de valores arbitrários e pela manutenção, em certos casos precisos, do método contábil.

Tal como elaborado, o balanço encerrado em 31 de dezembro de 1949 servirá de base para o confronto dos investimentos dos anos seguintes, cujos elementos serão tirados das contas. Periòdicamente, de dez em dez anos, por exemplo, nova estimativa direta do patrimônio da Colônia permitirá o reajustamento dos resultados obtidos pelo método contábil.

Paralelamente a êsses trabalhos de estudo, realizou-se importante reforma no Congo Belga relativamente à execução do serviço da fazenda e ao emprêgo de métodos mecanográficos para a centralização das operações contábeis. Aplicada progressivamente ao cálculo e à liquidação dos emolumentos, depois estendida à contabilidade do Ruanda-Urundi a título experimental, deu bom resultado e está generalizada às operações do Congo Belga desde 1.º de janeiro de 1952.

Graças ao emprêgo das máquinas de perfuração de fichas, a divisão ou a seleção de certas despesas torna-se extremamente fácil. Uma modificação mínima do dispositivo atual dos orçamentos permitiria ir buscar automàticamente na contabilidade pública os elementos necessários à manutenção do balanço patrimonial. Bastaria para tanto que, numa mesma subdivisão orçamentária (consignação ou subconsignação de verba) não mais se preveja um crédito para cobrir ao mesmo tempo despesas correntes e despesas de investimento. Quer incluídas como despesas ordinárias ou extraordinárias, as despesas de investimento seriam, destarte, extraídas das contas gerais com a garantia absoluta de que nenhum item pode escapar às investigações.

O Sr. BUTTGENBACH, Professor da Universidade de Liège, fôra convidado a examinar os "Problemas de terminologia e de classificação" que resultam das discordâncias existentes entre as noções clássicas do Estado, de administrações subordinadas, de órgãos paraestatais, etc., e o sentido que a contabilidade nacional atribui a êsses têrmos.

Relativamente ao setor "Particulares" e "Restos do mundo", o conferencista manifestou-se favorável à terminologia atualmente preconizada pela O.E.C.E. No tocante ao setor "emprêsas" e "Estado", sugeriu as seguintes denominações:

O setor "Emprêsas" seria subdividido em dois subsetores: "Emprêsas privadas" e "Emprêsas públicas". A fim de melhor salientar o caráter próprio de cada um dêsses dois subsetores, o primeiro compreenderia o subtítulo "Pessoas físicas e órgãos privados" o segundo, "Poderes e órgãos públicos".

O Sr. BUTTGENBACH propôs igualmente substituir-se o têrmo "Estado" por "Setor público administrativo e social", com o subtítulo de "Poderes e organismos públicos".

Opondo-se o setor público "administrativo e social" ao setor público "emprêsas", fica suficientemente esclarecida a intenção de não incluir no mesmo senão as atividades dos poderes e organismos públicos que não representem atividades de emprêsa.

Êsse setor compreenderá também, normalmente, as operações dos serviços governamentais que, na terminalogia corrente, são compreendidas nas receitas e despesas de "administração".

Esclarecendo tratar-se do setor "público", diferencia-se o mesmo do setor "particulares".

Acrescentando-se — tal como para o setor "emprêsas públicas" que se trata das operações dos "poderes e órgãos públicos", fica, finalmente, esclarecido cogitar-se do Estado, das províncias, das comunas e de todos os órgãos pelos mesmos criados, qualquer que seja a respectiva forma e qualquer que seja o seu estatuto político.

A comunicação do Sr. MAGAIN, Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro teve por tema "A Adaptação — tendo em vista sua integração na contabilidade nacional — do orçamento dos órgãos de interêsse público dotados de autonomia orgânica ou de certa autonomia técnica".

O conferencista insistiu no fato de que, tendo em vista as exigências da contabilidade nacional, o problema a ser resolvido é duplo:

— os orçamentos dos serviços que desempenhem missão administrativa ou social devem concordar com o esquema da conta "Estado" da Contabilidade Nacional;

— o orçamento dos serviços que desempenham missão industrial, comercial ou financeira deve ser calcado sôbre o da conta "Emprêsas" da Contabilidade Nacional.

Em outras palavras, trata-se de elaborar duas espécies de esquema:

1.º *um plano, baseado na conta "Estado" da contabilidade nacional, do orçamento dos órgãos de interêsse público autônomos, de caráter administrativo e social;*

2.º *um plano baseado na conta "Emprêsas" da contabilidade nacional, dos órgãos de interêsses público, autônomos* (até mesmo de certas administrações não personalizadas), *de caráter industrial, comercial ou financeiro.*

O esquema, relativamente aos órgãos da primeira categoria, corresponde, em linhas gerais, ao plano do orçamento dos serviços do Estado apresentado pelo Sr. FRANK e reproduzido no Quadro I.

Quanto ao esquema dos órgãos da segunda categoria, êste pode ser apresentado consoante duas variações:

— a adotada pela O.E.C.E., compreendendo três contas: conta de produção, conta de aplicação e conta das operações de capital;

— a adotada pela BEDRIJVENWET holandesa de 21 de julho de 1928, compreendendo apenas duas contas, em virtude do grupamento das operações da conta de produção e da conta de aplicação numa só conta das operações correntes.

Os dois sistemas acima esboçados têm suas vantagens e desvantagens respectivas. O da O.E.C.E. satisfará antes os que se preocupam em fazer corresponder tanto quanto possível, a contabilidade das emprêsas públicas à das emprêsas privadas; chocará, em compensação, as concepções dos meios parlamentares habituados à subdivisão das receitas e despesas públicas em orçamento ordinário e orçamento extraordinário.

O sistema da BEDRIJVENWET holandesa deve, pelas mesmas razões, obter os sufrágios dos partidários da contabilidade pública tradicional mas, em compensação, encontrará oposição por parte dos adeptos dos métodos da contabilidade privada.

Segundo o Sr. MAGAIN, é muito difícil optar-se, de modo absoluto, em favor de um dos dois sistemas em exame. A concepção do O.E.C.E. parece adaptar-se antes às emprêsas públicas não subordinadas à autoridade de um ministro e cujo orçamento não é sujeito à aprovação do Parlamento. A concepção da BEDRIJVENWET parece, em compensação, mais de acôrdo com as exigências das emprêsas públicas subordinadas à autoridade ministerial e cujo orçamento é votado pelo Parlamento.

O conferencista examinou, por fim, os dispositivos do projeto de lei relativo ao contrôle de certos órgãos de interêsse público, apresentado em 25 de março de 1952 à mesa da Câmara dos Representantes.

O projeto em questão prevê que certo número de "régies" e estabelecimentos públicos, entre os mais importantes que existem na Bélgica, seriam doravante obrigados a elaborar um orçamento de acôrdo com certas regras e apresentação, a serem fixadas de comum acôrdo pelo ministro ao qual são êsses órgãos subordinados e pelo Ministro das Finanças. Êsses orçamentos seriam anexados ao projeto do orçamento do ministério a que foram subordi-

nados os órgãos e submetidos às casas legislativas para aprovação, ou então comunicados às mesmas a título de informação.

A incumbência de fixar as regras gerais e particulares relativas à apresentação dos orçamentos, nos têrmos do projeto de lei, caberia ao Poder Executivo. Êste teria assim oportunidade bem propícia para basear na contabilidade nacional o plano do orçamento dos órgãos de interêsse público.

O único dispositivo taxativo contido no projeto é o que estipula que "a contabilidade é mantida de acôrdo com o sistema da gestão". Êsse dispositivo, longe de constituir obstáculo à reforma projetada, facilitaria, pelo contrário, sua realização.

Na previsão da votação do projeto de lei relativo ao contrôle de certos órgãos de interêsse público, o Ministro das Finanças convocou alguns dos mesmos a apresentarem, a partir do exercício de 1952, um orçamento de acôrdo com regras e apresentação correspondendo, sob inúmeros aspectos, aos esquemas acima referidos.

O Sr. CHATEL, funcionário da Administração do Tesouro, tratou do problema da "Previsão da conta do Tesouro do Estado".

O conferencista externou sérias reservas quanto à possibilidade de elaborar tal previsão.

As contas "extra-orçamentárias" provocam, de fato, manipulações de fundos e transferências de créditos, de amplitude bem mais consideráveis que a simples execução orçamentária.

Se, por um lado, a importância das receitas e despesas orçamentárias pode ser determinada com bastante facilidade, por isso que a execução do orçamento é "comandada", o mesmo não acontece com os movimentos do Tesouro, que são "impostos" e dependem muito mais da evolução da conjuntura, que da iniciativa governamental.

Finalmente, as receitas e despesas orçamentárias têm, no Tesouro, importância bem menos considerável do que pareceria pela magnitude das cifras que aparecem nos orçamentos.

As operações orçamentárias, com exceção de parcelas muito sérias, não têm outros efeitos além dos de simples transferência na conta e, isto mesmo, em conseqüência do sistema de vasos comunicantes existentes entre o Tesouro, o Banco Nacional, o Escritório de Cheques Postais e os bancos privados. *Todos êsses órgãos financeiros constituem apenas um único e mesmo circuito fechado.*

O Sr. CHATEL insistiu longamente, apoiado em cifras, neste último ponto.

A contabilidade do Tesouro é uma contabilidade bancária, mas de banco que nada possui de seu. A conta do orçamento, nas escritas do Tesouro, é uma conta corrente entre muitas outras. Nessas contas, encaixa-se boa parcela da poupança pública.

As previsões de tesouraria, já difíceis de estabelecer nos bancos privados onde são feitas apenas a curto prazo e durante breve período e onde as operações não têm a amplitude que assumem no Estado, são muito mais difíceis

relativamente ao Tesouro, principalmente quando se trata de elaborá-las muito antes do vencimento e por período prolongado. Essas previsões são tanto mais difíceis de determinar, quanto o Tesouro não é forçado à disciplina bancária do paralelismo dos compromissos. O que recebe em depósito de um de seus correspondentes, o Tesouro toma, não raro, a liberdade de gastá-lo em proveito de outro.

O Sr. V. DE RIDDER, finalmente, ventilou um problema essencial e, ao mesmo tempo, explosivo — *A Contabilidade nacional, instrumento de análise estatística ou de política econômica?*

Em sua exposição, procurou o autor demonstrar que a contabilidade nacional, como simples técnica estatística e método objetivo de recenseamento e classificação do conjunto das atividades econômicas de um país, nada tem que ver com o binômio dirigismo-liberalismo.

O objetivo dêsse método científico de investigação econômica é ùnicamente conhecer e compreender melhor, mercê de apresentação sistemática e adequada, a estrutura, o funcionamento e os resultados da atividade econômica.

Poder-se-ia, em seguida, deduzir dos elementos objetivos de conhecimento e apreciação assim reunidos, conclusões que seriam aplicadas na busca de uma política econômica determinada. Trata-se, porém, de decisões da alçada exclusiva dos governos e com as quais nada tem que ver o especialista em contabilidade nacional, como tal; seu papel consiste ùnicamente em aperfeiçoar o instrumento técnico de estudo e trabalho. Cabe, então, aos políticos, resolver para que fim e em que sentido será aproveitado êsse instrumento.

A utilidade da contabilidade nacional como inventário estatístico é evidente e apresenta múltiplos aspectos; resulta da própria definição dessa nova técnica. A visão global e sistemática da economia nacional que a mesma proporciona apresenta várias vantagens, do ponto de vista da economia quer teórica, quer prática.

A natureza e a amplitude das repercussões que êste ou aquêle fator determinado provoca para os diversos setores e transações econômicas permitem fazer-se uma idéia bem mais precisa dos mecanismos complexos e dos laços de causalidade que se encontram na base do funcionamento de economia. É, aliás, êsse objetivo fundamental que deu origem aos primeiros trabalhos macro-econômicos, notadamente quando se tratou, durante a década de 1930, de revelar as causas da depressão e medir a importância quantitativa das reações observadas.

Do ponto de vista da terminologia, igualmente, as necessidades de mensuração e classificação estatística contribuiram para precisar ainda mais os diversos conceitos macro-econômicos, de modo que a teoria econômica pode assim trabalhar com definições mais rigorosas e homogêneas.

A estatística econômica, por seu lado, aproveitou grandemente o desenvolvimento da contabilidade nacional, por isso que êsse novo método permitiu reunir num conjunto coerente e funcional a multidão das estatísticas econômicas esparsas. Pode-se, pois, coordenar, em função do objetivo comum,

os elementos estatísticos disponíveis ou por reunir, enquanto que as principais lacunas ou deficiências estatísticas ainda existentes em certos setores são igualmente reveladas.

Mencionemos ainda vários setores da economia aplicada para os quais os dados da contabilidade nacional são, igualmente, da grande utilidade. E' o que acontece, especialmente, no tocante às pesquisas econométricas, a análise dos mercados e certos aspectos da economia interna das emprêsas.

Finalmente, não há dúvida que do ponto de vista didático, também, o bosquejo sistemático e coerente que a contabilidade nacional proporciona acêrca da economia, muito facilita o ensino econômico; a visualização e a concretização dos vários mecanismos econômicos permitem melhor explicar e melhor compreender os complexos laços que unem todos os fatôres da economia. Por isso mesmo, não é de admirar que desde que a contabilidade nacional conquistou definitivamente o direito de existir os países mais adiantados no terreno da análise macro-econômica, notadamente os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Holanda, tenham introduzido nos programas de suas universidades, cursos para o estudo da potência macro-econômica e que êsse ensino faça hoje parte da formação dos novos economistas.

As mesmas razões que explicam a utilidade da contabilidade nacional para o estudo econômico teórico e prático militam também em favor de emprêgo dessa técnica como base ou auxiliar da política econômica.

Em qualquer que seja o regime, mesmo num completo "laisserfaire", existirá sempre em ação alguma política econômica visando precisamente à realização dos objetivos fixados pelo regime. Êsses objetivos só podem ser atingidos mediante certos meios de ação. A contabilidade nacional, pelo conjunto dos dados e conhecimentos concretos que proporciona sôbre a estrutura, o funcionamento e os resultados da atividade econômica, permite, precisamente, fixar, com conhecimento de causa, os objetivos a atingir e os meios mais adequados a serem usados para êsse fim. Ao mesmo tempo, as indicações deduzidas da experiência passada traçarão os limites e condições impostos à ação dos poderes públicos num ou noutro sentido ou terreno de determinado setor.

Graças aos laços orgânicos e às relações quantitativas que as contas não permitem estabelecer entre os diversos componentes da economia, torna-se possível determinar cientìficamente, não sòmente a natureza, como também a amplitude das medidas a serem tomadas para provocar repercussões desejadas.

Os relatórios submetidos à Jornada de Estudos de 6 de dezembro de 1952 e as discussões realizadas durante a mesma, mostram a utilidade que representaria uma revisão da apresentação dos orçamentos e da conta da Tesouraria, com o fim de baseá-los na contabilidade nacional. As reformas propostas suscitam, evidentemente, inúmeros problemas técnicos.

O INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA foi, portanto, bem inspirado ao criar, em seu seio, uma *Comissão de estudos para a integração da contabilidade pública na contabilidade nacional*. Essa comissão presidida pelo Prof. MASOIN, está incumbida de analisar os trabalhos da Jornada de estudos e apresentar ao Govêrno recomendações visando à concretização da reforma.

Manual de Simplificação do Trabalho

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA

III

ANÁLISE DO VOLUME DO TRABALHO

31 — COMO COLETAR DADOS DE VOLUME

A análise do volume do trabalho completa o conjunto de fatos que o chefe precisa reunir a fim de poder tomar decisões eficazes em matéria de simplificação do trabalho. Essa análise não exige o emprêgo de técnicas estatísticas avançadas. Trata-se, na maioria dos casos, de simples contagem e de cálculos aritméticos comuns.

311. *Especificação dos dados a coletar*

— Chefe

a) Preparar, com base na análise do QDT e do Gráfico de Seqüência, uma especificação do que deve ser contado.

Observação — A coleta de dados de volume tem por objetivo ajudar a responder determinadas perguntas. Portanto, antes de especificar os dados, o chefe deve procurar definir bem as questões a resolver. Em seguida, indagará: que dados precisarei para responder a essas questões. Em geral, ao analisar o QDT e o Gráfico de Seqüência, surgem questões como estas, que originam a coleta de dados:

— o volume justifica a especialização desta tarefa?
— o volume justifica a consolidação de tarefas?
— o volume justifica a execução dêste passo?
— o volume justifica divisão do trabalho?
— qual o tempo médio para produzir uma unidade da tarefa X?
— o volume justifica mecanização?
— há distribuição equitativa da carga de trabalho?
— há correspondência entre volume e capacidade de execução?

b) Definir as unidades para efeito de contagem.

Observação — Em geral não existe dificuldade na definição da unidade de contagem. Ela se refere a coisas tais como — guia de

exame emitida, carta protocolada, associado atendido no balcão, documento arquivado, telefonema atendido, comprovante revisto, processo informado etc.. Todavia, é desejável que se verifique antecipadamente o assunto, para evitar perda de tempo e esfôrço que poderá resultar, por exemplo, da contagem de coisas heterogêneas.

312. *Seleção do método de coleta*

— Chefe

a) Estudar e definir antecipadamente o melhor método para coletar cada tipo de dado.

Observação — Um pouco de raciocínio do chefe a êste respeito pode evitar desperdício de tempo e de esfôrço. Sempre que possível, deve-se colher os dados com base em registros já existentes, evitando-se a criação de sobrecarga de serviço. Eis alguns exemplos de métodos de contagem que podem economizar tempo e esfôrço:

— utilizar registros estatísticos já existentes (ex.: os boletins de produção em uso no IAPI);
— obter a diferença entre números em série de formulários ou documentos;
— contagem por amostra;
— pesagem;
— medição (ex.: medir com régua uma gaveta ou pilha de fichas ou documentos);
— manter registros durante certo período (ex.: um informante assinala num papel cada atendimento no balcão).

b) Preparar os meios necessários à coleta e ao registro dos dados.

Observação — A idéia dominante deve ser facilitar ao funcionário a coleta dos dados. Os meios a utilizar são os mais variados e caberá à engenhosidade do chefe prepará-los, de acôrdo com o caso. Exemplos: se quiséssemos apurar o número de linhas, em média, das Comunicações de Serviços, poderíamos preparar um gabarito, para evitar a contagem, linha a linha, em cada uma; se fôsse o caso de verificar quantas consultas são feitas em determinado fichário, talvez fôsse o caso de prender um papel na parte externa da gaveta, para nêle assinalar, com pequenos traços, as consultas, para contar as reclamações recebidas, por espécie, poderíamos preparar uma fôlha, com as principais espécies, já registradas, de modo que o atendente apenas assinalasse cada uma, acrescentando as não previstas; e assim por diante.

c) Instruir devidamente os funcionários encarregados da coleta, marcando o respectivo prazo.

d) Supervisionar a coleta dos dados.

32 — COMO FAZER O QUADRO ESTATÍSTICO

321. *Tratamento dos dados*

— Chefe

a) Criticar as apurações, verificando os registros de totais e dos respectivos períodos.

b) Calcular a média de unidades por semana.

Observação — Quase sempre há vantagem nessa estimativa do volume em base semanal, visto que as estimativas de tempo do QDT são nessa base. A conversão consistirá, na maioria dos casos, em dividir a média mensal por quatro.

c) Calcular a média de tempo por unidade.

Observação — Para êsse cálculo, verificar no QDT o tempo semanal consumido na execução da tarefa e dividí-lo pela média de unidades produzidas por semana. Se a unidade corresponder apenas a uma parte da tarefa, usar outra estimativa de tempo que não a do QDT.

322. *Preparo do quadro estatístico*

— Chefe

a) Preparar quadro estatístico com os dados classificados e resumidos.

Exemplo:

UNIDADE	VOLUME SEMANAL	TEMPO SEMANAL	TEMPO POR UNIDADE	OBSERVAÇÕES

b) Indicar na coluna de Observações o período coberto pela contagem, bem como outros esclarecimentos sôbre a maneira como foram obtidos os dados, quando necessário.

33 — COMO ANALISAR DISTRIBUIÇÃO E SEQÜÊNCIA EM FUNÇÃO DO VOLUME

Ao analisar o QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO (QDT) o chefe formula várias hipóteses sôbre possibilidades de simplificação; faz o mesmo quando analisa o GRÁFICO DE SEQÜÊNCIA de cada uma das principais rotinas. A fim de comprovar mais objetivamente essas hipóteses, coleta dados de volume.

De posse dêsses dados de volume, convenientemente classificados e resumidos num quadro estatístico, voltará o chefe a examinar as questões ou hipóteses prèviamente formuladas, a fim de decidir sôbre as simplificações a introduzir nos métodos de trabalho.

Os exemplos a seguir ilustram, de maneira geral, como se faz a análise da distribuição e da seqüência em função do volume. Êsses exemplos cobrem apenas algumas questões mais freqüentes que podem apresentar-se ao chefe.

1. Como analisar a distribuição da carga de trabalho.

Exemplo I — Eis um caso em que havia desequilíbrio da carga de trabalho em virtude de oscilação diária do volume. O registro de documentos remetidos ao setor de arquivo está afeto a três funcionários, cada um com uma espécie (correspondência, processos e documentos diversos). O Chefe do setor notou certo desequilíbrio na carga de trabalho diária dêsses funcionários; ora, um, ora outro, parecia, em certos dias, estar muito assoberbado de serviço, enquanto noutro parecia "esticar" o trabalho até ao fim do expediente. A estatística semanal de unidades registradas mostrava totais aproximadamente uniformes pelas três especiais. Resolveu, então, o Chefe fazer uma apuração diária, pedindo aos funcionários que anotassem, no fim de cada dia, o total de documentos registrados na respectiva espécie (no caso, os registros existentes não permitiam uma apuração em base diária). Com base nesse levantamento, o Chefe apurou a oscilação diária na carga de trabalho de cada funcionário, e estabeleceu um esquema segundo o qual tôda vez que um funcionário recebesse uma quantidade de documentos além de certo limite, enquanto que outro recebesse aquém do limite, êste auxiliaria aquêle. Dessa forma, os três funcionários passaram a realizar diàriamente uma quantidade uniforme de registros.

Exemplo II — O caso a seguir refere-se a desequilíbrio provocado por trabalho em "ondas". Num setor de comunicações ocorria que os funcionários da turma de recebimento da

correspondência ficavam sobrecarregados durante as primeiras horas do expediente, e pràticamente sem serviço nas últimas horas do dia. Por outro lado, com os funcionários da turma de expediente ocorria a situação inversa, isto é, quase nenhum trabalho no começo e muito no fim do expediente. A análise do volume mostrou que as duas "ondas" ocorriam das onze às quatorze horas, e das quinze às dezessete horas.

A solução adotada foi a de colocar os funcionários das duas turmas trabalhando em conjunto nas horas do acúmulo de serviço. Com isso se reduziu consideràvelmente o tempo de recebimento e de expedição.

Exemplo III — Certa Seção adotou a distribuição da tarefa de revisão de processos à base de grupos de Órgãos Locais. Três funcionários faziam essa revisão. Verificava-se o inconveniente de um funcionário estar muito ocupado certos dias, enquanto que em outros entravam poucos processos procedentes de seu grupo de Órgãos.

Medida essa oscilação, através de contagem de casos diários de cada funcionário, ficou reconhecida a inconveniência da divisão em base regional. O novo esquema de distribuição do trabalho que passou a ser adotado consiste em encaminhar, diàriamente, uma quantidade uniforme de processos a cada um dos três funcionários, seja qual fôr o Órgão Local de procedência.

2. Como avaliar a conveniência de consolidar tarefas dispersas.

Exemplo — Em certa Seção existia a seguinte distribuição de tarefas:

Funcionário 1: registrar e arquivar documentos da espécie "A";

Funcionário 2: registrar e arquivar documentos da espécie "B";

Funcionário 3: registrar e arquivar documentos da espécie "C";

Pelos registros existentes o Chefe contou o número de casos de cada espécie, apurando que os funcionários 1 e 2 estavam muito sobrecarregados de serviço, enquanto que o funcionário 3 tinha pouco serviço, pois a espécie "C" apresentava volume que se reduzira em decorrência de modificação nas instruções.

Em face dessa contagem, o Chefe concluiu pela possibilidade de atribuir ao funcionário 3 a tarefa de arquiva-

mento das três espécies de documentos, ficando o número 1 apenas com o registro da espécie "A" e o n.º 2 com o registro das espécies "B" e "C".

3. Como verificar a necessidade de determinado passo.

Exemplo — Em certa Delegacia fôra instituído um sistema de recibos para o trânsito interno de papéis. Cada papel que passava de um funcionário para outro, até na mesma Seção, dava origem a uma papeleta que ia ao setor de comunicações, para registro do movimento do papel.

Tal sistema havia sido criado em virtude de estarem ocorrendo casos de desaparecimento de papéis com certa freqüência.

Observou-se que o sistema apresentava dois grandes inconvenientes. Primeiro, continuavam a ocorrer dificuldades, de vez em quando, na localização de papéis. Segundo, era muito trabalhoso. Foi solicitado a cada setor que anotasse, durante certo período, o número de casos de desaparecimento de papéis. Verificou-se, então, que o número de casos era tão reduzido que valia a pena aceitar o risco, e acabar com o contrôle. O caso era, bàsicamente, de definição de rotinas e de arrumação de gavetas, em vez de criação de contrôles. Casos como êstes são muito freqüentes em diferentes tipos de serviços, particularmente nos que envolvem duplicidade de conferências.

4. Como avaliar a conveniência de segregar determinadas espécies ou exceções.

Exemplo I — Em certa rotina os documentos passavam pelo encarregado de um fichário, com base no qual era registrada em certos documentos a referência de antecedentes. Feita uma contagem do número de registro, apurou-se que em apenas 10% dos documentos era cabível o registro da referência de antecedentes. Por outro lado, verificou-se que os documentos nessa situação poderiam ser separados fàcilmente pelo encarregado de execução do passo anterior da rotina. Nessas condições, em vez de receber e compulsar todos os documentos, o encarregado do fichário passou a receber apenas 10% dos casos, em média, utilizando o tempo economizado em outras tarefas.

Exemplo II — Os funcionários conferentes de comprovantes de assistência patronal anotavam as falhas em papeletas, encaminhavam estas ao oficial administrativo, a fim de que êste redigisse correspondência. Fêz-se uma contagem dos tipos de correspondência, em função da dificuldade e impor-

tância, e apurou-se que menos de 7% justificava a interferência de um oficial administrativo, podendo os 93% restantes ser redigidos pelos próprios conferentes, por processo manual. Medida, assim, a extensão dos casos excepcionais, pôde o Chefe da Seção calcular o tempo disponível do oficial administrativo para tarefas mais importantes.

5. Como verificar a possibilidade de uniformizar o fluxo do trabalho.

Exemplo — O seguinte caso ilustra uma ocorrência freqüente em muitas rotinas. Os papéis vão transitando normalmente de uma fase para outra, mas em determinado ponto ficam como que represados. (Freqüentemente, a mesa de um Chefe "absorvente constitui um "gargalo"). Determinado processo tem, entre outros, os seguintes passos:

A — recebe;
registra

B — verifica antecedentes;
informa;

C — calcula importância do auxílio;
informa;

D — .....

O Chefe verificou que havia sempre acúmulo de processos em C, enquanto que nos outros executores da rotina os processos demoravam pouco. Feito um estudo do volume, a conclusão foi de que o tempo para cálculo era quase o dôbro do exigido pelos passos a cargo de A e B. A fim de assegurar um fluxo uniforme do trabalho, o Chefe fêz uma redistribuição de tarefas, ficando a parte de cálculo a cargo de C e B (meio tempo).

A Técnica da Fixação do Salário-Mínimo

CELSO DE MAGALHÃES

O salário-mínimo constitui assunto que apaixona, perturba e, não raro, acarreta prejuízos econômicos.

Isso é conseqüência de o encararem como fator de sucesso eleitoral, antes que instrumento de bem estar das massas, decorrência das diretrizes sociais do Estado Moderno.

Deixando de lado os pontos de vista anticientíficos, encaremos o assunto exclusivamente pelo critério técnico.

Determina a Constituição Federal, no seu art. 157, *verbis*:

> "A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:
>
> I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;"
>
> .....

Mesmo antes dela, já preceituava a Consolidação das Leis de Trabalho, no seu art. 76, *verbis*:

> "Salário-mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário e transporte."

E mais, no art. 77, *verbis*:

> "A fixação do salário-mínimo, a que todo trabalhador tem direito, em retribuição ao serviço prestado, compete às Comissões de Salário Mínimo..."

Por outro lado, dispondo a respeito do mecanismo da fixação dos níveis do salário-mínimo, determina o mesmo diploma legal, no seu art. 104, *verbis*:

> "Realizar-se-á inquérito censitário para conhecer as condições econômicas de cada região, zona ou subzona do país, bem como os

salários efetivamente pagos aos trabalhadores, sempre que essa providência se fizer mister, a fim de proporcionar às Comissões de Salário Mínimo os elementos indispensáveis à fixação do salário-mínimo."

Ponderado isso tudo, pode-se chegar à seguinte conclusão:

— cada trabalhador tem direito a um salário-mínimo

— o valor dêsse salário é fixado por Comissões Especiais disseminadas pelo país

o valor fixado terá por base inquérito censitário indispensável ao conhecimento das condições econômicas dos respectivos lugares.

Vejamos agora como se tem procedido efetivamente na observância dêsses mandamentos legais.

Em primeiro lugar, encarrega-se o Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (S.E.P.T.) de promover os levantamentos indispensáveis à apreciação, por êle, das condições econômicas dos vários setores em que o país está dividido, para efeitos da fixação dos níveis de salário.

Em cada setor dêsses funciona uma Comissão de Salário Mínimo, num total de 22 (Estados, Distrito Federal e Território do Acre), as quais recebem do S.E.P.T. os resultados da análise econômica por êle efetuada.

No desempenho de suas atribuições, poderia o S.E.P.T., evidentemente, fazer pesquisas diretas em cada um dos lugares interessados, isto é, onde se diferenciassem as condições de nível de vida; mas não lhe convém tal procedimento, pois motivaria excessiva demora e grandes despesas.

Resta-lhe, então, recorrer ao sistema de amostragem, muito mais simples, mas não isento de grandes riscos que se originam do critério adotado para fixação da própria amostra, em qualidade e quantidade.

Vejamos como se saiu o S.E.P.T. dessa dificuldade, examinando o que foi por êle feito em 1949.

Nessa época, entendeu o S.E.P.T. que seria suficientemente boa aos fins visados u'a amostra constituída por todos os Municípios que atendessem, pelo menos, a uma das seguintes condições:

— população igual ou superior a 50 mil habitantes

— existência de organização sindical

— concentração de trabalhadores igual ou superior à média estadual

— atividade industrial.

Seria, realmente, essa amostra tècnicamente idônea?

Há quem diga que não, e a mim me parece, com efeito, critério discutível. Todavia, poderemos aceitá-la como válida ao que pretendia, porque essa concessão nenhum prejuízo trará à tese ora discutida.

Havendo escolhido a amostra, isto é, a área onde se teria de desenvolver sua atividade, procurou o S.E.P.T. recensear os trabalhadores daqueles Municípios, para que informassem, entre outras coisas:

— a respectiva composição familiar
— a renda mensal do chefe da família
— a discriminação de seus gastos mensais
— as condições de sua habitação e vestuário.

Que pretendia o S.E.P.T. concluir da análise das informações assim obtidas?

Sem dúvida nenhuma, procurava êle conhecer as respostas para as duas questões básicas no problema da fixação dos salários:

— quanto deverá ser pago para atender "as necessidades normais do trabalhador..."?
— poderão as emprêsas pagar êsse quanto?

Será que da análise dos elementos coletados pelo S.E.P.T. poderia êle conseguir, para essas duas questões, respostas precisas?

Pode-se afirmar que não.

Com efeito, indagando do trabalhador sua renda mensal e a discriminação de seus gastos, o que o S.E.P.T. ficava sabendo era, nada mais nada menos, aquilo que todos já sabiam:

— a renda do trabalhador é o salário que êle percebe
— aquilo que o trabalhador gasta decorre daquilo que êle ganha.

Ora, o salário pago ao trabalhador é sobejamente conhecido, sem necessidade de inquéritos econômicos; conhecido êsse, estariam conhecidos os totais dos gastos, de vez que a regra é o consumo integral do rendimento.

A única novidade a conhecer estaria, talvez, nas percentuais das parcelas integrantes da despesa de cada trabalhador.

Assim, a análise dos dados coletados não poderia possibilitar o conhecimento do valor a ser fixado para o salário futuro, único objetivo do levantamento feito.

No entanto, baseando-se naquelas conclusões, mas sem o justificar tècnicamente, propôs o S.E.P.T. novos níveis de salário, adotando o critério de um só valor para os Municípios integrantes da mesma zona.

Êsse critério julgou o S.E.P.T. que deveria justificá-lo, tendo-o feito do seguinte modo, *verbis*.

"A contigüidade das linhas limítrofes municipais, a similitude da situação topográfica, a semelhança das vias de transporte, a iden-

tidade da produção agrícola e a disseminação natural do comércio e da indústria, são fatôres que justificam plenamente a adoção de um único tipo de salário para todos os Municípios integrantes de cada zona fisiográfica."

A justificativa é brilhante; ninguém põe em dúvida semelhante critério. A questão, porém, não é essa: aquilo que se pretendia conhecer era o valor do salário-mínimo a ser fixado para a referida zona. E isso não seria tècnicamente possível, considerando-se apenas as respostas dadas ao questionário da coleta estatística.

Por outro lado, a pesquisa se estendeu também aos empregadores, pedindo-lhes o S.E.P.T. que respondessem, entre outras coisas:

— o número de empregados seus, ainda percebendo o salário-mínimo vigente
— o valor dos salários que pagavam só em dinheiro
— o valor dos salários que pagavam também em utilidades
— o valor dos salários típicos no estabelecimento
— a assiduidade e mobilidade de seus empregados.

Que pretendia o S.E.P.T. com tais indagações?

Seria verificar a possibilidade de pagamento dos valores a fixar, pelas emprêsas?

Desnecessário se torna demonstrar que não, tal é a evidência que decorre da simples leitura das perguntas feitas.

Elas, como as formuladas aos empregados, visavam ao conhecimento do valor a fixar e não à possibilidade do pagamento.

Mas será que, dessa vez, poderia o S.E.P.T. conseguir resposta à primeira das questões básicas na fixação do salário, isto é, quanto se teria de pagar para atender as necessidades do trabalhador?

Não, não o poderia; ainda dessa vez a resposta seria impossível.

Com efeito, da análise das respostas dadas pelos empregadores, como foi concluído — coisas muito diferentes poderiam ser conhecidas, sem relação direta, porém, com o problema a resolver:

— que havia predominância de estabelecimentos industriais, de estabelecimentos do comércio de mercadorias e do comércio hoteleiro, no país
— que era insignificante o valor dos salários pagos em dinheiro e utilidades conjuntamente
— que se generalizava o emprêgo de menores nos estabelecimentos industriais.
— que eram elevados os salários-médios pagos na Agricultura, na Pecuária e na Silvicultura.

É óbvio que tais conclusões apresentavam certa importância para estudos de natureza econômica e social, mas eram, evidentemente, de nenhum valor quanto ao conhecimento dos elementos indispensáveis à fixação dos níveis salariais.

Assim, em 1949, o inquérito censitário realizado pelo S.E.P.T. não o habilitou tècnicamente a indicar, às Comissões de Salário Mínimo, os valores que atenderiam às necessidades normais do trabalhador, nas respectivas regiões, zonas ou subzonas do país.

Em 1954, desprezou o S.E.P.T. as normas anteriores, para fixação da amostra, campo de pesquisa, cuidando "de levar a efeito os estudos requeridos", com fundamento, agora, "na realidade econômica brasileira", e, para justificar a alteração do critério, afirmou, *verbis*:

> "...não poderia o S.E.P.T., na qualidade de órgão técnico que é, continuar vinculado, estreitamente, aos processos que aplicara até a decretação dos últimos níveis mínimos de salário, quando a Ciência Econômica, mercê de sua pronunciada evolução, oferece recursos, já agora, muito mais seguros para determinação de elementos desta natureza."

E para provar o que afirmava, resolveu o S.E.P.T. basear seus cálculos em pesquisas sôbre:

— população
— custo de alimentação
— finanças públicas
— produção
— movimento bancário
— vendas industriais e comerciais.

Evidentemente, com as informações assim obtidas, pretendia o S.E.P.T. encontrar as respostas às duas questões básicas na fixação do salário-mínimo:

— quanto deverá ser pago a cada trabalhador, para atender-lhe às necessidades mínimas?
— podem as emprêsas suportar êsse pagamento?

Tê-lo-ia conseguido dessa vez?

É claro que não, pois ainda hoje, depois de decorridos dois anos, ainda se insurgem contra suas conclusões os que as julgaram atentatórias aos interêsses econômicos do país e prejudiciais ao próprio trabalhador.

Ninguém provará, tècnicamente, que, do estudo dos elementos coletados, segundo o novo critério, poderia o S.E.P.T. conhecer as duas respostas que procurava.

E não o conheceu, como ninguém o poderia conhecer.

Que há, então, com o salário-mínimo para desafiar a capacidade dos técnicos interessados na solução do problema?

Apreciando o assunto por seus diversos ângulos, é forçoso concluir que êle é tècnicamente insolúvel e legalmente mal pôsto.

Senão, vejamos.

Conforme preceitua o art. 11 da Consolidação das Leis do Trabalho, *verbis*:

> "O Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho..... deverá fornecer às Comissões de Salário Mínimo..... uma informação fundamentada indicando o salário mínimo aplicável à região, zona ou subzona de que se tratar."

Ora, começa aí a contradição nos dispositivos legais que regulam a matéria.

Com efeito, a quem compete fixar os níveis de salário-mínimo?

Às Comissões de Salário Mínimo, dí-lo o art. 77 da Consolidação; ao S.E.P.T. dí-lo o art. 11 do mesmo diploma, pois a tanto equivale a expressão nêle contida "indicando o salário mínimo aplicável".

Ora, de duas uma:

> — ou os estudos técnicos foram bem feitos pelo S.E.P.T. e traduzem, realmente, a situação econômica, respondendo, assim, às duas perguntas básicas do *quantum* a ser pago e da possibilidade dêsse pagamento e, então, nada haverá a discutir, pois o nível de salário já estará fixado,
>
> — ou as Comissões, constituídas de representantes de empregados e de empregadores vão decidir, por acôrdo, o valor do salário e, assim, nenhuma razão existe para os estudos técnicos efetuados.

Se o S.E.P.T. indica, por exemplo, para determinada região, o salário-mínimo de Cr$ 3.000,00, é evidente que os empregadores não admitirão nível maior, pois poderão alegar que, *tècnicamente*, aquêle valor foi julgado suficiente; por sua vez os empregados não aceitarão nível menor, alegando que, *tècnicamente*, as emprêsas podem pagar o que foi indicado.

Por que então discutir?

Por que não aceitar então, desde logo, o que a técnica apresentou como valor justo?

Poderão os leigos da Comissão de Salário Mínimo contrapor-se aos tècnicos do S.E.P.T.?

É como se, depois que engenheiros decidiram a respeito de certa construção, interviessem leigos para alterar, num sentido ou noutro, o que os engenheiros acharam correto!...

Mas, a verdade é que, no caso do salário-mínimo, a técnica nunca poderá responder às duas questões básicas:

— quanto deve ser pago?
— êsse pagamento é possível?

E não o pode porque a dificuldade começa logo na conceituação do próprio salário-mínimo:

> "... aquêle capaz de satisfazer... as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte."

Ora, que são *necessidades normais* de um trabalhador?

Como se vê, o objeto é extremamente vago e, sendo vago o objeto, a precisão nos resultados será impossível.

Dos elementos integrantes do salário-mínimo, sòmente a alimentação tem caráter positivo: existe uma ração típica e, por ela, seria fácil calcular quanto teria o trabalhador de despender com o alimento que consome.

Mas, ainda na ração típica há êrro científico que invalidaria a precisão dos resultados.

Com efeito, a alimentação depende da atividade; ora, não se podem igualar escriturários e estivadores, trabalhador intelectual e trabalhador braçal, no que se refere ao mínimo energético exigido pelo trabalho normal de cada um.

Ademais, a ração biològicamente considerada difere da ração considerada pelo prisma econômico. Que adianta prescrever frutas e legumes em lugares onde sòmente carne sêca e farinha existem? Como calcular, para efeitos de salário-mínimo, o valor do queijo e da manteiga, em lugares onde tais gêneros chegam de avião e ficam reservados apenas a pessoas de elevados rendimentos?

Econômicamente — e tal é o problema de salário-mínimo — cada lugar deveria ter uma ração-típica, cientìficamente calculada, mas dentro das possibilidades normais daquele lugar.

Não se receita penicilina em lugar onde o remédio normal para resfriado é a flor de sabugueiro.

Vê-se assim que, mesmo quanto a alimentação, o problema é difícil.

E que dizer dos outros elementos integrantes do valor do salário-mínimo? Como determinar o valor da habitação, do vestuário, da higiene e do transporte?

Haverá, por acaso um tipo de moradia para o trabalhador?

Haverá um tipo de vestuário ou de tecidos?

Que se considera necessário à higiene do trabalhador? Pasta de dente, escôva e sabão?

Nada disso está padronizado e nem poderá ser padronizado.

Seria o mesmo que aconteceu com o que dispõe o § 1.º, do art. 15 da Constituição Federal, *verbis*:

> "São isentos de impôsto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica."

A regulamentação dêsse dispositivo, na impossibilidade de distinguir, isentou de impôsto produtos que, tanto podem ser usados por "pessoas de restrita capacidade econômica", como por outras que o são abastadas.

E isso sem considerar o absurdo de admitir artigos destinados a tratamento médico, só para pobres como se a cura da moléstia estivesse subordinada às posses do doente e não à natureza e gravidade do mal!...

Vê-se ainda que, da imprecisão do cálculo dos elementos integrantes do salário-mínimo, tôda conclusão terá de ser, forçosamente, defeituosa.

Mas o pior de tudo, nessa matéria, são as repercussões econômicas e sociais.

Fixado, por exemplo, um nível de salário para Minas Gerais, maior que o de São Paulo, haverá, sem dúvida, êxodo de mão-de-obra de S. Paulo para Minas, com graves danos para a indústria daquele Estado.

Por outro lado, Minas Gerais não poderá competir com S. Paulo nos mercados de consumo, porque, para mercadoria idêntica, seu preço de custo será maior, trazendo, como conseqüência, preço de venda mais elevado.

Ora, se a União, mediante acréscimo de níveis salariais, onera um Estado em relação a outro, desarticulará a produção de um, infringindo assim o que determina o art. 31 da Constituição Federal, *verbis*:

> "À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:
>
> I — criar... preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios."
>
> .....

Mas, para que isso não acontecesse, teria de haver um salário-mínimo profissional: todos os metalúrgicos, todos os eletricistas, todos os tecelões etc... ganhariam um salário-mínimo especialmente fixado para cada especialidade.

Isso afastaria um óbice e criaria outros.

Realmente, admitamos que seja possível calcular, tècnicamente, em Cr$ 3.000,00 e salário-mínimo em Pernambuco, para os trabalhadores na indústria açucareira. E' possível que, com êsse salário, as emprêsas pernambucanas sofram séria concorrência de suas congêneres de outros Estados.

Então teria de haver um salário só para os trabalhadores duma indústria, no Brasil todo.

Mas se isso fôsse feito, já o salário não seria destinado a atender as necessidades mínimas do trabalhador no lugar onde vive!...

E se, ao mesmo tempo que fôsse fixado um salário de Cr$ 3.000,00 para os trabalhadores do açúcar, o cálculo aconselhasse um de Cr$ 5.000,00 para os metalúrgicos?

É claro que a mão-de-obra desertaria do açúcar em busca da metalurgia.

O problema continua insolúvel.

Quanto a possibilidade de pagamento, sua determinação oferece a mesma impossibilidade.

No Brasil predominam as pequenas emprêsas, mas os estudos do S.E.P.T., em 1954, considerando apenas os dados globais, chegaram a conclusões onde, evidentemente, prevaleceram as grandes emprêsas.

Ora, tomando por base o rendimento maior, a fim de julgar da capacidade de pagamento, poder-se-á conduzir à ruína grande quantidade de emprêsas, cujas rendas não suportam o acréscimo.

Não há forma de saber, *a priori*, se *tôdas* as emprêsas estão aptas a suportar o impacto da elevação dos níveis de salário; sòmente o estudo individual poderia permitir o conhecimento. Mas, nesse caso, o nível seria ditado pelas possibilidades das emprêsas colocadas na escala inferior dos rendimentos.

E como há emprêsas de rendimento muito baixo, ou mesmo deficitárias, o nível de salário-mínimo poderia ser considerado ínfimo e inadequado.

Vê-se, ainda desta vez, a impossibilidade de resolver a questão, qualquer que seja o ângulo por que a encarem.

Assim, chegando à conclusão da insolubilidade técnica do problema, é forçoso aceitar que o problema do salário deve ser confinado às estipulações do contrato individual ou coletivo de trabalho.

O Brasil está sendo, no mundo, o único país que não subordina o salário ao princípio da rentabilidade do trabalho. É êle o único país a esquecer que, donde nada existe, nada se poderá tirar.

O dinheiro que paga ao trabalhador é gerado pelo que o trabalhador produz. Não há outra fonte de renda.

Salários elevados pressupõem elevada produtividade.

E' antieconômica, prejudicial e absurda a fixação de um salário-mínimo pela simples consideração das necessidades do trabalhador.

E por isso não existe no mundo nenhum Economista capaz de defender semelhante heresia.

É certo que ninguém pode insurgir-se contra o direito que tem o trabalhador a um padrão de vida mais elevado,

> "...mas, convençamo-nos que a maneira pela qual agimos, além de anttieconômica, é de lôgro ao próprio remunerado, pois não cor-

respondendo o salário à sua habilitação profissional, sôbre êle, fatalmente, recaem os efeitos da discrepância econômica." — Deputado Carmelo D'Agostino.

Salário é questão para ser resolvida diretamente, por acôrdo, entre empregados e empregadores: o livre jôgo das competições conduz o salário aos níveis mais justos, dentro das possibilidades reais das emprêsas.

Os dissídios coletivos, perante a Justiça do Trabalho, são verdadeiros instrumentos de correção de situações injustas.

Não haverá, pois, necessidade de complicados estudos técnicos: apenas o índice global do custo de vida (preços ao consumidor) serviria de base às negociações.

Cessaria, assim, a existência das Comissões de Salário Mínimo, passando os órgãos de classe a superintender a questão, como hoje o fazem, nas constantes reclamações salariais judicialmente intentadas.

Deixaria, então, de haver essas agitações permanentes nas épocas de reajustamento dos níveis de salário-mínimo, possibilitando surtos demagógicos em assuntos econômicos, onde a demagogia só poderá conduzir à ruina e ao desespêro.

E ficariam os técnicos tranqüilos, por não serem então obrigados a defender aquilo que, técnicamente, é indefensável.

A Ação Federal sôbre o Ensino Secundário e Superior até 1930

GERALDO BASTOS SILVA

II — ENSINO SECUNDÁRIO (*)

A reforma Benjamin Constant, como vimos, previa a possibilidade de os exames de maduneza realizados nos estabelecimentos estaduais darem os mesmos direitos de matrícula nos cursos superiores que o exame de madureza prestado no Colégio Pedro II. Essa equiparação, portanto, tinha um significado bem delimitado enquanto peça do projetado mecanismo aperfeiçoador do ensino secundário que analisamos.

Fora dêsse mecanismo, cujas peças fundamentais eram, justamente, o exame de madureza e a equiparação, nenhuma ação federal se pretendia sôbre os estabelecimentos estaduais. E, se pela atribuição ao exame de madureza, prestado nos estabelecimentos estaduais, do mesmo valor do exame de madureza feito no Pedro II, ficava intocado o princípio federal da autonomia dos Estados, pela prestação, nos estabelecimentos oficiais — o federal ou os estaduais equiparados, — do exame de madureza dos alunos dos estabelecimentos particulares, ficava respeitada a liberdade do ensino privado, através da desnecessidade de equiparação dêstes últimos.

Mas, antes que se realizasse o exame de madureza, para que não apenas os alunos do Pedro II tivessem a necessária habilitação para ingresso nos institutos de ensino superior, impunham-se os exames de preparatórios, equivalentes, para os alunos provenientes de outros educandários, dos exames finais do estabelecimento federal.

A realização das provas dos candidatos a preparatórios juntamente com os exames finais dos alunos do Pedro II, atendia apenas ao caso do Distrito Federal. Assim, prevêem-se exames de preparatórios fora do Pedro II, primeiro, pela reforma dos cursos jurídicos de janeiro de 1891, nos cursos anexos das Faculdades de Direito e "nos ginásios particulares a êste equiparados por decreto do Govêrno", e, em seguida, nos estabelecimentos estaduais, independentemente de equiparação, pelo decreto n.º 1.389, de 21 de fevereiro de 1891, que "torna extensivo aos estabelecimentos oficiais dos Estados" o disposto na citada reforma dos cursos jurídicos, sôbre exames de preparatórios nos colégios particulares.

(*) Conclusão do Vol. 69, n.º 3, dez. de 1955, da "Revista do Serviço Público".

Poderíamos, dessa forma, falar em duas espécies de equiparação, com referência ao período em que vigorou a reforma Benjamin Constant: a dos estabelecimentos estaduais, concebida em função do exame de madureza, e a dos estabelecimentos particulares, relativa apenas aos exames de preparatórios e, portanto, vigorante sòmente para o período anterior à exigência de aprovação em exame de madureza para ingresso nos cursos superiores.

O propósito de restringir ao reconhecimento do exame de madureza, prestado nos institutos estaduais a ação central sôbre o ensino secundário de iniciativa não federal, adquire maior vigor com a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro. E por causa disso apesar do Decreto n.º 14389, — aliás anterior de três dias apenas à data da Constituição — para que os exames de preparatórios prestados nos estabelecimentos estaduais tivesssem validade para ingresso nos cursos superiores, antes do início da exigência de exame de madureza, foram necessários em cada oportunidade atos especiais que os permitissem.

E vimos que, em relação aos exames de preparatórios permitidos pelo decreto n.º 1.389, a maioria dos Estados se mostrou desinteressada na organização das bancas na forma prevista, o que ocorreu, segundo o depoimento do então Inspetor Geral de Instrução, justamente por motivo da promulgação da Constituição, em face da qual os Estados teriam autonomia no que dissesse respeito a ensino secundário.

Pelo menos em parte, decorreu do mesmo motivo, sem dúvida, o fato de que, sòmente em 1892, pela primeira vez, dois Estados requerem e obtêm a equiparação dos institutos de ensino secundário por êles mantidos: o Pará e Minas Gerais. Os decretos que concediam a prerrogativa invocavam em ambos os casos a reforma do ensino secundário, o citado dispositivo da reforma dos cursos jurídicos que previra a equiparação de estabelecimentos particulares para o fim de realização de exames de preparatórios, e o decreto acima referido, que autorizou a realização dos mesmos exames nos institutos oficiais dos Estados.

Mas o motivo principal do reduzido movimento de equiparações até 1897 residia certamente na dificuldade de os Estados adaptarem a organização de seus estabelecimentos ao padrão instituído pela reforma Benjamin Constant, se não mesmo na resistência a essa adaptação, por motivo de discordância da orientação prescrita pela reforma ou por mera incapacidade de aderir a seus objetivos em razão da persistência do conceito propedêutico do ensino secundário.

E' mesmo lícito duvidar que já em 1892 os Estados do Pará e de Minas estivessem capacitados e realmente dispostos a implantar em seus institutos de ensino secundário o plano de estudos da reforma Benjamin Constant, o "ensino secundário integral" da inspiração positivista do seu autor. A acomodação a êsse plano seria, assim, incompleta, imperfeita, não resultando verdadeiramente de adesão aos princípios da reforma.

O interêsse principal, senão exclusivo, que motivava o empenho de equiparação seria assim a obtenção do privilégio de realização de exames que dessem direito de matrícula nos cursos superiores, o que correspondia melhor ao conceito predominante que se admitia para o ensino secundário.

E' dentro do quadro constituído pelo referido conceito que, mais plausìvelmente, podemos admitir persistisse em manifestar-se o desejo ou convicção de autonomia, da parte dos Estados.

Desta afirmativa podemos considerar uma corroboração o projeto do senador Américo Lôbo, de 1892, e que antecipa assim de dez anos, para o ensino secundário, o projeto Félix Gaspar a que antes aludimos. Segundo êsse projeto as aprovações do exame de madureza ou os títulos de bacharel dados pelas instituições de ensino secundário que se organizassem nos Estados, e que fôssem criadas ou reconhecidas pelos Governos estaduais, habilitariam à matrícula nas escolas de ensino superior.

E "no caso de não se tornar efetiva a exigência do exame de madureza", acrescentava o projeto, o Govêrno do Estado seria competente para mandar proceder aos exames de preparatórios indispensáveis, nas instituições que êle criasse ou reconhecesse, assim para fiscalizá-los, produzindo as aprovações obtidas todos efeitos, "dentro e fora dos Estados".

O projeto, se transformado em lei, teria, como se vê, realizado a competência estadual em matéria de ensino secundário, como estabelecido estava na Constituição. E o seu fundo pedagógico, por sua vez, era claramente constituído pela concepção preparatória do ensino secundário, tornada ainda mais flagrante no aditivo da Comissão de Instrução do Senado, segundo o qual os exames, para gozarem das regalias concedidas, deveriam ser realizados perante professôres escolhidos pelas congregações dos institutos de ensino superior (34).

Em face do desinterêsse da maioria dos Estados em obter a equiparação de suas instituições de ensino secundário, dirigiu o Ministro, em setembro de 1893, um Aviso-circular aos Governadores que começava assim: "Suscitando-se dúvidas acêrca das condições mediante as quais podem os institutos de instrução nos Estados ser equiparados ao Ginásio Nacional, bem como acêrca da validade dos exames de preparatórios ali prestados, o Govêrno Federal tem por conveniente expor em síntese as disposições regulamentares em vigor sôbre o assunto que sobremodo interessa ao desenvolvimento da instrução". As disposições citadas são as da reforma do ensino secundário e da reforma dos cursos jurídicos de 1891.

"A verificação da exata e fiel adoção dos programas oficiais, continuava o Aviso, bem como da competência do pessoal docente incumbido de executá-los, verificação feita por comissários do Govêrno Federal, tem sido a base estabelecida para a expedição de decretos especiais conferindo a estabelecimentos estaduais, que preencham aquêles requisitos, as vantagens e regalias do instituto federal. Convém pois, que os Estados, logo que tenham organizado, nesta conformidade, os seus estabelecimentos de instrução secundária, o comuniquem ao Govêrno Federal, a fim de que possa êste mandar proceder as diligências necessárias para reconhecê-los e equipará-los ao instituto federal".

"Entretanto, prosseguia o Aviso, sendo possível que nem todos os Estados disponham de elementos para instituir curso de instrução secundária moldados

(34) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, p. 210.

pela organização do Ginásio Nacional, o decreto n.º 1.389, de 21 de fevereiro de 1891, completando o plano de organização que se contém naquelas disposições, reconhece, para matrícula nos cursos superiores, os exames de preparatórios feitos nos cursos oficiais de ensino secundário dos Estados, uma vez que sejam prestados de acôrdo com os programas do Ginásio Nacional".

Finalmente, lembrava o Aviso o exame de madureza: "Cumpre lembrar, porém, que *ex-vi* do decreto de novembro de 1890, sòmente o certificado de estudos secundários ou título de Bacharel, obtidos mediante exame de madureza, dará direito, a contar de 1896, à matrícula nos institutos de ensino superior, e, pois, cessará dessa data em diante a validade de quaisquer exames de preparatórios". (35)

O Aviso-circular surtiu algum efeito, ainda que um pouco demorado. Em setembro de 1894 é reconhecido o Liceu Cearense. Em 1896 são igualmente equiparados o Ginásio do Estado de São Paulo, o Liceu Paraibano e o Ginásio da Bahia. E em 1897 o Liceu Alagoano e o Liceu Piauiense.

Os atos de 1896 não fazem referência às disposições legais que lhe servem de fundamento. Mas é curioso assinalar que os de 1894 e de 1897 citam apenas o decreto de 1891 relativo à autorização de exames de preparatórios nos estabelecimentos estaduais, sendo de assinalar que tais exames, de acôrdo com a reforma BENJAMIN CONSTANT do ensino secundário, não deveriam mais realizarem-se depois de 1896, ou, no máximo, 1897.

Isso talvez deva ser interpretado como aceitação, pelo Govêrno Federal, do fato de que o móvel principal, ou mesmo exclusivo, da equiparação era o reconhecimento da validade dos exames de preparatórios realizados nos estabelecimentos estaduais. Tal aceitação coadunava-se com o crescente deticismo em relação ao exame de madureza e às demais idéias da reforma BENJAMIN CONSTANT.

Mesmo programada a extinção dos exames de preparatórios, limitaria agora a ação federal sôbre o ensino secundário seus objetivos, restringindo-os a fim de ajustá-los à concepção propedêutica dêsse ensino, face à qual não mais tinha razão de ser a exigência da "exata e fiel" adoção do currículo formativo ideado por BENJAMIN CONSTANT.

* * *

O decreto de reforma dos cursos jurídicos, devido a Benjamin Constant, previu que os exames de preparatórios seriam realizados também nos ginásios particulares "equiparados por decreto do Govêrno", como vimos. Êsse decreto, onde pela primeira vez se usa o têrmo equiparação, representa a primeira brecha aberta no princípio da liberdade do ensino secundário particular, adotado pela reforma Benjamin Constant, e teria sido também o primeiro passo no sentido da completa uniformização do ensino secundário de todo o país se a equiparação prevista não tivesse permanecido irrealizada.

(35) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, pp. 121/2.

Havia, de fato, manifesta má vontade da administração federal com referência à concessão de qualquer privilégio aos estabelecimentos particulares, resultando disso que nenhum dêstes obtivesse a equiparação de que cogitara êsse decreto.

E' por isso, também, que projeto de lei do deputado SEVERINO VIEIRA, aprovado pelo Congresso no mesmo ano do citado decreto, é vetado pelo Executivo apresentadas as seguintes razões: "Dar aos estabelecimentos particulares de ensino a faculdade de habilitarem alunos para estudos superiores, seria comprometer gravemente a causa da instrução pública em nosso país, onde os institutos particulares de ensino secundário são, em sua generalidade, faltos de pessoal docente decididamente habilitado, dispõem apenas de fraquíssimos recursos materiais e carecem absolutamente de uma verdadeira orientação pedagógica. Efetuados os exames no seio dêsses institutos, cujos vitais interêsses estão estreitamente ligados ao número de aprovações dos alunos, que constituem para êles o maior incentivo à confiança e freqüência pública, não fôra lícito considerar o seu resultado como genuína expressão de um julgamento cabal e sincero". (36)

A atitude que tais palavras traduzem persistirá, ainda que sujeita a certas oscilações, pelo menos até 1899, quando se tornará definitivamente extensiva aos estabelecimentos particulares a equiparação ao Colégio Pedro II.

As oscilações aludidas têm sua ilustração no caso do Instituto Köpke. Êste renomado colégio requereu, em 1893, a sua equiparação aos estabelecimentos oficiais, para o fim de seus diplomas gozarem das mesmas regalias dos conferidos pelos últimos. Sem dúvida para contornar a atitude pouco acessível da administração federal, dirigiu-se ao Senado. Alegava, em justificação de sua pretensão, entre outras coisas, o fato de seu currículo incluir tôdas as matérias do curso oficial.

A Comissão de Instrução do Senado deu parecer favorável ao pedido do Instituto Köpke, condicionando, no entanto, a equiparação à fiscalização das congregações dos institutos de ensino superior. Na discussão do projeto, informa PRIMITIVO MOACIR. foi pedido que a providência fôsse extensiva ao Colégio Abílio e a todos os institutos que se organizassem segundo o programa e os métodos do Instituto Köpke. Projeto e emendas são rejeitados antes que o Executivo o vetasse, como vetou o projeto Severino Vieira. (37)

E' o Executivo, no entanto, que, em 1895 — justamente o ano em que não é equiparado nenhum estabelecimento estadual — concede equiparação ao Instituto Köpke, justificando-a por meio de uma interpretação combinada dos dispositivos que estabeleciam a validade do exame de madureza nos colégios estaduais e dos exames de preparatórios nos particulares, e formulando, além disso, o parecer de que a obediência ao plano de ensino do Ginásio Na-

(36) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, pp. 208/9 — "Acresce, diziam ainda as razões do veto, que o processo estabelecido no decreto legislativo contraria de frente o sistema adotado na última reforma do ensino, em virtude do qual as habilitações dos examinandos serão avaliadas, com outra exatidão, mediante provas sucessivas de suficiência, finais e de madureza".

(37) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, pp. 211/2.

cional, a que se referia o decreto da reforma BENJAMIN CONSTANT, não poderia "ser entendida no sentido literal e restrito, qual seja o de reputar-se indispensável que os ditos estabelecimentos se adaptem exclusivamente aos programas e processos de ensino do Ginásio", pois isto "seria não sòmente contrário aos intuitos do legislador, como também oposto à índole do regime republicano". (38)

Havia assim, nessa concessão, duas surpreendentes retificações da atitude anterior da administração: a da negativa de concessão da prerrogativa de equiparação a estabelecimentos particulares e a da exigência "da exata e fiel adoção dos programas oficiais", formulada mesmo em relação aos estabelecimentos estaduais, como vimos, pelo Aviso-circular de setembro de 1893.

Tanto a primeira como a segunda dessas retificações seriam possìvelmente outras indicações das crescentes restrições que se vinham fazendo ao espírito e à estrutura da reforma Benjamin Constant.

De um lado significa que não mais se atribuía, com exclusividade, ao currículo de inspiração positivista imaginado por Benjamin Constant aquêle sentido formativo que o reformador pensara introduzir no ensino secundário brasileiro. E, de outra parte, equivalia a um precedente ameaçador da ampla liberdade do ensino de iniciativa privada.

Se aceitarmos como fato a excelência do trabalho educativo realizada no Instituto Köpke (38-A), nem uma nem outra coisa contrariava, a não ser formalmente, o intento de aperfeiçoamento do ensino secundário que era o de Benjamin Constant. Mas, se dentro da persistente concepção meramente preparatória do ensino secundário o precedente produzisse seus efeitos e, em conseqüência, depois do Instituto Köpke, outros colégios de padrão inferior recebessem, como decorrência de idêntica equiparação ou ao menos com base na reforma dos cursos jurídicos, a faculdade de examinarem candidatos a preparatórios, estaria ameaçado todo o esfôrço de aperfeiçoamento do ensino secundário.

Tal não ocorre porque outros colégios particulares não recebem, antes de 1900. as regalias da equiparação, e porque, persistindo a atitude de desconfiança em relação a êsses colégios, as sucessivas prorrogações dos exames de preparatórios restringiam a realização dêstes aos estabelecimentos oficiais.

Mas a tendência para ser dada aos colégios particulares *status* equivalente ao dos oficiais faz-se sentir cada vez mais acentuada. E, programada a extinção dos exames de preparatórios, vigorante a reforma BENJAMIN CONSTANT, teriam, no futuro, os alunos dos colégios particulares não equiparados de prestar exame de madureza nos institutos oficiais. Tal perspectiva não seria do agrado daqueles colégios, e, aduzindo-se a isso a circunstância de crescente descrença em tôrno daquela reforma, compreende-se assim que a equi-

(38) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º p. 78.

(38-A) — JOÃO KÖPKE mereceu de Rui Barbosa e de Rangel Pestana palavras elogiosas sôbre seu trabalho como educador. O primeiro viu nele "a intuição, a ciência e a vocação de um Fröbel" (RUI BARBOSA — *Queda do Império*, Rio: Ministério da Educação e Cultura, 1948 — pp. 119/27).

paração pudesse vir a assumir um alcance maior em relação ao ensino privado, igualando êste ao ensino público para todos os efeitos.

E' o regulamento do Ginásio Nacional, de 1899, baixado de acôrdo com a autorização dada pela Lei n.º 560, de 31 de dezembro de 1898, a qual mandava rever o regulamento dêste ano, para o fim de permitir a realização de exames de madureza nos colégios localizados nos Estados, que estabelece a equiparação, em pé de igualdade, tanto dos colégios estaduais como dos criados pela iniciativa privada.

Cumpre observar que já oo regulamento de 1898, baixado por AMARO CAVALCANTE na base de autorização da lei orçamentária do ano anterior, previra as condições para que "os certificados de conclusão de estudos e os graus conferidos pelos estabelecimentos de instrução secundária fundados pelos Estados, associações ou particulares venham ou continuem a ter os mesmos efeitos legais que os dos estabelecimentos federais", portanto para serem os primeiros equiparados aos últimos.

Era a equiparação estendida aos colégios estaduais assim como aos particulares. Mas como o mesmo regulamento estabelecia que o exame de madureza teria lugar nas localidades onde existissem cursos superiores, visto como o *juri* do exame seria constituído de professôres dêstes cursos, não era ainda a equiparação completa.

Era uma equiparação puramente nominal, pois os alunos dos estabelecimentos equiparados ficavam na dependência de um exame, prestado ante professôres de curso superior, para neste terem ingresso. E note-se que o exame de madureza ficava assim com o caráter de exame vestibular, de certo modo, substituindo-se aos exames de preparatórios de cuja realização não participavam também os colégios particulares onde os candidatos tivessem estudado.

A equiparação completa, portanto, só ocorre com o regulamento de 1899, o qual, abolindo o *juri* de professôres do ensino superior, para o exame de madureza, permitiu que êste exame tivesse lugar "em tôdas as cidades em que existirem cursos de ensino secundário federais e estaduais, e particulares equiparados aos primeiros". (39) Os alunos dos colégios particulares ficavam assim com a possibilidade de, na mesma localidade, fazerem o curso secundário e adquirirem, por meio de exames oficiais, o direito de ingresso nos cursos superiores.

Mas, sobretudo, alcançando os colégios particulares, plenamente, a situação de instituições oficializadas, abria-se para êles a perspectiva de serem beneficiados com as sucessivas prorrogações do prazo de validade dos exames de preparatórios que o desgaste da idéia de exame de madureza permitia prever.

Desde o regulamento do Ginásio Nacional de 1898, prescrevia-se para a equiparação a observância das mesmas condições exigidas, para a equiparação dos cursos jurídicos, pela lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895. O assunto

(39) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 91.

é regulado por instruções de 1899 (decretos ns. 3.285, de 20 de maio, e 3.491, de 11 de novembro), consolidadas depois pelo *Código Epitácio Pessoa*.

Note-se que, logo em fevereiro de 1900, o antes citado Instituto Köpke tem cassada a equiparação anteriormente concedida, entre outros motivos, enunciados no decreto que promoveu a cassação, porque, face as instruções de 1899, não podiam subsistir os têrmos do decreto que concedera o favor, "no concernente à adoção do plano e programas de ensino".

E' que a equiparação indiscriminada introduzira algo novo no pancrama do ensino secundário brasileiro: o intento de uniformização de todo o ensino dêsse tipo, quer o dependente dos poderes públicos, quer o de criação da iniciativa privada, de acôrdo com o modêlo prescrito pelo Govêrno Federal.

* * *

Não apenas por ter consolidado a equiparação, tanto dos colégios particulares como dos estaduais, e por ter introduzido nessa o sentido de uniformização de todo o ensino secundário nacional, a reforma Epitácio Pessoa marca uma nova etapa na evolução dêsse ensino, representando assim o término da fase começada com a reforma BENJAMIN CONSTANT.

Também em relação ao currículo e a outros aspectos da organização didática do ensino secundário essa nova reforma teve o sentido de consumar o encerramento do ciclo iniciado, logo após 1889, pela primeira reforma republicana do ensino secundário.

O assunto da equiparação está regulado no próprio Código Epitácio Pessoa (*Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — Decreto n.º 3.890, de 1 de janeiro de 1901).

Os requisitos para equiparação ficam sendo, além de condições patrimoniais (dispensadas para os estabelecimentos estaduais) e de freqüência, assecuratórias do funcionamento regular dos estabelecimentos, a observância "do regime e dos programas de ensino do estabelecimento federal".

E, sendo essas disposições gerais, aplicáveis tanto à equiparação de estabelecimentos de ensino superior quanto de ensino secundário, cumpre registrar, para documentar o sentido de uniformização do ensino secundário que a equiparação envolvia, que outros dispositivos estabeleciam que "em relação aos estabelecimentos de ensino secundário se observará mais o seguinte:

I — São de rigorosa observância nestes estabelecimentos as disposições do regulamento do Ginásio Nacional, relativas número e seriação das disciplinas, a sua distribuição pelos anos do curso e ao número de horas semanais consagradas ao estudo de cada matéria.

II — A organização dos programas de ensino é da competência exclusiva da congregação do Ginásio Nacional (...).

III — São de estrita observância as regras estabelecidas no regulamento do Ginásio Nacional para a execução dos programas, bem como o disposto com relação aos exames de admissão, de promoções sucessivas, e de madureza. (...)".

Requerida a equiparação, o Govêrno nomearia um *delegado fiscal* para observar o estabelecimento no período de dois anos, durante o qual seria averiguada e relatada, semestralmente, a vida escolar em todos os seus aspectos, inclusive com referência ao corpo docente e aparelhamento didático.

Terminado êsse prazo, poderia ser concedida a equiparação, após o qual o estabelecimento continuaria sujeito à fiscalização do delegado fiscal do Govêrno, cujas atribuições o Código de Ensino fixava e Circular de 30 de abril de 1901 especificou melhor.

O currículo e a organização didática do ensino secundário, estabelecidos pela reforma Epitácio Pessoa, não fazem parte integrante do Código de Ensino. mas do regulamento do Pedro II (Ginásio Nacional) baixado pelo Decreto n.º 3.914, de 26 de janeiro de 1901, como complementação do Código.

O currículo dêsse novo regulamento apenas em pormenores se distingue do de 1899, feito sendo já ministro EPITÁCIO PESSOA, e ao qual nos referimos anteriormente dizendo que êle, salvo pequenas variações, será o currículo da educação secundária brasileira até a reforma Capanema, e assinalando como sua característica marcante um enciclopedismo ainda acentuado.

Além do currículo, e com referência ainda à organização pedagógica do ensino secundário brasileiro, a significação da reforma Epitácio Pessoa, na história da evolução dêsse ensino, consistiu em ter visado de um modo mais preciso, ainda que em "nível de aspiração" mais modesto, ao objetivo de superar a concepção preparatória.

Já estava então bem identificada essa concepção com a deficiência básica do ensino secundário, que se exprimia nos exames de preparatórios. Não se esperava mais, no entanto, que ela pudesse ser corrigida, de chofre, pela instituição de um currículo pretensiosamente enciclopédico reforçado pela prova purificadora do exame de madureza.

O que se visa é uma transição paulatina do regime de preparatórios para o de estudos secundários feitos com o caráter de curso regular, à obediência nesses estudos de uma idéia de *curriculum*, no sentido próprio da palavra. Em outros têrmos, o objetivo imediato é a substituição dos preparatórios pelo regime seriado ou, de promoções sucessivas, como então se chamava.

E' um objetivo modesto, sem presunção de originalidade, pois o ensino seriado já estava previsto na reforma BENJAMIN CONSTANT. Mas, nesta última, êle é apenas um aspecto ou decorrência do plano de estudos inspirado na ordem lógica de classificação das ciências, de COMTE, e a restrição da equiparação aos estabelecimentos estaduais resultava em que só nestes, e no Pedro II, se o pretendia impor diretamente: para o ensino secundário particular sòmente se previa, como mecanismo corretor da concepção preparatória, o exame de madureza que seus alunos deveriam prestar em estabelecimento oficial.

Na reforma EPITÁCIO PESSOA, ao contrário, é da equiparação, estendida também aos estabelecimentos particulares, que se espera que o regime de estudos seriados se substitua, progressivamente, à simples preparação imediatista aos exames de habilitação para matrícula aos cursos superiores.

Os exames de madureza são mantidos, cumpre observar, devendo realizarem-se no Distrito Federal perante o Colégio Pedro II, e, nas outras cidades, nos oficiais equiparados. Sòmente quando êstes últimos não existissem, poderiam tais exames ter lugar nos colégios particulares.

A equiparação, estendida tanto aos estabelecimentos estaduais quanto aos particulares, andava a par com a implantação progressiva do regime de estudos seriados nos institutos equiparados: um dispositivo do regulamento do Pedro II, a ser observado também nos colégios equiparados, previa que a admissão aos cursos se poderia fazer, sempre mediante exames, tanto à série inicial como às séries intermediárias.

Dar-se-ia, assim, à proporção que fôsse crescendo o número de estabelecimentos equiparados, e desde que fôsse sendo reconhecida a superioridade do regime de estudos seriados, a substituição, por êste, do sistema de preparação imediatista para exames de preparatórios.

Sob a regulamentação baixada por Epitácio Pessoa, começa, desde 1901, a ser concedida equiparação a numerosos estabelecimentos particulares e estaduais, crescendo ano a ano o número de colégios equiparados.

Mas, ainda uma vez, verá a administração federal malograr-se o seu intento de obter uma organização do ensino secundário que superasse a concepção preparatória, a qual tem ainda tamanha fôrça — que determina as sucessivas prorrogações da exigência do exame de madureza em benefício dos exames de preparatórios, como vimos.

E a administração adota, em face dessas prorrogações dos exames preparatórios, a diretriz de limitar sua realização aos estabelecimentos oficiais, não concedendo a prerrogativa de realizá-la aos particulares.

Essa limitação obedecia ao propósito de dar a êsses exames uma seriedade de que era evidente que êles cada vez mais se afastariam, se também nos colégios particulares tivessem lugar.

E' incontestável e compreensível que o ensino secundário particular padecia, salvo porventura exceções, da mesma limitação daquela concepção preparatória, e, assim, voltava-se para os exames oficialmente reconhecidos como para o principal objetivo a ser conquistado.

A confirmação dessa afirmativa temos no uso que, de início, quiseram fazer certos colégios particulares, do dispositivo do regulamento do Pedro II que permitia exames de admissão a qualquer série do curso, após o ingresso no qual o aluno deveria continuar os estudos seriadamente.

Mais de uma vez foi o Ministro obrigado a dirigir-se a certos colégios ou a seus fiscais, a fim de evitar que alunos fizessem tais exames e, em seguida, se lhes concedessem certificados como se fôssem de exames de preparatórios, o que constituiria uma burla da proibição de tais exames nos colégios particulares, e um emprêgo abusivo das prerrogativas da equiparação. (40)

(40) V. *Decisões do Govêrno*, na parte relativa ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores: 1900, n.º 54 (de 26 de outubro), e 1901, n.º 18 (de 27 de abril).

A equiparação, portanto, não era procurada por motivo de uma adesão sincera e completa à idéia de ensino seriado, mas com o propósito de obtenção do direito de concessão de certificados e diplomas equivalentes aos do estabelecimento federal, para fins de matrícula nos cursos superiores, sem que os alunos dos estabelecimentos particulares precisassem para isso submeter-se a exames nos estabelecimentos oficiais, com intuitos outros ou por se sentir a ausência de significação educacional de tais exames.

E para isso os colégios particulares, assim como os estaduais, abdicavam de quaisquer veleidades de autonomia pedagógica — para a qual, aliás, a maioria dêles talvez não estivesse capacitada — para determinação de seus planos de ensino e dos demais aspectos de sua organização pedagógica.

E a administração federal aceitava essa abdicação, a fim de poder exercer, sôbre o ensino secundário de todo o país um papel disciplinador e aperfeiçoador que lhe era imposto por sua posição em face do ensino superior, e que bem se coadunava com a concepção preparatória, e a fim de não se perder, pelo menos, a possibilidade de o ensino secundário preencher eficientemente sua função propedêutica ao ensino de nível superior.

E é dessa forma que a equiparação, estendida a todos os colégios, firma-se como instrumento da tendência à uniformização do ensino secundário em todo o país.

Mas note-se, essa uniformização não se fazia pela atuação interna de um amplo conceito unificador da educação secundária, mas pela influência externa e acidentalmente tornada absorvente da necessidade de os alunos dos outros estabelecimentos, além do federal, terem os exames nêles realizados reconhecidos para efeito de matrícula nos cursos superiores.

* * *

O contrôle federal sôbre o ensino secundário de todo o país, estabelecido pela reforma EPITÁCIO PESSOA e efetivado por meio da equiparação e conseqüente fiscalização dos estabelecimentos de ensino secundário, não alcança o objetivo de dar a êsse ensino um sentido educativo próprio.

A equiparação, por meio da qual se visava a impor um tipo uniforme a todos os estabelecimentos de ensino secundário, não se mostrou instrumento eficaz para levar o ensino secundário brasileiro à adoção de uma organização que correspondesse à direção processo de desenvolvimento dos educandos segundo o critério de objetivos pedagógicos perfeitamente definidos. Operou contra isso a porta aberta dos exames de admissão a qualquer série do curso assim como a facilidade nas concessões de equiparação, ao que se acrescentavam as sucessivas concessões de exames preparatórios. (41)

---

(41) Sôbre a execução do Código Epitácio Pessoa, diz José Bernardino Paranhos da Silva (*Consolidação da legislação federal do ensino superior e do ensino secundário* — Rio: Tip. Revista dos Tribunais, 1918 — p. I): "Avisos e ofícios os mais incongruentes, em flagrante contradição com a letra e o espírito da lei, geraram na sua vigência tais abusos e incongruências que se fêz necessária nova remodelação do ensino". — Sôbre o excesso de equiparações, dirá MAXIMILIANO, em 1915 (Primitivo Moacir, obr. cit., vol.

A fiscalização, por sua vez, não conseguia sequer fazer com que os exames realizados nos estabelecimentos equiparados fôssem mais do que formalidades — ao menos isentas do dolo — destinadas a dar aos alunos os certificados que os habilitassem à matrícula nos cursos superiores.

Nos relatórios ministeriais, pesquisados por PRIMITIVO MOACIR, encontramos farto material evidenciador do estado precário do ensino secundário e do reduzido rendimento da ação federal sôbre o mesmo.

Já em 1902 dizia o Ministro SABINO BARROSO: "O ponto fraco do regime das equiparações reside todo na dificuldade de fiscalização. Sem tornar-se ela efetiva, melhor seria abolir o sistema". (42)

Êsse Ministro, de fato, procurara, por meio de circular do ano anterior, e em consonância com êsse seu modo de entender, enquadrar a ação dos delegados fiscais dentro de uma estrutura de atribuições mais minuciosa do que o tinha feito o Código Epitácio.

Mas êle mesmo se mostrava, em seguida, descrente da eficácia da fiscalização, quando dizia, no mesmo relatório: "Quem conhece o mecanismo dêsses colégios e a latitude que se pode dar ao disposto no art. 30 do Regulamento do Ginásio Nacional (exame de admissão a qualquer série do curso), sabe quanto é relativamente fácil reduzir o curso seriado a um ou dois anos e transformar o exame de admissão em verdadeira sucursal dos exames parcelados". (43)

Em 1903, o Ministro J. J. SEABRA, por sua vez dizia: "Êste desfalecimento (da instrução) foi-se acentuado pouco a pouco e nestes últimos anos agravou-se sobremaneira com o regime de equiparação de colégios". (44) E aduzia mais adiante: "Para a decadência do ensino secundário muito têm concorrido os colégios equiparados com a faculdade de darem certidão de exames válidos para matrícula nos cursos superiores, e o processo condenado de exame de preparatórios..." (45)

No ano seguinte o mesmo Ministro, ao reiterar suas acusações aos colégios equiparados, não esquecia de criticar também o estabelecimento federal, cujo

---

4.º, p. 154): "Por largo tempo figurou em lei a faculdade da equiparação dos institutos particulares de ensino secundário, sem que dela usasse o govêrno, receoso dos seus efeitos. Passado êsse período, que muitos anos não durou, enveredou o govêrno pelo caminho das equiparações em massa e os seus atos mais pareciam alucinações de um transviado ou brinco de criança que resoluções ponderadas de quem tem a responsabilidade da administração. Não houve colégio particular nas capitais, ou em longínquo centro dos Estados que, amparado pelo *delegado da zona*, ou representante do distrito eleitoral, não fôsse logo, sem qualquer dificuldade e sem mínimo exame, equiparado ao Ginásio Nacional". — Paranhos da Silva dá em seu livro a relação dos estabelecimentos particulares e estaduais que, ao ser decretada a lei Rivadavia, gozavam de equiparação: são, ao todo, 76 colégios, dos quais 59 obtiveram a regalia depois de 1900, sendo 10 nêste único ano e 20 em 1908 (obr. cit., pp. 553/5).

(42) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 116.

(43) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 118.

(44) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 93.

(45) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 96.

ensino reconhecia "falho, improfícuo e defeituoso". "Se o ensino no Ginásio (Nacional) deixa tanto a desejar, o que dizer do ministrado nos colégios equiparados e dos que visam o preparo de alunos para os já famosos exames parcelados?" E citava as palavras de DUNSHEE DE ABRANCHES, Diretor Geral de Ensino, que resumia a situação do ensino secundáro nas seguintes palavras: "o mau ensino no Ginásio, o péssimo ensino nos institutos equiparados, o nulo ensino revelado pelos mercadores avulsos de exames parcelados de preparatórios". (46)

E, ainda neste relatório, o Ministro chega a tomar a defesa da equiparação: "Entre as causas apontadas como justificadoras da decadência do ensino secundário, o regime de equiparação de colégios parece ter sido a que mais impressionou a Comissão de Instrução da Câmara dos Deputados... Sinto dissentir do modo de ver da comissão. (...) Antes das primeiras equiparações já o ensino secundário se achava anarquizado; já o que era dado no Ginásio Nacional se revelava fraco e improfícuo. Desta época para cá, o ensino não melhorou naquele instituto, tendo, ao contrário, piorado, como dizia o seu último diretor. Ora, se funciona mal o estabelecimento modêlo, como exigir excelências dos que lhe são equiparados? Se o rebaixamento do ensino secundário dependesse apenas do mau funcionamento dos colégios equiparados, não haveria mister de um ato do poder legislativo suprimindo-os ou dificultando-lhes a organização; ao govêrno, incumbido de fazê-los fiscalizar, sobejariam recursos dentro da lei vigente para chamá-los ao cumprimento do dever..." (47)

Era o reconhecimento de que o problema não poderia ser resolvido por meio de fiscalização, apenas, mas que decorria de um mal mais profundo: "No Brasil considera-se ainda a instrução secundária como simples passagem obrigada para os que se destinam às profissões liberais; e como ao transpor o limiar dos cursos superiores se exige do candidato a exibição de um certo número de certificados de exames, transformou-se o nosso ensino secundário em uma perfeita indústria dêstes certificados". (48)

Como sanar o mal? "O meio mais acertado... é deixar a instrução secundária entregue à iniciativa particular, desoficializar o Ginásio"... Essa opinião, que não era isolada, pois a idéia de liberdade do ensino continuava muito viva, seria idêntica à de Rivadávia, e a solução proposta prenuncia a que êste faria adotar em 1911: "Estou firmemente convencido de que o ensino secundário e superior entre nós, dizia o Ministro, carece antes de tudo libertar-se da ação perturbadora dos poderes públicos; não pode continuar a mercê das modificações e alterações nêle anualmente feitas de afogadilho e não raro consultando interêsses limitados". (49)

Já o Ministro TAVARES LIRA, em 1907, ainda que concordando com o diagnóstico do mal básico do ensino secundário brasileiro, mostra-se pouco

(46) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 96.

(47) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 98.

(48) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 98.

(49) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 103.

solidário com a pregação preparatória da próxima liberdade do ensino, que será adotada em 1911, com a lei RIVADÁVIA, apesar de indicar a medida que seria o único resultado benéfico dessa lei, a vigorar durante quatro anos: a instituição dos exames vestibulares.

Desprender o ensino secundário do superior, "exigindo para êstes novos processos de habilitação, com a criação de exames verificadores de capacidade" e atenuar "a ação maléfica dos estabelecimentos equiparados, pela proibição de novas equiparações e fiscalização séria dos que já a obtiveram" parecia a TAVARES LIRA "um dever iniludível, tão iniludível quanto a reforma do Ginásio Nacional, para que não se percam as suas tradições e seja um verdadeiro tipo modelar..." (50)

Mas as idéias do Ministro TAVARES LIRA, que êle corporifica numa série de medidas, em 1908, as quais chegam a ser enviadas ao Congresso como projeto de lei (51) não têm maior repercussão. Estávamos maduros para a liberdade de ensino...

Do Ministro RIVADÁVIA são as seguintes palavras, no ano de 1910: "De fato, o ensino desceu até onde podia descer: não se fazia mais questão de aprender ou de ensinar, porque só duas preocupações existiam, a dos pais querendo que os filhos completassem o curso secundário no menor espaço de tempo possível e a dos ginásios na ambição mercantil, estabelecendo-se as duas fórmulas: bacharel quanto antes; dinheiro quanto mais" (52)... e o Ministro transcrevia um trecho do relatório geral do Congresso de Instrução Secundária reunido, no mesmo ano, em São Paulo: "Vê-se do precedente resumo das sessões que em todos os trabalhos do Congresso houve uma nota dominante, a da denúncia do torpe mercantilismo introduzido no ensino pelo regime da equiparação. Havia muito que as queixas eram gerais entre os educadores sérios; mas o primeiro brado de alerta partiu dos colégios particulares de São Paulo, que lutavam com desvantagem contra a concorrência dos estabelecimentos venais". (53)

Mais adiante o Ministro pinta com mais minúcia certos aspectos da situação do ensino: "Nem mesmo a permanência nos Colégios de ensino secundário durante os anos regulamentares para o estudo seriado das matérias que constituem o curso era uma realidade, e não o era por que o aluno, podendo fazer o exame de admissão a qualquer ano, não estando obrigado a começar pelo primeiro a fim de seguir a seriação natural do ensino, apresentava-se ao instituto do qual pretendia um título para penetrar nas escolas superiores, requerendo admissão a um ano qualquer, muitas vêzes ao último, e, após um exame de formalidades, em que marchavam de harmonia os desejos dos examinandos e os interêsses dos examinadores, tinha ingresso no colégio e daí a um ano ou dois estava habilitado a empreender a conquista da carta de bacharel ou doutor". (54)

---

(50) PRIMITIVO MOACIR. *obr. cit.*, vol. 3.º, pp. 104/5.

(51) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, pp. 107/8.

(52) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 71.

(53) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 71.

(54) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, p. 72.

O remédio para tudo isso seria a liberdade de ensino, e a reforma de 1911 a condensa no *Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República*, elaborada pelo Ministro RIVADÁVIA.

* * *

Em relação ao ensino secundário, o objetivo da *Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República* (Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911) era fazer com que êsse nível de educação adquirisse um conteúdo próprio, deixando de ser mero estágio preparatório do ensino superior. Para o estabelecimento oficial — que volta então a denominação de Pedro II — tal objetivo é formulado expressamente: os programas de seus cursos deveriam "revestir-se de caráter prático e libertar-se da condição subalterna de meio preparatório para as academias".

Para o ensino secundário em geral a consecução do mesmo objetivo era esperada da extinção da equiparação e dos privilégios dos diplomas e certificados, concedidos sob fiscalização oficial, e da instituição, em lugar de tudo isso, do exame de admissão às escolas superiores.

O postulado sôbre que se fundavam tôdas essas esperanças era, portanto, o de que, livre o ensino secundário das peias dos regulamentos impostos, enveredasse êle pelo caminho de um desenvolvimento funcional intrìnsecamente valioso. O exame de admissão dos cursos superiores, para cuja inscrição nenhuma exigência de comprovação de estudos secundários anteriores era feita, habilitaria "a um juízo de conjunto" (55) sôbre o desenvolvimento intelectual e a capacidade do aluno para empreender eficazmente o estudo das matérias que constituiriam o ensino das faculdades. Vê-se, assim, que tal exame deveria corresponder ao mesmo fim dos exames de madureza da reforma BENJAMIN CONSTANT, porém com um sentido muito mais liberal, pois, em vez de versar sôbre as matérias de um currículo prescrito, visavam habilitar a um "juízo de conjunto" sôbre o desenvolvimento e a aptidão.

Tal postulado exigiria, sem dúvida, condições outras da mentalidade coletiva e de seu reflexo pedagógico, que, infelizmente não existiam, como fatos anteriores tinham demonstrado, nem podiam ser criadas, de improviso, pelo milagre da liberdade.

Haveria mais do que êsse postulado e suas implicações, e do que o princípio de liberdade, que seria o único a traduzir legìtimamente o sentido da Constituição? Palavras do Deputado ÉRICO COELHO, defendendo a reforma no Congresso, sugeriria que sim. "Seria embaraçoso ao Govêrno Federal, dizia êle, cassar as cartas de uns tantos institutos, adaptados ao padrão do Ginásio Nacional, que se desacreditaram. Foi mais fácil, mais conveniente e menos estrepitoso arrasar o privilégio dos diplomas dos bacharéis em letras, não só os conferidos pelo Ginásio Nacional, como também por outros liceus a êle equiparados"... (56)

(55) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 24.

(56) PRIMITIVO MOACIR, obr. cit., vol. 4.º p. 67 — No mesmo sentido MAXIMILIANO dirá, em 1915: "Serviço relevante prestou a Lei Orgânica do Ensino tornando de nenhuma valia os exames ginasiais. Era, no momento, o meio rápido de acabar, sem liti-

De qualquer maneira, compreende-se que os resultados da reforma não podiam ser satisfatórios. Pelo menos porque o exame de admissão às faculdades, na forma em que era estabelecido, não podia suportar, de melhor modo do que os exames parcelados de preparatórios, o pêso da responsabilidade que se lhe atribuía: constaria êle, nos têrmos da lei, de uma prova escrita, em vernáculo, "que revele a cultura mental que se quer verificar e de uma prova oral sôbre línguas e ciências".

Tal exame pretendia ser o substituto do exame de madureza, mas não conseguia ser mais do que uma reedição ampliada dos preparatórios, e isto nas faculdades oficiais, (pois nas academias *elétricas* o ingresso então fácil como o ligar-se um simples comutador...). "O que outrora era um abuso (os exames de preparatórios), dirá em 1915 o Ministro MAXIMILIANO, hoje se tornou lei. Acumulavam matérias (para fazerem exame de preparatórios num só ano) os imprevidentes e os precipitados: agora todos são obrigados a acumular" (57)

Os resultados da reforma RIVADÁVIA, portanto, foram os mais desastrosos. Sê-lo-iam menos, talvez, se a liberdade do ensino secundário não se tivesse acompanhado da do ensino superior, e se outras fôssem as circunstâncias sociais e morais que condicionavam a educação nacional. Dadas estas circunstâncias, o fato incontrovertível foi que a desoficialização de um e a do outro grau do ensino mùtuamente se reforçaram para acentuar o estado de decadência da instrução.

"Se antes dessa lei, diria o deputado AUGUSTO PESTANA, no mesmo ano de 1915, mau era o ensino, deficiente o processo de exames, estando quase todo êle entregue à indústria particular, que mais se preocupava com a renda do instituto que com o rigor do estudo e o aproveitamento do aluno, após tal lei não mais existiu ensino secundário no país, salvo em raros institutos, raras exceções". (58)

---

gios, com os privilégios dos equiparados." (Primitivo Moacir, obr. cit., vol. 4.º, p. 90). — Convém recordar, finalmente, as palavras, já citadas, do próprio Rivadavia: "A situação não comportava paliativos, era necessária uma organização radical e sistemática ou melhor fôra que o ensino procurasse remédio para os seus males na própria anarquia e descrédito que o avassalavam" (Primitivo Moacir, obr. cit., vol. 4.º, p. 74).

(57) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º p. 88.

(58) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 161 — Sôbre os efeitos da lei Rivadavia no Pedro II, diz Paranhos da Silva (obr. cit., p. V): "A Lei Orgânica, aliás com o elevado intuito de estabelecer a concorrência entre o elemento oficial e o particular dêste ramo de instrução, foi tão infeliz que acabaria fechando as portas do Colégio Pedro II, por falta de alunos, se não fôsse a clarividência de Raja Gabaglia, dando no momento maior amplitude ao quadro de alunos gratuitos. Fôra preferível então que se houvesse suprimido o ensino secundário oficial". — Em 1915, diria MAXIMILIANO: "Cumpre restaurar o glorioso Pedro II, que ora agoniza" (PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 89), e, em outra ocasião, dirá que o Colégio "estava reduzido a asilos de meninos pobres" (Primitivo Moacir, obr. cit., vol. 4.º, p. 167).

Nesse ano de 1915, é a lei Rivadávia substituída pela lei elaborada por Carlos Maximiliano, o grande constitucionalista, que havia muito se vinha preocupando com as coisas do ensino, no Congresso.

* * *

Também em relação ao ensino secundário, a reforma Maximiliano reinicia o processo de ampliação das funções da administração federal de ensino, no sentido do exercício de atividade normativa e fiscalizadora sôbre o ensino secundário de todo o país.

Contràriamente ao Código Epitácio, no entanto, essa atividade não se orienta no sentido de uma rigorosa uniformização do ensino secundário. O pensamento de Maximiliano, sem cair nos excessos de Rivadávia, ainda é marcadamente liberal, sendo, ao mesmo tempo, realista e desambicioso, e demonstrando compreensão e tolerância face às deficiências do meio: "A lei é tanto menos imperfeita quanto mais se adapta ao meio para o qual foi promulgada", diz Maximiliano.

Sua preocupação, relativamente ao ensino secundário, não é mais do que melhorar, ou firmar em bases menos precárias, o desempenho da função propedêutica ao ensino superior, função que o ensino de segundo grau vinha tendo como principal ou exclusiva. Coloca-se assim entre parêntesis aquela inoperante obsessão contra os exames de preparatórios, que encontramos nas reformas Benjamin Constant e Epitácio Pessoa e, também, em certo sentido, na lei Rivadávia.

Quanto a isso, a interpretação de Maximiliano sôbre as anteriores reformas Epitácio e Rivadávia exprime-se nas seguintes palavras da exposição de motivos da sua reforma: "Tínhamos outrora os exames gerais de preparatórios, com o inconveniente de prestarem os audazes protegidos dez exames de uma vez. Em vez de proibir a acumulação, introduziu-se o curso ginasial. Desmoralizou-se êste com a prodigalidade das equiparações. (...) Instituiu-se por isso, o exame de admissão (vestibular), em que o jovem é ao mesmo tempo inquirido doze preparatórios". (59)

E, no seu primeiro relatório depois da reforma, exclamará: "Tornemos aos exames parcelados que preparam sòlidamente as brilhantes gerações do Império e as primeiras figuras da República. Adicionemos uma conquista do progresso, o exame vestibular, que à porta das academias ainda joeira as incapacidades e faz cair as incompetências". (60)

Realmente, manter das reformas precedentes o que nestas houvesse progressivo e fôsse conciliável com a experiência anterior, foi a preocupação de Maximiliano: assim, da lei Rivadávia conserva êle o exame de admissão às escolas superiores; do Código Epitácio Pessoa o ensino seriado, nos estabelecimentos oficiais, e a redução do currículo; da reforma Benjamin Constant

(59) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 88.

(60) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 168.

a restrição da equiparação aos estabelecimentos estaduais; e da relativamente longa experiência brasileira de ensino secundário os exames de preparatórios.

O exame vestibular perdia "aquêle absurdo caráter de um falho exame de madureza", suas palavras de Paranhos da Silva, (61) para assumir o seu verdadeiro papel, que seria segundo Maximiliano, o "de contrastear o preparo fundamental reconhecido pelos ginásios oficiais", rejubilando-se o reformador, no relatório citado, com o "ótimo resultado da primeira experiência": dos alunos que passaram nas provas dos ginásios, "mais da metade sucumbiu no ádito dos cursos superiores" e, como conseqüência, baixara a matrícula de alunos novos, nos institutos federais de ensino superior, de 1.302 em 1915, para 144 em 1916. (62)

Não era contudo o júbilo perverso diante um espetáculo de destruição, mas o entusiasmo que acompanhava a certeza de se ter encontrado, agora, no rigor do vestibular, o meio certo de melhoramento do ensino: "Êste ano o número de reprovados será incomparàvelmente menor, diminuindo mais em 1917, porque os candidatos apresentar-se-ão a exame cada vez melhor preparados. O primeiro passo foi dado no bom caminho". (63)

Ainda que o sentido geral da reforma Maximiliano seja o de aceitar a concepção preparatória do ensino secundário, adota ela, para o Pedro II e para os estabelecimentos a êste equiparados, a seriação dos estudos: os alunos não poderiam prestar exames, de uma só vez, das matérias de mais de um ano do curso.

E o currículo, acentuadamente reduzido, se comparado com o da reforma Benjamin Constant, inclui, em cada série, quatro a seis disciplinas, abrangendo seis anos de curso: a sexta série — a série de revisão, ou de preparação ao exame de madureza, no Código Epitácio Pessoa — é extinta, porque a experiência demonstrara a sua inutilidade. (64)

A restrição da equiparação aos estabelecimentos estaduais, e a expressa proibição de concessão dessa prerrogativa a estabelecimentos particulares, quer pertencessem a congregações religiosas, quer fôssem fundadas sem propósito de proselitismo, tem sua justificação feita da seguinte maneira: "Se a Constituição estabelece que será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos, se não pode equiparar aos estabelecimentos públicos os particulares, onde o ensino é religioso. Por outro lado, experiência dolorosa evidenciou a quantos escândalos nos leva a faculdade outorgada a donos de colégios para conferirem diplomas de bacharel em letras". (65)

Tais palavras revelam o homem de govêrno duplamente cioso da pureza da atividade reguladora do Estado: no que dizia respeito aos colégios

(61) PARANHOS DA SILVA, *obr. cit.*, p. 63.

(62) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 169.

(63) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.* vol. 4.º p. 170.

(64) "Inútil manter o sexto ano, de valor decorativo, sem um aluno desde 1912" (Primitivo Moacir, obr. cit., vol. 4.º, p. 89).

(65) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 166 — "Puseram-se em almodela os títulos de bacharel em ciências e letras. Diretores ganharam com a condescendência ou a venalidade, somas fabulosas" (idem, p. 88).

de entidades religiosas vendo, com evidente exagêro, na equiparação, que lhes concederia reconhecimento oficial, a eventualidade de transgressão da laicidade do ensino, por meio de atividade confessional; em relação aos colégios leigos, vendo a possibilidade de exploração da prerrogativa concedida pelo Estado.

Os alunos dos estabelecimentos particulares, portanto, para terem os certificados de exames de preparatórios necessários à inscrição no exame vestibular, deveriam apresentar-se em ginásio oficial, sendo examinados juntamente com os alunos dêstes últimos, ainda que não estivessem "obrigados as séries de matérias": "Daqui em diante não haverá, como outrora, privilégio algum. Ensine quem quiser, levando os discípulos a exame no ginásio do govêrno". (66)

Os abusos e as deturpações do sistema de preparação para exames parcelados, por parte de colégios particulares, estariam duplamente prevenidos: pela restrição dos exames aos colégios oficiais, e pela limitação, a quatro, do número de disciplinas para cujos exames os alunos se poderiam inscrever, para os quais, além disso, sòmente uma época, a primeira dos alunos matriculados, haveria.

A inspeção, a que estariam sujeitos os colégios equiparados bem como os exames de preparatórios nêles realizados, exercida por inspetores do Conselho Superior de Ensino, não seria, de acôrdo com a reforma Maximiliano, instrumento de uma rígida uniformização do ensino secundário de todo o país.

Tinha-se, ao contrário, o propósito de preservar para os estabelecimentos estaduais equiparados, como para o Pedro II, a autonomia e a liberdade de movimentos necessários a uma real atividade educativa.

Nesse ponto, aliás, o pensamento de Maximiliano era antigo e bem definido. Realmente, já em 1911, na ocasião dos debates parlamentares em tôrno da lei Rivadávia, e então deputado Maximiliano afirmava em têrmos que ainda soam com plena atualidade: "Todos os sistemas de educação ou instrução que tendam para a uniformidade estão condenados. Na diversidade é que está o progresso. Na extensão da lista dos programas estabelecidos para as diferentes regiões de um vasto país, como o nosso, é que está a vantagem". (67)

E em 1918, em defesa dessas suas idéias de diversificação da educação nacional e de autonomia e flexibilidade das instituições docentes, Maximiliano se dirige ao Conselho Superior de Ensino, nos seguintes têrmos: "Levo ao vosso conhecimento por me parecer digna de exame uma declaração que a êste Ministério tem sido feita por diretores de institutos equiparados aos oficiais. Exigem os inspetores que a série das matérias seja absolutamente igual à dos estabelecimentos oficiais. Não me parece que esta exégese se coadune com a letra nem com espírito liberal da lei em vigor. (...) Exige-se,

(66) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 90.

(67) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 59.

apenas, seriedade, ensino eficiente e aprovações merecidas; e não uma uniformidade incompatível com a liberdade e o progresso". (68)

Contudo, os velhos fatores negativos operantes na educação brasileira cedo começam a atuar contra o elevado sentido que Maximiliano quis introduzir no ensino secundário. Logo após a reforma, o decreto n.º 11.895, de 14 de janeiro de 1916, em obediência à lei do mesmo ano, permite aos estabelecimentos de ensino secundário localizados em cidades onde não houvesse colégios equiparados, submeterem seus alunos a exames de preparatórios perante bancas organizadas nos próprios estabelecimentos.

Como os Estados, em regra, mantinham apenas um estabelecimento oficial, nas respectivas capitais, estava assim aberta uma larga porta para que voltassem a proliferar colégios particulares dedicados especialmente à indústria de preparar alunos a exames de preparatórios. (68-A)

Acresce a êsse fato, de ordem geral, outro isolado, mas bem sintomático da resistência sempre presente aos esforços de melhoramento do ensino secundário, e desastroso por sua repercussão moral. Queremos nos referir ao chamado "decreto da gripe", como foi chamado o decreto n.º 3.603, de 11 de dezembro de 1918, verdadeiro cataclismo educacional que malogrou grande

---

(68) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, pp. 176/7.

(68-A) Também foi concedida equiparação, na vigência da lei MAXIMILIANO, depois de certa resistência do Conselho Superior de Ensino, a alguns colégios municipais. Foram poucos, contudo. Sôbre os exames de preparatórios nos colégios particulares, permitidos pelo decreto acima referido, encontramos nas atas das reuniões do Conselho Superior de Ensino, reproduzidas no livro de Paranhos da Silva, algumas informações interessantes. Na 8.ª sessão da reunião de fevereiro de 1916, o Conselheiro Porchat refere-se ao assunto dizendo que "já se explora até com as disposições de lei ainda não executadas, como se verifica em relação à disposição legislativa que autoriza, em casos restritos, a concessão de bancas examinadoras especiais em colégios particulares provadamente idôneos." Para comprovar suas afirmações, lê anúncio de um colégio, do interior de São Paulo, que, avisando da abertura de sua matrícula, cita a disposição da lei orçamentária que previu os aludidos exames para dizer: "êste e outros ginásios, localizados em cidades onde não haja ginásios do Estado, passaram a terem (*sic*) novamente direito ao gozo das regalias de equiparação, sendo seus exames válidos para matrícula nos cursos superiores" (Paranhos da Silva, obr. cit., pp. 296/7). Na 4.ª sessão da mesma reunião, foi lido o parecer da Comissão de Institutos de Ensino Secundário, relativo ao pedido de bancas examinadoras feito pelo Colégio Leopoldinense, pelo qual se fica sabendo que o diretor dêsse colégio declarara no seu requerimento que "é fato virgem nas organizações escolares, quer nacionais quer estrangeiras, essa exigência de uma inscrição prévia de cinco meses", pedindo por isso fôsse considerada provisória a discriminação dos exames pedidos pelos alunos. "A Comissão, lemos no parecer, pensa não ser conveniente abrir mão dessa exigência, pois parece que o espírito do regulamento que baixou o decreto n.º 11.895 não permite que aluno de um instituto se inscreva para exames no outro e, sendo aluno do instituto o que se matricula na época competente, começo do ano letivo, não se afigura à Comissão cousa tão extraordinária a exigência de inscrição antecipada, tanto mais quanto o contrário poderia abrir a porta a possíveis abusos" (obr. cit., pp. 322/3). Na mesma sessão o Conselheiro Ortiz Monteiro relata o parecer e analisa o decreto referido, que "reputa excessivamente liberal e falho nas suas exigências. Cita, para exemplo, a dificuldade de ajuizar da idoneidade do corpo docente. (...) Salienta a necessidade de verificação da matrícula e da freqüência regular dos alunos, a fim de evitar a intromissão de candidatos estranhos ao instituto. Entende que a concessão de bancas examinadoras dispensará equiparações, gerando abusos mais graves do que os verificados no regime daquelas" (obr. cit. p. 326).

parte dos efeitos benéficos que a reforma Maximiliano produziria, se rigorosamente executada.

Como esclarece Adalberto Correia Sena, êsse decreto "foi promulgado logo após a epidemia de gripe, que assolou o país em 1918. O pretexto inicial era o de amparar os estudantes, duplamente prejudicados pela interrupção das aulas e pelas conseqüências da enfermidade. A verdade, porém, é que o projeto foi muito além de uma medida de emergência e acabou por se transformar na mais absurda e imoral distribuição de favores que já se praticara entre nós". (69)

De fato, êsse decreto representou a mais desbragada concessão de certificados de exames de preparatórios, para matrícula nos cursos superiores, que já se processara na história do ensino secundário. Se se desse a todos os colégios, particulares e estaduais, que gozavam de equiparação, antes da Lei Rivadávia, a faculdade de realizarem exame sde preparatórios "à moda da casa", a produção de habilitados aos cursos superiores, em vários anos, seria menor do que a que se obteve, de um só jacto, pelo "decreto da gripe".

Mas não havia sòmente, nesse decreto, as facilidades para obtenção de certificados de preparatórios sem exames. Um dos dispositivos do mesmo dispensava também do exame vestibular o aluno que terminasse "o curso de preparatórios até 31 de março de 1919", e isso elidia até mesmo aquêle papel que o vestibular deveria ter, segundo Maximiliano, de "contrastear o preparo fundamental" dado no curso secundário.

Em vista de um sintoma como o constituído pelo "decreto da gripe", assim como da forma por que se realizavam os exames de preparatórios, tanto nos colégios equiparados como nos não equiparados situados onde não havia dos primeiros, compreende-se que se restabelecesse o estado de insatisfação ante a situação do ensino secundário: "Embora a reforma de 1915, diz o Ministro Alfredo Pinto, em 1920 , tenha melhorado a desoladora situação criada por um regime de exagerada franquia, é manifesta a necessidade de uma remodelação para maior aperfeiçoamento dos nossos institutos de ensino". (70)

E é de nova ofensiva contra os exames parcelados de preparatórios, e contra a concepção do ensino secundário de que êstes eram a expressão, que se faz paladino êsse Ministro: "E' óbvia a urgente necessidade de reorganização do Colégio Pedro II, arrancando-o à deplorável situação atual de simples curso de preparatórios. Em vez do processo de exames de preparatórios atualmente seguido, cumpre adotar um sistema de exames por grupos de disciplinas, mais, racional, observada assim a rigorosa seriação, indispensável ao

(69) ADALBERTO CORRÊA SENA — *Legislação brasileira do ensino secundário* — Rio: Livraria Central, 1939, p. 210 — Afranio Peixoto, ao justificar, no 4.º Congresso Brasileiro de Instrução Superior e Secundária, realizado em 1922, o seu voto pela extinção das "provas de exames", dirá que o "decreto da gripe" consolidara a "opinião errada e monstruosa de que se estuda para fazer exame, e não se estuda para saber o que se prova por exame, tanto assim que, por generosidade, se dispensou o exame sem exigir o estudo" (Primitivo Moacir, obr. cit., vol. 5.º, p. 16).

(70) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, pp. 178/9.

preparo intelectual da mocidade que se destina aos cursos superiores, corrigindo-se ao mesmo tempo a insuficiência e superficialidade dos estudos secundários em nosso país". (71)

Em 1921, volta o mesmo Ministro a insistir em que "problema que exige imediata solução é a reorganização do ensino secundário", apontando em especial, além da necessidade de instituição do "exame por grupos de disciplinas" para a conveniência de ser alterado o "dispositivo da reforma de 1915 que permite tais exames de preparatórios nos próprios institutos onde os examinandos estudaram, no sentido de tornar mais rigorosa a fiscalização e limitada as concessões". (72)

Também preocupação dêsse Ministro foi "aperfeiçoar e robustecer a inspeção, base essencial do êxito da ação fiscalizadora do Govêrno", (73) preocupação que se amplia no desiderato de reorganizar a administração federal de ensino, pela criação do Departamento Nacional de Instrução, "subordinado ao Ministro e não ao Ministério do Interior", e pela remodelação do Conselho Superior de Ensino, no sentido de ser dada a êste "atribuições amplas no desenvolvimento e aperfeiçoamento da instrução pública". (74)

Também com o problema do professorado preocupa-se Alfredo Pinto, parecendo-lhe de "maior acêrto a instituição de uma Escola Normal Superior, federal, para a formação do professorado secundário". (75)

Em 1923, o Ministro João Luiz Alves, declarando que "a decadência incontestável do ensino secundário e superior e a deficiência do ensino primário estão a desafiar a atenção patriótica e a ação enérgica dos poderes públicos", (76) anuncia próxima reforma do ensino.

Em relação ao ensino secundário, seu intuito é "a seriação conveniente do ensino, suprimidos os exames parcelados de preparatórios". (77)

* * *

A última reforma do ensino, antes de 1930, resultou da fusão de vários projetos e de sugestões de professôres, corporações docentes e associações científicas e de educação, recebendo sua forma definitiva da parte de Rocha Vaz, e sendo tornada lei pelo Decreto n.º 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, assinado pelo Presidente Artur Bernardes e por João Luiz Alves como Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Em reformas precedentes, já houvera a preocupação de seus promulgadores de não ser feita obra quase puramente individual, expressiva apenas

(71) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 179.

(72) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.* vol. 4.º, p. 183.

(73) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 179.

(74) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 190.

(75) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 190.

(76) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 191.

(77) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, p. 192.

de pontos de vista doutrinários de ortodoxia sectária, como acontecera com as reformas Benjamin Constant e Rivadávia. Em nenhuma dessas, no entanto, o debate prévio foi tão amplo quanto em tôrno da reforma Rocha Vaz.

O debate e a própria reforma, aliás, não se restringiram à estrutura e aos demais aspectos do ensino secundário e do superior. Decorrendo a reforma da autorização de dispositivos das leis orçamentárias relativas a 1922 e a 1923 — os da primeira relativos à participação da União na difusão do ensino primário, assunto que vinha sendo objeto de atenção desde 1918, e os da segunda, além de alusivos ao ensino secundário e ao superior, relacionados com a organização da administração federal de ensino — teria de ser ela uma ampla estruturação do sistema nacional de educação, em quase todos os seus aspectos, como realmente o foi.

Um primeiro projeto de reforma foi preparado por Ramiz Galvão, então presidente do Conselho Superior de Ensino, e por uma comissão de que faziam parte nomes como Paulo de Frontin, Afonso Celso, Aloísio de Castro e Neto Campelo.

Quanto ao ensino secundário, o projeto incorpora idéias aprovadas pelo Congresso Brasileiro de Instrução Secundária e Superior, (78) reunido em 1922, na capital do país, especialmente "a substituição dos exames parcelados do curso secundário pelos exames seriados, que garantem preparo metódico e melhor".

Do ponto de vista administrativo, trata o projeto da "organização do Departamento Nacional de Instrução Pública, sem demasias burocráticas", ao lado do Conselho Nacional de Instrução Pública, órgão opinativo e deliberativo.

Finalmente o projeto preconizava a criação de uma Faculdade de Letras, dependendo de dotação orçamentária. (79)

A um "Projeto parcial de reforma do ensino, apresentado por alguns professôres", (80) segue-se o debate público, ao qual ocorrem Afranio Peixoto, A *Liga Pedagógica*, a *Sociedade de Medicina e Cirurgia*, a *Academia Brasileira de Ciências*, Alceu Amoroso Lima, Carneiro Leão e outros

Afrânio Peixoto afirma que no Brasil se estaria processando a "seleção dos incapazes, feita pelo ensino secundário", pedindo, contra isso "a proteção social dos mais aptos, por meio das instituições de beneficência e solidariedade nacional (bôlsas, estipêndios, prêmios pecuniários, mesadas públicas, pupilos do Estado, etc.)". (81)

A concepção do ensino secundário de Afrânio Peixoto, resume-se, nessa época, nas seguintes palavras: "O ensino secundário destinado a dar formação cultural geral indispensável a todos os que vão viver a vida social ou se

(78) V. *Anais* do 4.º Congresso Brasileiro de Instrução Superior e Secundária — setembro a outubro de 1922 — Rio: Tip. Rua do Carmo, n.º 55, 1926.

(79) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, pp. 9/11.

(80) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 11.

(81) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, pp. 12/3.

endereçam à especialização profissional, terá um conteúdo moderno, feito de línguas vivas, de ciências naturais, de ciências da sociedade, sadias e educativas, de literatura antiga e moderna, belas artes e exercícios salutares que preparam a humanidade para as mais difíceis aquisições de cultura integral. O estímulo para obtenção dos conhecimentos não será uma tortura inquisitorial, contraproducente, como até agora, mas a própria beleza, curiosidade. interêsse e proveito dêsses conhecimentos... Os belos estudos, a ciência desinteressada, a arte pela arte, verdade pela verdade. Será para quando?"(82)

As sugestões da *Liga Pedagógica* não pairam em altitudes tão elevadas quanto as idéias de Afrânio Peixoto, referindo-se a quatro pontos principais:

"a) seriação obrigatória para o ensino secundário;
b) redução dos programas;
c) cursos de trabalhos manuais;
d) registro de professôres". (83)

A *Sociedade de Medicina e Cirurgia,* por sua vez, no que se refere ao ensino secundário, não revela em suas sugestões uma idéia muito clara dêsse ensino: "A instrução secundária será prática". (?) "Para ser admitido às escolas superiores, às comissões do Govêrno e ao funcionalismo público, o candidato deverá apresentar certificados dos seguintes preparatórios" — a enumeração inclui as matérias comuns ao currículo secundário, mais a eugenia e noções de direito usual e sociologia.

"Êste o ensino prático, durante cinco anos, prazo mínimo para os exames. Além dêle, haverá o ensino ornamental, adquirido facultativamente nas escolas normais superiores, estabelecidas uma em cada capital do Estado, desenvolvendo o ensino das matemáticas, das línguas estrangeiras modernas, do latim, do grego, das literaturas, da geografia, da história da filosofia e das artes".

Os exames de preparatórios só poderão ser feitos nas capitais dos Estados, "perante as escolas normais superiores, por um programa essencialmente prático e uniforme para todo o país". As escolas normais são destinadas ao preparo do professorado secundário. (84)

As idéias do Sr. Alceu Amoroso Lima referem-se especialmente ao objetivo. que a reforma do ensino secundário deveria ter, de nos tornar, os brasileiros, mais americanos: "Saímos dos colégios aqui sem ter a mínima noção do que somos realmente como povo, como nação". "Nenhuma, posso afirmá-lo com tôda segurança, nenhuma alteração mais necessária em nossos estudos secundários pode haver do que a criação dessa disciplina nova, dessa cadeira de Civilização Americana". (85)

Houvera, disse a *Sociedade de Medicina e Cirurgia,* um "ato de lealdade democrática", da parte do Ministro, ao se dispor êste a ouvir as sugestões de

(82) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 20.

(83) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, pp. 20/1.

(84) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 22.

(85) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, pp. 24 e 26.

quem as pudesse dar, e, a êsse ato, acudiram muitos, oferecendo "solução para o alargamento de nossa cultura e idéias para a difusão do ensino em seus vários aspectos", nas palavras de Primitivo. (86)

O número de sugestões fôra tão grande que o Ministro, na exposição de motivos da reforma, dirá: "Devo confessar que, diante do formidável arquivo de relatórios, pareceres, alvitres e sugestões que recebi e diante do desencontro, em pontos essenciais, de opiniões doutas, me senti tomado de uma espécie de temor sagrado para ousar tocar nas pedras do edifício e procurar repará-lo, embora, de princípio, disposto a não lhe mudar a tradicional arquitetura. (...) Várias eram as questões a resolver e muitas ficaram para soluções futuras e mais oportunas". (87)

Sôbre o ensino secundário, ressalta a exposição que a reforma era "sem grandes inovações", acrescentando: "A preconizada divisão em dois ciclos e a conseqüente bifurcação para melhor preparo das matérias mais recomendáveis a tal ou qual profissão, adotadas em alguns países, originam-se do pressuposto de que é preciso atender, desde cedo, sem perda de tempo, às variadas aptidões dos adolescentes. E' um ponto que sofre crítica dos competentes. Diante dos males verificados, para operar desde logo, não podia ter a preocupação de tentar novidade sôbre as quais se tenha de manifestar ainda a experiência". (88)

O problema do ensino secundário é formulado, na exposição, nos seguintes têrmos: "O ensino secundário, com a sua dupla organização de ensino ginasial e de ensino de preparatórios, não poderia permanecer. Neste ensino o que se observa é o desejo de um preparo rápido e cada vez mais superficial nas matérias que habilitam para a matrícula nos cursos superiores. Êsse não deve ser o objetivo do ensino secundário. Base indispensável para a matrícula nos cursos superiores, o ensino secundário deve ser encarado como um preparo fundamental e geral para a vida, qualquer que seja a profissão a que se dedicar o indivíduo. Sem grandes inovações na sua organização, o ensino secundário, segundo o projeto, será obrigatòriamente seriado, concluindo pelo estudo da filosofia. O curso será de seis anos". (89)

A adoção do regime de estudos secundários seriados, "mal esboçada na reforma de 1915" (90) e que deveria substituir definitivamente o sistema de preparação imediatista para exames de preparatórios, é, portanto, o objetivo de reforma, no respeitante ao ensino secundário.

"O ensino secundário, como prolongamento do ensino primário, para fornecer a cultura média geral do país, compreenderá um conjunto de estudos com a duração de seis anos", diz a lei.

"Constituem séries, acrescenta-se, as provas de conclusão de estudo das matérias, nos diversos anos do curso". "Não será permitido, lê-se adiante,

---

(86) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 31.

(87) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º p. 40.

(88) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 42.

(89) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 41.

(90) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 35.

acesso a um ano qualquer sem a aprovação nas matérias do ano anterior, quer nas que forem de simples promoção, quer nas que constituírem provas de conclusão das diversas séries". E ainda: "Não será facultado, em caso algum, prestar provas finais de mais de uma série em cada ano".

O curso secundário de seis anos representaria o curso completo, em sua feição de ensino formativo e cultural. Aos que completassem o sexto ano dar-se-ia, em conseqüência o grau de bacharel em ciências e letras. A completação do quinto ano, no entanto, era considerada suficiente à função preparatória do ensino secundário: "O certificado de aprovação final no 5.º ano do curso secundário é condição indispensável para admissão a exame vestibular em qualquer curso superior, supridos os exames parcelados de preparatórios".

Tal como na lei Maximiliano, a equiparação fica restrita aos estabelecimentos de ensino secundário mantidos pelos Governos estaduais, condicionada, além disso, à fiscalização de inspetores, à obediência do regime de estudos prescrito pela reforma e até mesmo à adoção de regimento interno idêntico ao do Pedro II.

Entretanto, "abolidos os exames de preparatórios, enquanto não disseminados os institutos ginasiais idênticos ao Pedro II, era indispensável prover a sua deficiência, tendo em atenção o número de estudantes do curso secundário em todo o país e as dificuldades de comunicação. O projeto o fêz, instituindo juntas examinadoras, de composição idônea, cuja concessão a estabelecimentos particulares obedece a preceitos que garantem a seriedade do ensino". (91)

O que, na época da vigência da lei Maximiliano, fôra um ecréscimo a essa reforma, acréscimo de cunho limitado, pois só nas localidades onde não houvesse estabelecimento oficial poderiam funcionar bancas examinadores, torna-se na lei Rocha Vaz, como se vê, a solução geral e prèviamente aceita para o problema do ensino privado, podendo qualquer estabelecimento particular obter junta examinadora, desde que provasse dispor de corpo docente idôneo o obedecer nos seus cursos a programa igual ao do Pedro II.

Além disso, na reforma Maximiliano a concessão de bancas examinadoras apenas prolongava aquela atitude de tolerância dos exames de preparatórios, enquanto na lei Rocha Vaz torna-se ela instrumento da implantação do sistema de seriação dos estudos nos colégios particulares: os exames de cada aluno seriam restritos às matérias de cada ano do curso, observada rigorosamente a seriação estabelecida para o Pedro II.

Prolongando e ampliando, assim, as realizações da fase da lei Maximiliano, a reforma Rocha Vaz preparou ao mesmo tempo a definitiva implantação do ensino secundário como um curso regular, passível de preencher funções mais amplas que a de preparação fragmentária aos cursos superiores, que se tornará definitiva realidade com as reformas posteriores a 1930: a de Francisco Campos e a de Gustavo Capanema.

(91) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 5.º, p. 42.

Não queremos dizer que ela tenha efetivado, plenamente, as funções que um verdadeiro ensino secundário deve preencher, numa sociedade moderna. Também não diríamos isso nem mesmo das reformas Campos e Capanema. Pois ocorreu que, na ocasião dela, já começavam a atuar aquêles fatores de transformação social que se tornam avassaladores depois de 1930, traduzidos, a partir daí, na tremenda expansão do ensino secundário, e operantes do sentido de tornar superada a concepção de um ensino secundário formativo e seletivo.

Mas, além da atuação dêsses, tinha essa reforma de lutar, como tôdas as anteriores, e também as posteriores, contra a ação daqueles outros fatôres, decorrentes das condições morais e culturais de nossa formação, que tornam tôda obra de melhoramento educacional uma tarefa heróica, incompreendida, hostilizada.

A luta continuará, depois de 1930, facilitada, pelo menos, no que diz respeito à legitimidade da ação federal sôbre o ensino secundário de todo o país, pois, naquele ano, a revolução vitoriosa derroga a Constituição de 1891, e, em 1934, a nova Constituição estabelece expressamente, como competência da União, traçar as diretrizes da educação nacional e fixar o plano nacional de educação, assim como fiscalizar os estabelecimentos de ensino secundário e superior.

Orientação na Taxa de Calçamento

A. DELORENZO NETO
Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios, Professor no Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Monte Santo de Minas.

Apresentamos a Vossa Excelência, neste Memorial — em nome de contribuintes que a êle subscrevem — razões que passamos a expor, a fim de pleitear dessa Egrégia Câmara a revogação da Lei Municipal n.º 86, de 29 de abril de 1955, que instituiu a Taxa de Calçamento e sua Conservação, restaurando a vigência da Lei anterior n.º 20, de 24 de maio de 1949:

— I —

No Município de Monte Santo a sistemática da taxa de calçamento obedece ao disposto na Lei n.º 86, de 29 de abril de 1955, cujo teor é o seguinte:

LEI N.º 86

Taxa de calçamento e sua conservação

A Câmara Municipal de Monte Santo de Minas, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Fica criada a taxa de calçamento, sua construção e conservação obedecidas as seguintes disposições:

a) O serviço de calçamento será feito por concorrência pública ou administrativa, reservando-se à Prefeitura o direito de recusar as propostas apresentadas, desde que não atendam ao interêsse coletivo, não aparecendo pretendentes ou anulada a concorrência, por despacho fundamentado do Prefeito, poderá a Prefeitura executar o serviço por administração;

b) No caso de concorrência pública, serão observadas as seguintes condições:

1 — Publicação de editais em que se convoque concorrentes em o prazo mínimo de vinte (20) dias, dos quais constem a área por calçar, o tipo de pavimentação e o dia da abertura das propostas;

2 — Os editais serão afixados em lugar próprio, no edifício da Municipalidade e publicados três (3) vêzes na imprensa local e uma no "Minas Gerais";

3 — Os concorrentes deverão apresentar prova de capacidade profissional e idoneidade;

4 — Deverão constar das propostas, assinadas, postas em envólucros fechados e apresentadas sem emendas ou rasuras, além da discriminação do serviço e do prazo para a respectiva entrega, as quantias relativas a seu custo, escritas em algarismos e por extenso;

5 — Os concorrentes farão prèviamente, na Tesouraria da Prefeitura, em dinheiro ou em apólices, a caução arbitrada pelo Prefeito, a qual será restituída depois de cumpridas tôdas as cláusulas contratuais.

c) Resolvida a execução do serviço de calçamento, o Prefeito publicará edital, que fixará a contribuição de cada proprietário, a área correspondente e o prazo para pagamento das quotas;

d) O proprietário beneficiado pelas obras de pavimentação contribuirá na seguinte proporção:

I — na construção e conservação dos passeios;

II — de uma metade do custo do serviço de calçamento realizado na testada do imóvel, nas ruas inferiores a trinta metros (30,00m), correndo as despesas de meios-fios por conta da Prefeitura;

III — Quanto às propriedades de frente para as praças é a mesmo dos ns. I e II;

e) Caso já exista passeio e as obras de calçamento imponham a sua reconstrução, a despesa correrá igualmente por conta do proprietário do imóvel;

f) Dentro de trinta (30) dias da publicação do edital constante do Art. 1.º, letra c, o proprietário poderá proceder ao exame do orçamento do serviço a ser executado, apresentar reclamações ao Prefeito com parecer de um ou mais técnicos no assunto, com direito a recurso à Câmara Municipal;

g) O recurso não terá efeito suspensivo na execução do serviço.

Art. 2.º O pagamento da quota que couber a cada proprietário será efetuado logo que seja concluído o serviço de calçamento na testada de sua propriedade.

Art. 3.º O proprietário que não pagar na época determinada incorrerá na multa de dez por cento (10%), sendo a dívida escriturada para cobrança judicial, correndo as despesas por conta do proprietário;

Art. 4.º Caso não concorde com o lançamento da Prefeitura por omissão da cláusula constante da letra c, do art. 1.º, poderá o proprietário beneficiado dentro de trinta (30) dias de prazo após a conclusão da obra, promover a avaliação judicial, e, de acôrdo com o vencido em juízo, a administração cobrará ou restituirá as diferenças verificadas.

Art. 5.º Os proprietários de imóveis situados em esquinas pagarão as contribuições relativas às duas frentes.

Art. 6.º Terminado o calçamento, os proprietários de imóveis beneficiados estarão isentos de qualquer taxa de conservação.

Art. 7.º Ficam sujeitos, desde logo, à taxa de calçamento os proprietários dos imóveis localizados em trechos já beneficiados por êste serviço.

Art. 8.º Revogam-se as disposições em contrário, entrando esta lei em vigor na data da sua publicação.

Prefeitura Municipal de Monte Santo de Minas, 29 de abril de 1955.

O Serviço de Calçamento foi iniciado no Município, em 1949, tendo sido estabelecida a taxa respectiva pela Lei n.º 20, de 24 de maio de 1949, cujo texto transcrevemos:

LEI N.º 20

Cria a taxa de calçamento e sua conservação

A Câmara Municipal de Monte Santo de Minas, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Fica criada a taxa de calçamento e sua conservação obedecidas as seguintes disposições:

a) O Serviço de calçamento será feito por concorrência pública ou administrativa, reservando-se à Prefeitura o direito de recusar as propostas apresentadas, desde que não atendam ao interêsse coletivo. Não aparecendo pretendentes ou anulada a concorrência, por despacho fundamentado do Prefeito, poderá a Prefeitura executar o serviço por administração;

b) No caso de concorrência pública, serão observadas as seguintes condições:

1 — Publicação de editais, em que se convoque concorrentes com o prazo mínimo de vinte (20) dias, e dos quais constem a área por calçar, o tipo de pavimentação e o dia da abertura das propostas;

2 — Os editais serão afixados em lugar próprio, no edifício da Municipalidade e publicados três (3) vêzes na imprensa local e uma (1) no "Minas Gerais";

3 — Os concorrentes deverão apresentar prova de capacidade profissional e idoneidade;

4 — Deverão constar das propostas, assinadas, postas em envólucros fechados e apresentadas sem emendas ou rasuras, além da discriminação dos serviços e do prazo para a respectiva entrega, as quantias relativas a seu custo, escritas em algarismos e por extenso;

5 — Os concorrentes farão prèviamente, na Tesouraria da Prefeitura, em dinheiro ou em apólices, a caução arbitrada pelo Prefeito, a qual será restituída depois de cumpridas tôdas as cláusulas contratuais; ;

c) Resolvida a execução do serviço de calçamento, o Prefeito publicará edital, que fixará a contribuição de cada proprietário, a área correspondente e os prazos para pagamento das quotas;

d) O proprietário beneficiado pelas obras de pavimentação contribuirá na seguinte proporção:

1 — de um têrço (1/3) do custo do serviço realizado na testada do imóvel, seu assentamento e a construção do passeio, nas ruas inferiores de trinta metros (30,00m.), correndo as despesas de meios-fios, por conta da Prefeitura;

2 — Quanto às propriedades de frente para as praças, a contribuição do proprietário é a mesma do n.º 1;

e) Caso já exista passeio e as obras de calçamento imponham a sua reconstrução, a despesa correrá igualmente por conta do proprietário do imóvel;

f) Será facilitado aos interessados, pelo prazo de trinta (30) dias, durante o qual se receberão reclamações, ao exame do orçamento do serviço; findo êste prazo e proferida decisão sôbre reclamações apresentadas, serão os proprietários lançados pela quota respectiva, em livro especial, havendo, lançamento em separado para cada imóvel;

g) Dividir-se-á em dez (10) prestações iguais a quota que couber a cada proprietário, devendo o seu pagamento efetuar-se em épocas determinadas pela Prefeitura, dentro do prazo não inferior a dezoito (18) meses.

Art. 2.º O pagamento das prestações a que se refere o artigo anterior, iniciar-se-á logo após a conclusão das obras de calçamento da parte em que se localiza o imóvel lançado.

Art. 3.º O proprietário que não pagar a prestação na época determinada incorrerá na multa de dez por cento (10%).

Art. 4.º Caso não concorde com o lançamento da Prefeitura, poderá o proprietário beneficiado, dentro de trinta (30) dias, de prazo, após a conclusão da obra, promover-lhe a avaliação judicial, e, de acôrdo com o vencido em Juízo, a administração cobrará ou restituirá as diferenças que se verificarem.

§ 1.º Em tal caso o interessado recolherá prèviamente a sua contribuição na Tesouraria da Prefeitura, sob protesto de avaliação judicial.

§ 2.º Efetuado sem protesto o pagamento, ou decorrido o prazo constante dêste artigo, sem que se verifique recolhimento prévio da contribuição, ou avaliação, promovida pelo proprietário, prevalecerá a contribuição lançada.

Art. 5.º Os proprietários de imóveis situados em esquinas pagarão as contribuições relativas às duas frentes.

Art. 6.º Terminado o calçamento, os proprietários dos imóveis beneficiados estarão isentos de qualquer taxa de conservação.

Art. 7.º Ficam sujeitos, desde logo, à taxa de calçamento os proprietários dos imóveis localizados em trechos já beneficiados por êsse serviço.

Art. 8.º Revogam-se as disposições em contrário, entrando esta Lei em vigor na data da sua publicação.

Prefeitura Municipal de Monte Santo de Minas, 24 de maio de 1949.

Pois bem, feita a comparação dos dois textos percebe-se claramente que houve uma opção contra o interêsse dos contribuintes, ao adotar-se a norma da Lei n.º 86. O seu artigo 1.º, letra *d*, ns. II e III, ao estabelecer a cobrança da contribuição obrigatória igual à metade do custo do serviço realizado na testada do imóvel, ou quando as propriedades estiverem situadas em frente às praças — divorciou-se da boa técnica e mesmo da tradição seguida pelos municípios em relação à Taxa de Calçamento. Considerando-se o problema no próprio Município verifica-se que a Lei n.º 86 contrariou ainda a boa praxe estabelecida pela Lei n.º 20, que anteriormente disciplinava a matéria, especialmente quando determinada no seu artigo 1.º letra *d*, ns. 1 e 2, a contribuição de um têrço (1/3) do custo do serviço realizado na testada do imóvel, sendo também de um têrço (1/3) a proporção aplicável nos casos de propriedades de frente a praças.

Além de um injusto critério de proporcionalidade, a Lei n.º 86 dispõe no Artigo 2.º que o pagamento de cada quota será feito tão logo seja concluído o serviço. E' um modo violento de arrecadar taxa oriunda de obras que não são realizadas no interêsse exclusivo dos contribuintes. A superioridade da Lei n.º 20 se manifesta na maneira gradual com que disciplina a arrecadação da taxa dentro de prazo de dezoito (18) meses, divididas as quotas de cada proprietário em dez (10) prestações iguais (artigo 1.º, letra *g*).

Vejamos alguns textos municipais, com o que se demonstrará a necessidade de ser restaurado o melhor critério para a taxa de calçamento, em Monte Santo de Minas. E só a comparação poderá trazer elementos definitivos à elucidação do problema.

Principiemos pelo Município de Guaranésia: A Taxa de Calçamento foi criada pelo Decreto-lei n.º 76, de 1.º de setembro de 1947, cuja letra *d*, do Artigo 1.º dispõe:

"*d*: O proprietário beneficiado pelas obras de pavimentação, contribuirá na seguinte proporção:

1 — de um têrço (1/3) do custo de serviço realizado na testada do imóvel e as despesas com meio-fio, seu assentamento e a construção do passeio, nas ruas de largura inferior a trinta metros (30,00m)." Ainda se lê no mesmo Artigo à letra *g*: "Dividir-se-á em dez (10) prestações iguais a quota que couber a cada proprietário, devendo o seu pagamento efetuar-se em épocas determinadas pela Prefeitura, dentro do prazo não inferior a dezoito (18) meses." (*)

No Município de Guaxupé, a Lei n.º 196, de 22 de julho de 1929, em seu Artigo 1.º estabelece: "Com o fim de se empreender o melhoramento da pavi-

---

(*) Convém examinar os Editais adotados pela Prefeitura de Guaranésia que relacionam as contribuições de cada proprietário, área correspondente e prazos de pagamento (in *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, 1951, n.º 13, p. 43).

mentação das vias públicas da cidade, os proprietários de terrenos ou imóveis com frente para os trechos onde se promovam os serviços de calçamento, contribuirão na seguinte proporção, sôbre o custo total das obras: a) de dois terços (2/3) do custo do calçamento, quando a propriedade der frente para rua lateral de avenidas; b) da terça parte do custo do calçamento, quando der frente para rua até trinta metros (30,00m) de largura." Mais adiante, no Artigo 8.º esclarece: "O pagamento será feito à bôca do cofre, nos meses de maio e novembro de cada ano, em prestações iguais semestrais e durante dez semestres consecutivos, podendo ser realizado de uma só vez e no início, caso em que o proprietário será favorecido com o desconto de dez por cento (10%)."

Citemos uma cidade do Estado de São Paulo, Garça por exemplo: Em seu novo Código Municipal é essa a técnica empregada, pelo que se lê no Artigo 732: "A taxa de execução de calçamento será cobrada dos proprietários proporcionalmente ao número de metros de frente de cada propriedade que facear a área pavimentada."

Observemos que o sistema prevalece noutras regiões. E' o caso do longinquo Município de João Pessoa, na Paraíba. A matéria é regulada pelo Decreto n.º 277, de 21 de dezembro de 1931. Lê-se no Artigo 1.º: "Os trabalhos de calçamento das vias públicas ou de substituição do existente por outro aperfeiçoado, no perímetro da cidade, serão executados pela Prefeitura, contribuindo cada proprietário com a têrça parte do custo total do calçamento do trecho correspondente aos limites de sua propriedade com a via pública". No artigo 6.º, está determinada a forma de pagamento: "A taxa de calçamento será paga imediatamente após a conclusão do serviço, se assim preferirem os proprietários, ou nos prazos de 5, 10 e 15 anos, proporcional à sua importância, com o acréscimo de cinco por cento (5%) anuais."

§ 1.º De acôrdo com o disposto no Artigo acima serão cobradas no prazo de cinco anos as contribuições até 500$000; em dez (10) anos as de 500$000 a 1:000$000; em quinze (15) anos as superiores a esta quantia.

"§ 2.º As contribuições, para efeito de pagamento a prazo, serão divididas em partes iguais, correspondentes ao número de anos da amortização, ficando as quotas anuais sujeitas ao mesmo regime do impôsto de décima urbana quanto à época do recolhimento aos cofres municipais."

Estendendo ainda mais a comparação atentemos no texto de Florianópolis, no sul do País. A taxa de calçamento obedece ao Artigo 453 do Código Tributário (Lei n.º 13, de 1.º de dezembro de 1948): "O proprietário de prédio ou terreno situado no Município, beneficiado pelas obras de pavimentação, pagará um têrço (1/3) do custo do serviço realizado na testada do imóvel e as despesas com o meio-fio, seu assentamento e a construção de calçada". O Artigo 456 trata da cobrança, nestes têrmos: "A contribuição para indenização do calçamento com meio-fio poderá ser paga em prestações mensais, iguais, a partir do primeiro mês seguinte à expedição da nota de débito, na forma seguinte:

— até Cr$ 1.800,00 em 6 prestações
— até Cr$ 4.500,00 em 12 prestações;
— até Cr$ 8.000,00 em 18 prestações;
— além de Cr$ 8.000,00 em 24 prestações."

É suficiente a enumeração para demonstrar a unanimidade de um critério, consagrado pela cobrança do têrço do valor da obra executada em prestações, tôda facilidade e estímulo à cooperação e participação dos munícipes nas realizações administrativas. E' anômala, portanto, a orientação seguida pela Lei n.º 86 exigindo além dos limites razoáveis, em matéria de calçamento. Há Municípios em que se manifesta uma tendência oposta, isto é, no sentido de gravar ao mínimo, o contribuinte, deixando à Prefeitura a maior participação nos encargos. É o caso do Município de Sapé, na Paraíba, cuja lei reguladora da Taxa de Calçamento adota essa orientação, nos seguintes têrmos do Artigo 1.º, letra *d*:

"O proprietário beneficiado pelas obras de pavimentação pagará vinte por cento (20%) do custo do serviço realizado na testada do imóvel, entrando a Prefeitura com oitenta por cento (80%)." (Lei n.º 17, de 31 de dezembro de 1954).

— II —

Analisado o problema do ponto de vista do direito positivo, passemos agora ao campo da doutrina, a fim de ser melhor demonstrada a improcedência da substituição da Lei n.º 20, pela Lei n.º 86.

Recordemos que entre as funções específicas do Município está a de estabelecer uma política viária, para que possa oferecer ao povo fáceis meios de comunicação na medida de seus recursos. Porém, à realização dêsse objetivo importam gastos que o erário municipal não pode suportar por si mesmo. Em conseqüência, deve recorrer-se legìtimamente à coparticipação dos interessados atingidos por obras dessa natureza, e que deve ser discriminada em têrmos de equidade. No que se refere particularmente à taxa de pavimentação. convém ouvir a sábia advertência de Fernando Bunge, ao estudar os serviços de pavimentação: "Se recurre a la coparticipación de los proprietários afectados a esas obras o que dan frente a sus propriedades. As veces la participación de los proprietários es íntegra en la contribución del pavimento, no teniéndola ninguna el municipio. Esto no es equitativo." (*El Municipio y sus contribuyentes*, Buenos Aires, 1929, p. 67). Ainda esclarece êsse ilustre autor que a coparticipação dos proprietários deve ser de tal maneira calculada que atenda sempre à circunstância de valores venais diferentes, preferindo, com a divisão em zonas, a proporção correspondente a um têrço do valor. Ainda esclarece que a forma de pagamento em quotas aconselhável, porquanto se torna acessível àqueles que não estejam em condições de abonar uma soma total. No mecanismo dos tributos, evidentemente, deve predominar o bom senso. Pois, a capacidade de contribuir não é uma simples medida aritmética, senão um princípio jurídico-político ao qual concorrem valores éticos. Por um imperativo de equidade, não se deve puramente verificar as desigualdades, e sim fazê-las desaparecer, indicando em que ponto deve ceder a lei impositiva injusta. O tributo deve alcançar o contribuinte na medida de suas possibilidades econômicas. É uma regra a que regem em acôrdo unânime as legislações e a jurisprudência, que assim vinculam as bases da tributação. Aliás, a Constituição Federal consagrou êste princípio no Artigo 202, assim expresso: "Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica dô contribuinte." Em face dessa norma percebe-se clara-

mente o sentido da Lei n.º 86, extremamente rígida e inamoldável a condições econômicas desiguais de contribuintes. Ora, o objetivo do Município é prestar serviços à coletividade, e ao arrecadar taxas não tem em mira pròpriamente fins fiscais. "A arrecadação da taxa — ensina o Prof. TEOTÔNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO — não é senão uma conseqüência do serviço prestado. E é certo que os serviços públicos não se organizam nem com o fim exclusivo, nem mesmo com o principal, de perceber taxas." (*As Taxas e Seus Principais Problemas Teóricos*, São Paulo, 1941, p. 54). Se, teòricamente não existe limite algum para a cobrança das taxas, pois que correspondem a uma prestação administrativa direta e a um serviço público prestado a determinado indivíduo — é evidente que se tenham sempre em vista os princípios de equidade e proporcionalidade a fim de que não se admita como cabível a cobrança excessiva, e, tantas vêzes, até mesmo superior ao custo real do serviço executado. Dentro dêste ponto de vista está a opinião de Rubens Gomes de Souza ao distinguir dos impostos as taxas. Manifesta-se com grande clareza o ilustre professor: "o elemento de distinção está em que as taxas se destinam a remunerar serviços ou atividades públicas *divisíveis* e *mensuráveis*, ao passo que os impostos, como vimos (§ 44), remuneram os serviços ou atividades públicas indivisíveis e não mensuráveis. Por serviços ou atividades *divisíveis* entendem-se aquêles que podem ser individualizados e destacados do complexo dos serviços e atividades gerais do Estado; e justamente porque são divisíveis, tais serviços e atividades são também *mensuráveis*, isto é, pode ser medida a quantidade utilizada por um contribuinte individualmente. Em resumo, serviço ou atividade pública divisível e mensurável é aquêle que, por sua natureza própria, permite que se identifique e avalie, isoladamente do conjunto, a parcela utilizada individualmente pelo contribuinte, e por conseqüência permite que se calcule o montante do tributo devido em cada caso em função dessa parcela individualmente utilizada." (*Compêndio de Legislação Tributária*, São Paulo, 1954, pp. 123-124).

— III —

Acreditamos, Exmo. Sr. Presidente, que são suficientes neste Memorial, os dados oferecidos ao exame dessa Egrégia Câmara Municipal: da lição da doutrina, da comparação dos textos locais e dos argumentos de autoridade pode-se extrair, com acêrto, a melhor orientação para a matéria. A Taxa de Calçamento na conformidade com o que dispõe a Lei n.º 86, representa uma via por meio da qual a Prefeitura poderá incidir, freqüentemente, em desigualdade e arbítrio em relação aos contribuintes. Em regra a Taxa de Calçamento representa apenas um problema de troca. Mas, em Monte Santo de Minas, face à lei vigente, transformou-se num problema de justiça. Ao seu reexame apelamos aos Nobres Vereadores, a fim de, com a revogação da Lei n.º 86, de 29 de abril de 1955, seja restaurada a boa tradição de legislar no Município de Monte Santo de Minas. E, com o retôrno à plena eficácia da Lei n.º 20, de 24 de maio de 1949, revigorada em sua vigência, sejam respeitados a conveniência ao interêsse público e os princípios constitucionais.

São Paulo, 6 de outubro de 1955. — Dr. *Antônio Delorenzo Neto.*

A Reorganização do Senado

(Conclusão do n.º anterior)

SUMÁRIO

ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO

TÍTULO I

Da Organização e Finalidades dos Serviços

CAPÍTULO I

Da Organização dos Serviços.

CAPÍTULO II

Das Finalidades dos Serviços

SEÇÃO I — Da Direção Geral e Órgãos Auxiliares.

Subseção I — Do Gabinete do Diretor Geral.
Subseção II — Do Conselho de Promoções.
Subseção III — Da Comissão de Promoções.

SEÇÃO II — Dos Serviços Auxiliares da Mesa.

Subseção I — Dos Serviços Auxiliares da Presidência.
Subseção II — Dos Serviços Auxiliares da Vice-Presidencia.
Subseção III — Dos Serviços Auxiliares dos Secretários da Mesa.
Subseção IV — Dos Serviços Auxiliares de Plenário.
Subseção V — Dos Serviços Auxiliares da Liderança.

SEÇÃO III — Da Divisão dos Serviços Administrativos.

Subseção I — Da Diretoria do Expediente.
Subseção II — Da Diretoria de Contabilidade.
Subseção III — Da Diretoria do Pessoal.
Subseção IV — Da Diretoria dos Serviços Gerais.

SEÇÃO IV — Da Divisão de Elaboração Legislativa.

Subseção I — Da Assessoria Técnica.
Subseção II — Da Diretoria dos Serviços das Comissões.

SEÇÃO V — Da Divisão de Documentação.

Subseção I — Da Diretoria da Biblioteca.
Subseção II — Da Diretoria do Arquivo.
Subseção III — Da Diretoria de Documentação.

SEÇÃO VI — Da Divisão de Registro e Divulgação.

Subseção I — Da Diretoria da Ata.
Subseção II — Da Diretoria da Taquigrafia.
Subseção III — Da Diretoria de Publicações.

TÍTULO II

Do Pessoal e seu regime

CAPÍTULO I

Quadros do Pessoal

I — Quadro da Secretaria

A — Cargos isolados.
B — Carreiras.
C — Funções Gratificadas.

II — Quadro da Portaria

A — Cargos isolados.
B — Carreiras.

CAPÍTULO II

Das Atribuições do Pessoal.

CAPÍTULO III

Do Provimento dos Cargos.

CAPÍTULO IV

Dos Concursos.

CAPÍTULO V

Da Lotação.

CAPÍTULO VI

Dos Direitos, Deveres, Vantagens e Regime Disciplinar.

CAPÍTULO VII

Do Horário.

CAPÍTULO VIII

Da Freqüência de Funcionários.

CAPÍTULO IX

Das Substituições.

TÍTULO III

Das Disposições Gerais e Transitórias.

Ornograma.

ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO N.º ..... DE 1954

Reorganiza os Serviços Auxiliares do Senado Federal

O Senado Federal resolve:

Art. 1.º A organização e o funcionamento dos Serviços Auxiliares do Senado Federal passam a reger-se pelo disposto na presente solução.

TÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO E FINALIDADES DOS SERVIÇOS

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Art. 2.º Os Serviços Auxiliares do Senado Federal se exercerão por meio dos seguintes órgãos:

I — Direção Geral, que compreende:

1) o Diretor Geral;

2) o Gabinete do Diretor Geral;

3) os Órgãos Auxiliares da Direção, a saber:

a) o Conselho de Direção;
b) a Comissão de Promoções.

II — Os Serviços Auxiliares da Mesa, que compreendem:

1) os Serviços Auxiliares da Presidência, subdivididos em:

a) o Secretário Geral da Presidência;
b) a Secretaria Geral da Presidência;
c) o Gabinete da Presidência.

2) Os Serviços Auxiliares da Vice-Presidência, constituídos pelo Gabinete da Vice-Presidência;

3) Os Serviços Auxiliares dos Secretários da Mesa, constituídos pelos Gabinetes dos Secretários (1.º, 2.º, 3.º e 4.º);

4) Os Serviços Auxiliares do Plenário.

III — Os Serviços Auxiliares da Liderança, compreendendo:

a) o Gabinete do Líder da Maioria;
b) o Gabinete dos Líderes dos Partidos Minoritários.

IV — A Divisão dos Serviços Administrativos que compreende:

a) a Diretoria do Expediente;
b) a Diretoria da Contabilidade;
c) a Diretoria do Pessoal;
d) a Diretoria dos Serviços Gerais;

V — A Divisão de Elaboração Legislativa, que compreende:

a) a Diretoria de Assessoria Técnica;
b) a Diretoria das Comissões;

VI — A Divisão de Documentação, compreendendo:

a) a Diretoria da Biblioteca;
b) a Diretoria do Arquivo;
c) a Diretoria de Documentação;

VII — A Divisão de Registros e Divulgação, que compreende:

a) a Diretoria da Ata;
b) a Diretoria da Taquigrafia;
c) a Diretoria das Publicações.

CAPÍTULO II

DAS FINALIDADES DOS SERVIÇOS

Seção I — Da Direção Geral e Órgãos Auxiliares

Art. 3.º A Direção Geral, exercida pelo Diretor Geral da Secretaria, tem por finalidade a superintendência geral dos serviços administrativos da Casa.

Subseção I — Do Gabinete do Diretor Geral

Art. 4.º O Gabinete do Diretor Geral tem por finalidade prestar colaboração ao Diretor Geral:

na elaboração do seu expediente;

no preparo dos atos da sua competência exclusiva;

nas suas comunicações com os serviços da Casa e órgãos e entidades estranhas ao Senado;

em atos da sua representação externa;

na organização e manutenção dos registros, fichários e arquivos que se tornarem necessários;

no desempenho de outros serviços determinados pelo Diretor Geral.

Subseção II — Do Conselho de Direção

Art. 5.º O Conselho de Direção, funcionalmente subordinado à Comissão Diretora, através do 1.º Secretário, é órgão permanente de estudo dos serviços do Senado e de colaboração com a direção geral, sendo constituído pelo Secretário Geral da Presidência, pelo Diretores de Divisão e Diretores de Serviço.

Art. 6.º O Conselho de Direção tem por finalidade:

a) acompanhar a organização e a instalação dos serviços criados ou modificados pela presente Resolução, velando por que sejam fielmente observadas as respectivas finalidades e normas reguladoras;

b) acompanhar, de modo permanente, a atividade dos serviços auxiliares do Senado, especialmente no tocante a organização, lotação, métodos e normas de trabalho, articulação entre si e com os órgãos da direção, e propor medidas para o seu aperfeiçoamento;

c) opinar, quando consultado pela Comissão Diretora, ou pelo Diretor Geral, sôbre assuntos pertinentes à organização e funcionamento dos serviços;

d) funcionar como conselho disciplinar, para informar sôbre recursos de funcionários quanto a penalidades que lhes sejam impostas;

e) incumbir-se da organização dos concursos e auxiliar a sua realização;

f) estudar os casos em que haja conveniência de readaptação de funcionários e propor as medidas necessárias;

g) organizar planos de cursos de aperfeiçoamento para os funcionários;

h) opinar sôbre a justificação de faltas dos funcionários.

Art. 7.º O Conselho de Direção reunir-se-á quinzenalmente, às terças-feiras, independentemente de convocação, às 10 horas da manhã, sob a presidência do Diretor Geral, ou, na sua ausência, do membro de mais alta graduação, ou do mais idoso, quando entre os presentes mais de um estiver nessa situação.

§ 1.º Se o dia de reunião fôr feriado, ou dia em que o Senado não funcione, realizar-se-á ela no dia seguinte, à mesma hora.

§ 2.º E' obrigatório o comparecimento, às reuniões, dos Diretores de Divisão e Diretores de Serviço, devendo ser prèviamente comunicado qualquer impedimento.

Art. 8.º Das reuniões do Conselho lavrar-se-ão atas, das quais se enviarão cópias à Comissão Diretora.

Parágrafo único. Mensalmente se escolherá um dos Diretores de Serviço para secretariar as reuniões.

Art. 9.º Ao Conselho de Direção deverão ser submetidos os seguintes elementos:

a) as atas das reuniões dos diretores com os respectivos chefes de serviços, ou resumo dos assuntos tratados nessas reuniões;

b) os boletins da assiduidade e pontualidade dos funcionários nos quais se deverá assinalar:

— o comparecimento;

— as faltas, e, quando justificadas, a respectiva justificação;

— as entradas depois da hora regulamentar, sendo assinalado o atraso verificado em cada caso;

— as saídas antecipadas, assinalando-se o tempo de antecipação;

— as saídas durante o expediente, indicando-se o tempo em que o funcionário permaneceu fora da repartição e o motivo.

Subseção III — Da Comissão de Promoções

Art. 10. A Comissão de Promoções, constituída do Secretário Geral da Presidência e dos Diretores de Divisão, tem por finalidades:

a) apurar o merecimento dos funcionários, tendo em vista as informações prestadas pelos chefes com os quais estejam servindo ou tenham servido e outras investigações que julguem conveniente realizar;

b) organizar as listas dos candidatos a promoção por merecimento, a serem submetidas à Comissão Diretora para as vagas que por êsse critério devam ser preenchidas;

c) organizar as listas de candidatos às substituições temporárias que devam fazer-se pelo critério do merecimento;

d) encaminhar à Comissão Diretora os nomes dos funcionários a serem promovidos ou designados para substituições por antiguidade;

e) providenciar para que no início de cada ano seja publicada a lista de antiguidade de funcionários até 31 de dezembro do ano anterior;

f) providenciar para a atualização dessa lista, quando se der a vaga de preenchimento por antiguidade, para a classe interessada, até a data da vacância;

g) opinar sôbre os recursos e reclamações de funcionários quanto a matéria de promoções.

Art. 11. Serão convocados para completar a Comissão de Promoções:

a) o Diretor da Taquigrafia, quando a Comissão tiver de se pronunciar sôbre promoções na sua Diretoria;

b) um dos Taquígrafos-Supervisores, quando a vaga fôr de Supervisor;

c) um dos Taquígrafos-Revisores, quando se tratar de promoção a Revisor ou a Taquígrafo de qualquer das classes de "N" a "O";

d) o Chefe da Portaria, quando a promoção fôr no quadro da Portaria.

Parágrafo único. O representante dos Taquígrafos-Supervisores e o dos Taquígrafos-Revisores escolhidos pelos ocupantes de cargos dessas classes.

Art. 12. À Comissão de Promoções deverão ser remetidas cópias dos boletins de assiduidade e pontualidade a que se refere o art. 9.º, letra *b*.

Seção II — Dos Serviços Auxiliares da Mesa

Art. 13. Os Serviços Auxiliares da Mesa têm por finalidade prestar colaboração à Mesa durante as sessões e aos seus componentes nos trabalhos de gabinete e secretaria.

Subseção I — Dos Serviços Auxiliares da Presidência

Art. 14. Os Serviços Auxiliares da Presidência compreendem:

1) O Secretário Geral da Presidência;

2) A Secretaria Geral da Presidência;

3) O Gabinete da Presidência.

Art. 15. O Secretário Geral da Presidência tem por função assessorar a Presidência na direção dos trabalhos do Plenário e nos atos oficiais do Senado.

Art. 16. A Secretaria Geral da Presidência tem por finalidade:

a) Organizar e manter em dia os fichários e registro que forem necessários, e arquivo da correspondência oficial e outros documentos da Presidência;

b) manter coleções de avulsos das proposições, pareceres, relatórios, Diários do Congresso Nacional e outras publicações;

c) manter os registros dos elementos de interêsse para estudo do Presidente e do Secretário Geral da Presidência e para a elaboração do relatório da Presidência;

d) prestar colaboração ao Secretário Geral da Presidência nos serviços que lhe estejam afetos;

e) conferir os documentos que devam ser submetidos a assinatura do Presidente;

f) conferir as leis publicadas com os textos aprovados pelo Congresso Nacional;

g) manter registros dos projetos remetidos a sanção, para o contrôle dos prazos do artigo 70 da Constituição.

Parágrafo único. Os serviços da Secretaria Geral da Presidência serão coordenados por um Chefe de Serviço e superintendidos pelo Secretário Geral da Presidência.

Art. 17. O Gabinete da Presidência tem por finalidade ocupar-se do expediente particular, da representação e das audiências do Presidente.

Parágrafo único. O Gabinete da Presidência será dirigido pelo Secretário particular do Presidente e terá os auxiliares que forem designados para nêle ter exercício por solicitação do Presidente, observado o disposto no art. 27, letra *t*, do Regimento Interno, e o art. 77 desta Resolução (lotação).

Subseção II — Dos Serviços Auxiliares da Vice-Presidência

Art. 18. Os Serviços Auxiliares da Vice-Presidência são constituídos pelo Gabinete da Vice-Presidência, que tem por finalidade o expediente, a representação, as audiências e outras missões ordenadas pelo Vice-Presidente.

Parágrafo único. Compõem o Gabinete da Vice-Presidência do Senado os servidores designados pelo Vice-Presidente, observado o disposto no art. 28, letra *f*, do Regimento Interno e o art. 77 desta Resolução (lotação).

Subseção III — Dos Serviços Auxiliares dos Secretários da Mesa

Art. 19. Os Serviços Auxiliares dos Secretários da Mesa são constituídos pelos Gabinetes dos Secretários e têm por finalidade o desempenho dos trabalhos de expediente, representação, audiências e outros determinados pelos titulares dêsses Gabinetes.

Parágrafo único. Cada Secretário da Mesa terá um funcionário da Secretaria para os seus serviços de gabinete.

Subseção IV — Dos Serviços Auxiliares de Plenário

Art. 20. Os serviços auxiliares de Plenário serão exercidos pelos funcionários para êsse fim designados, sob a superintendência do Secretário Geral da Presidência e têm por finalidade:

a) manter em depósito e fornecer aos Senadores e à Mesa, quando necessário, os avulsos das proposições em ordem do dia e em curso no Senado;

b) organizar, com os dados fornecidos pelo encarregado do registro da entrada e saída dos Senadores, a lista de presença, mantê-la atualizada, com as alterações que se processem durante a sessão e dar conhecimento ao Secretário da Presidência, quando necessário, do número dos Srs. Senadores presentes;

c) fornecer à Mesa a lista de chamada dos Srs. Senadores, quando necessário;

d) fornecer aos Srs. Senadores, quando necessário, o *Diário do Congresso Nacional* e outras publicações;

e) atender ao serviço de ampliação de som;

f) manter fiscalização nas portas, a fim de evitar a entrada de pessoas estranhas;

g) cumprir as ordens da Mesa, para a manutenção da ordem no recinto das sessões;

h) prestar assistência aos Srs. Senadores em serviços compreendidos nas funções do pessoal de portaria.

Subseção V — Dos Serviços Auxiliares da Liderança

Art. 21. Êstes serviços têm por finalidade prestar assistência aos Líderes dos Partidos representados no Senado, para fins de expediente, representação, audiências e outras missões por êles determinadas, e serão constituídos:

a) do Gabinete do Líder da Maioria;

b) do Gabinete dos Partidos minoritários.

Art. 22. Os serviços dos Gabinetes dos Líderes serão desempenhados por funcionários para êsse fim designados pela Comissão Diretora, mediante solicitação dos líderes, de acôrdo com as necessidades dos serviços e as possibilidades do quadro de pessoal.

Seção III — Da Divisão dos Serviços Administrativos

Subseção I — Da Diretoria do Expediente

Art. 23. A Diretoria do Expediente tem por finalidade:

1) *pela Seção do Expediente*:

a) elaborar o expediente oficial do Senado (mensagens, ofícios, telegramas, cartas, autógrafos, portarias, ordens de serviços);

b) manter arquivo das cópias do expediente elaborado;

c) preparar a expedição do expediente a ser encaminhado ao destino e através dos órgãos competentes (coleta de assinaturas, anotações nas cópias de documentos, registro e outras providências complementares).

2) *Pela Seção de Mecanografia*:

a) executar os serviços de dactilografia de que necessitarem os órgãos da casa, compreendendo:

a-1) os serviços oficiais (autógrafos, mensagens, ofícios, portarias, telegramas, cartas, pareceres, resoluções, *stencils*, ordens de serviço, cópias de documentos, etc);

a-2) serviços para os Srs. Senadores (correspondência, pareceres, cópias).

Subseção II — Da Diretoria de Contabilidade

Art. 24. A Diretoria de Contabilidade tem por fim:

1) *Pela Seção Financeira*:

a) elaborar a proposta de orçamento do Senado;

b) acompanhar o estudo do projeto de orçamento no tocante às verbas destinadas ao Senado;

c) tomar as providências necessárias para o registro, pelo Tribunal de Contas, das dotações para o Senado e sua distribuição ao Tesouro Nacional;

d) promover o expediente necessário ao recebimento das referidas verbas;

e) fazer a escrituração das dotações destinadas ao Senado e seu emprêgo;

f) propor ao Diretor Geral providências para a abertura de créditos adicionais que se tornem necessários ao Senado durante o exercício financeiro;

g) acompanhar a tramitação dos projetos destinados à abertura de créditos para o Senado e verificar a exatidão das quantias e das rubricas respectivas;

h) promover o registro, a distribuição, o recebimento e a escrituração dêsses créditos;

i) organizar os balanços mensais, trimestrais e de encerramento do exercício financeiro;

j) providenciar a fim de ser feito o expediente necessário para a inclusão dos saldos do exercício nas contas de "Restos a Pagar" e para o seu posterior levantamento;

k) escriturar as contas-correntes dos fornecedores;

1) providenciar a fim de ser feito, no fim de cada exercício, o expediente necessário ao levantamento dos saldos das contas de depósito no Banco do Brasil e o recolhimento dêsses saldos à Tesouraria do Senado, à Caixa Econômica ou a outro estabelecimento de crédito.

m) elaborar o expediente relativo às suas atribuições;

n) fazer o registro das deliberações da Comissão Diretora no tocante às atribuições da seção;

o) registrar e arquivar os documentos relativos às despesas realizadas e oportunamente recolhê-los à Diretoria do Arquivo;

p) informar os processos pertinentes às atribuições da seção.

2 — *Pela Seção de Contrôle*:

2-1 — quanto aos Senadores:

a) organizar os boletins de freqüência;

b) preparar as fichas financeiras;

c) atender aos pedidos de descontos e averbar as consignações em fôlhas;

d) preparar as fôlhas de pagamento;

e) preparar as guias de recolhimento;

f) fornecer dados para as declarações de impôsto de renda;

g) fornecer certidões, atestados e declarações pertinentes à vida financeira dos Senadores;

2-2 — quanto aos funcionários;

a) organizar as fichas financeiras;

b) atender aos pedidos de empréstimos e averbar as consignações em fôlha;

c) elaborar as fôlhas de pagamento e tomar providências complementares, à vista dos mapas de freqüência organizados pela Diretoria do pessoal;

d) escriturar e conferir os livros e fôlhas;

e) fornecer atestados, certidões e declarações pertinentes à vida financeira dos funcionários;

f) preparar o livro e as fôlhas dos consignatários e encaminhar estas ao Tesouro Nacional;

g) fornecer dados para declarações de impôsto de renda;

2-3 — informar os processos pertinentes às atribuições da seção;

2-4 — elaborar os cálculos para pedidos de créditos referentes a pessoal;

2-5 — acompanhar a tramitação dos projetos destinados à abertura de créditos para pessoal e verificar a exatidão das quantias

previstas e, quando suplementares, das verbas a que forem atribuídas;

2-6 — fazer o registro das deliberações da Comissão Diretora no tocante às atribuições da seção;

2-7 — registrar e arquivar os documentos relativos às despesas realizadas e oportunamente promover o seu recolhimento à Diretoria de Arquivos;

2-8 — elaborar o expediente necessário aos serviços da seção.

3) — *Pela Seção de Material*:

a) manter rigorosamente em dia o tombamento do material permanente e obras de arte permanente ao Senado;

b) promover a aquisição de material permanente e de consumo, mediante concorrência e coleta de preços, conforme o caso, submetendo os comprovantes das despesas à Seção Financeira para contabilização;

c) exercer o controle do Almoxarifado;

d) prestar informações sôbre os assuntos pertinentes à seção;

e) promover, mediante concorrência ou coleta de preços, a venda de material imprestável, quando autorizada por quem de direito;

f) fazer o expediente necessário aos serviços da seção;

g) fazer o registro das deliberações da Comissão Diretora no tocante às atribuições da seção;

h) manter o arquivo dos documentos da seção e promover o seu recolhimento, em tempo oportuno, à Diretoria do Arquivo.

4) — *Pelo Almoxarifado*:

a) receber todo o material de expediente e consumo adquirido pelo Senado;

b) manter em depósito o material necessário aos serviços do Senado;

c) manter a escrituração do material existente, de modo a poder informar a qualquer momento sôbre a sua situação;

d) atender, mediante recibo, aos pedidos de material feitos por escrito pelos órgãos do Senado.

5) — *Pela Pagadoria*:

a) prestar concurso ao Diretor Geral no recebimento de valores destinados ao Senado e no seu recolhimento a estabelecimentos bancários ou à Caixa Econômica;

b) auxiliar o pagamento de subsídios, ajudas de custo aos Senadores e de vencimentos e efetuar o de gratificações e diária aos funcionários, e de contas aos fornecedores.

Subseção III — Da Diretoria do Pessoal

Art. 25. São finalidades da Diretoria do Pessoal:

I — *Pela Seção de Registros*:

a) quanto aos Senadores:

a-1 — proceder ao registro dos diplomas;

a-2 — fazer as matrículas;

a-3 — preparar as carteiras de identidade;

a-4 — manter os fichários individuais que se tornarem necessários;

a-5 — manter as pastas individuais com os documentos referentes aos Senadores;

b) quanto aos funcionários:

b-1 — lavrar os títulos de nomeação, os têrmos de posse e os contratos;

b-2 — fazer as matrículas;

b-3 — lavrar as apostilas em títulos de nomeação;

b-4 — fornecer carteiras de identidade;

b-5 — escriturar o livro de assentamentos;

b-6 — manter registro das deliberações da Comissão Diretora que digam respeito a funcionários;

b-7 — proceder ao levantamento diário do comparecimento;

b-8 — organizar o mapa mensal do comparecimento;

b-9 — manter os fichários individuais;

b-10 — informar os processos sôbre matéria da competência da Diretoria;

b-11 — prestar assistência à Comissão de Promoções.

II — *Pela Seção de Expediente e Assistência Social*:

a) elaborar o expediente da Diretoria;

b) manter arquivo:

das pastas dos funcionários;
da correspondência da Diretoria;
de recortes e assuntos de interêsse da Diretoria;
das atas da Comissão Diretora;

c) preparar as publicações da Diretoria;

d) organizar as listas de residência dos Senadores e funcionários;

e) organizar as ordens de serviço;

f) fornecer certidão, atestados e declarações sôbre assuntos pertinentes à Diretoria;

g) elaborar as portarias do Diretor Geral pertinentes a funcionários;

h) estudar e propor medidas de interêsse para a assistência social aos funcionários do Senado;

i) dar execução às deliberações do Senado ou da Comissão Diretora em matéria de assistência social;

j) estudar e propor medidas de interêsse para o aperfeiçoamento físico, intelectual, moral e espiritual dos funcionários;

k) dar execução às medidas ordenadas pela Comissão Diretora com as finalidades previstas na alínea anterior;

1) realizar, quando solicitados pelo Conselho de Direção, estudos para o aperfeiçoamento dos métodos de seleção pessoal, sua distribuição pelos serviços, atendidas as necessidades dêstes, as aptidões e condições dos servidores, correção de desajustamento e readaptação.

IV — *Pela Seção Médica*:

a) prestar, no edifício sede do Senado, socorros médicos de urgência aos Senadores e funcionários;

b) realizar exames de sanidade e capacidade física em candidatos a ingresso no quadro de funcionários do Senado, e quando o determinar a Comissão Diretora, para fins de licença, e contrôle de faltas;

c) estudar as condições higiênicas dos locais de trabalho e de realização dêste, propondo as medidas que se façam necessárias para melhorá-las;

d) prestar colaboração aos órgãos técnicos da Casa, quando solicitada, no estudo e assuntos de natureza médica sujeitos ao pronunciamento do Senado;

e) tomar parte nas juntas médicas que se constituirem para o exame dos funcionários em casos de aposentadoria e outros em que essa medida se faça necessária.

Subseção IV — Da Diretoria dos Serviços Gerais

Art. 26. Tem por finalidade a Diretoria dos Serviços Gerais:

I — *Pela Seção de Protocolo*:

a) registrar todos os documentos submetidos ou encaminhados ao Senado, anotando a procedência, o número de origem, a data, o assunto (em súmula), a entrada, os despachos e o andamento no Senado e outros dados que possam interessar, nêles compreendidos, quanto às proposições, os pareceres, sua publicação, despachos e manifestações do Plenário, remessa à Presidência da República ou à Camara dos Deputados conversão em lei ou *veto* e suas conseqüências, a promulgação ou à Câmara, conforme o caso;

b) conferir as peças dos processos e documentos recebidos para início de tramitação ou já em curso, numerando e rubricando as respectivas páginas, ou completando o cumprimento dessas formalidades, quando fôr o caso;

c) fazer a autuação dos documentos entrados.

d) apor as ementas aos projetos que as não tenham;

e) fazer juntadas por ordem cronológica de documentos a processos em curso, lavrando os respectivos têrmos;

f) fazer a distribuição dos documentos entrados;

g) manter os livros e fichários que se tornem necessários para o desempenho das suas atribuições;

h) fazer a distribuição dos processos e projetos segundo os respectivos despachos;

i) enumerar a correspondência oficial dos serviços do Senado e manter arquivo das respectivas cópias, salvo a de caráter sigiloso;

j) prestar informações aos serviços do Senado e ao público;

k) organizar a sinopse das matérias em curso do Senado, para publicação após o encerramento da sessão legislativa;

l) manter em boa guarda os processos em diligência ordenada pelo Senado e os referentes a medidas legislativas enviadas à Presidência da República ou à Câmara dos Deputados;

m) organizar e fazer publicar, por intermédio do Serviço competente, a resenha mensal das proposições votadas pelo Senado.

II — *Pela Seção de Cooperação*:

a) prestar colaboração aos Senadores;

a-1 — no recebimento de partes, anotando o motivo da visita, para conhecimento do Senador;

a-2 — na redação de correspondência, podendo, quando necessário, socorrer-se do serviço de mecanografia da Diretoria do Expediente;

a-3 — em entendimentos com repartições públicas e órgãos do serviço público sôbre assuntos do interêsse do Senado ou dos Senadores;

a-4 — na obtenção de passagens e outras providências em casos de viagem;

a-5 — na representação em atos oficiais ou sociais na capital da República;

b) desempenhar outras funções que lhe sejam cometidas pela Comissão Diretora.

III — *Pela Portaria*:

a) abrir e fechar as portas do Senado nas horas designadas pelo Diretor Geral;

b) receber a correspondência entregue por intermédio de portadores e a correspondência postal-telegráfica não retirada pelos destinatários na Agência;

c) distribuir aos destinatários a correspondência referida no item anterior;

d) fazer a entrega da correspondência externa;

e) registrar os endereços dos Senadores e funcionários e fornecer à Diretoria do Pessoal os dados necessários à organização e publicação periódica das respectivas listas;

f) superintender os serviços do pessoal pertencente ao quadro da Portaria;

g) hastear a bandeira e recolhê-la nas horas estabelecidas;

h) desempenhar outros serviços que lhe sejam cometidos pelo Diretor Geral.

IV — *Pela Administração do Edifício*:

a) promover a conservação e a limpeza de tôdas as dependências do edifício, seus móveis, objetos e obras de arte;

b) fiscalizar e conservar os serviços de som, telefone, elevadores, iluminação, gás, água e esgotos;

c) fiscalizar a entrada e a saída de objetos;

d) executar outros serviços que lhe sejam determinados pela direção;

e) cooperar na fiscalização de obras e reparos no edifício do Senado.

V — *Pela Seção de Segurança*:

a) fiscalizar a entrada, a saída e a permanência de pessoas estranhas no edifício do Senado;

b) manter a ordem nas dependências do Senado;

c) desempenhar as missões que lhe forem cometidas pela direção.

VI — *Pela Garagem*:

a) fornecer transporte aos membros da Mesa, aos líderes da maioria e minoria e servidores indicados pela Comissão Diretora;

b) fornecer o transporte necessário à Portaria;

c) zelar pela conservação dos veículos pertencentes ao Senado;

d) ter em estoque os acessórios necessários aos veículos a serviço do Senado.

Seção IV — Da Divisão de Elaboração Legislativa

Subseção I — Da Assessoria Técnica

Art. 27. Assessoria Técnica tem por fim:

a) prestar assistência à Mesa, às Comissões, aos Senadores e aos órgãos da Casa;

b) acompanhar, de modo geral, a atividade legislativa do Congresso Nacional, com fim de esclarecer os órgãos do Senado, quando o solicitarem, sôbre as matérias em curso e a repercussão que possam ter na vida do país se transformadas em leis;

c) acompanhar, de modo especial, os projetos em estudo nas Comissões, a fim de sôbre êles prestar aos respectivos relatores e demais componentes dêsses órgãos a colaboração de que necessitem;

d) proceder, por iniciativa própria ou mediante solicitação dos Senadores ou das Comissões, a estudos sôbre determinados assuntos, para a eventual elaboração de projetos de leis a serem apresentados ao Senado;

e) examinar as sugestões enviadas ao Senado, à Mesa ou aos Senadores e por êstes encaminhadas ao seu estudo, e informar sôbre a conveniência, ou não, de serem propostas ou adotadas as medidas nelas alvitradas;

f) realizar outros estudos por determinação da Mesa.

Art. 28. A Assessoria Técnica compreenderá os seguintes setores:

1.º) Assuntos Jurídicos — constando de

Direito Constitucional,
Direito Civil,
Direito Comercial,
Direito Administrativo,
Direito Penal,
Direito do Trabalho e Previdencial,
Direito Fiscal e
Direito Internacional.

2.º) Administração de Pessoal;

3,º) Orçamento;

4.º) Assuntos econômicos e financeiros;

5.º) Educação e ensino (legislação e técnica);

6.º) Transportes;

7.º) Seguro e Atuária.

Art. 29. A Assessoria Técnica subordinada administrativamente à Divisão de Elaboração Legislativa, terá o seu funcionamento supervisionado diretamente pela Mesa.

Subseção II — Da Diretoria dos Serviços das Comissões

Art. 30. Tem por finalidades a Diretoria dos Serviços das Comissões:

a) receber os projetos e documentos despachados às Comissões, rever a numeração de suas páginas, completá-la se necessário, rubricando as páginas ainda não rubricadas e conferir os anexos;

b) submeter os projetos e documentos a despachos dos respectivos Presidentes;

c) encaminhá-los aos relatores, por intermédio dos serviços competentes;

d) receber os projetos e documentos restituídos pelos relatores ou outros membros das Comissões e dar-lhes o devido encaminhamento;

e) promover a feitura dos trabalhos datilográficos e de reprodução que sejam necessários às Comissões;

f) organizar a pauta das reuniões das Comissões, de acôrdo com os respectivos Presidentes;

g) organizar, de acôrdo com os Presidentes, o horário de funcionamento das Comissões;

h) redigir e fazer publicar, por intermédio do órgão competente, as convocações de reuniões extraordinárias das Comissões;

i) redigir e fazer expedir, através dos órgãos competentes, a correspondência das Comissões;

j) manter o arquivo das Comissões;

k) manter fichários para o registro das proposições despachadas às Comissões em tramitação interna no âmbito destas;

l) fazer, na capa dos processos, as devidas anotações sôbre o andamento dêstes nas Comissões;

m) fazer a juntada por ordem cronológica mediante têrmo de documentos que devam ser incorporados aos processos, de acôrdo com determinação dos Presidentes, dando conhecimento ao Protocolo;

n) remeter ao Protocolo, para encaminhamento ao destino, os processos estudados pelas Comissões;

o) manter contrôle dos prazos previstos no Regimento para tramitação dos Projetos nas Comissões e dar conhecimento diário aos respectivos Presidentes dos projetos cujo prazo termina naquele dia, fornecendo-lhes mensalmente mapas demonstrativos dêsses projetos;

p) redigir os resumos dos trabalhos realizados nas reuniões das Comissões, para distribuição à Imprensa;

q) redigir as atas das reuniões das Comissões e promover a sua publicação, por intermédio do órgão competente;

r) organizar pastas para os membros das Comissões, com os trabalhos por êles realizados;

s) fazer a estatística dos trabalhos das Comissões;

t) organizar, ao fim de cada sessão legislativa, o relatório dos trabalhos das Comissões;

u) prestar informações aos Senadores e aos órgãos da Casa sôbre a situação dos projetos e documentos despachados às Comissões;

v) prestar assistência às Comissões, durante as reuniões destas, no que estiver compreendido na sua competência, e fora das reuniões aos membros das Comissões;

x) organizar e manter em dia as coleções que fizerem necessárias às Comissões, de avulsos e órgãos oficiais.

Seção V — Da Divisão de Documentação

Subseção I — Da Diretoria da Biblioteca

Art. 31. A Diretoria da Biblioteca tem por finalidade:

1 — *Pela Seção de Classificação e Catalogação*:

a) classificar e catalogar os livros e publicações pertencentes ao Senado, organizar os fichários e catálogos que se tornarem necessários, de acôrdo com a orientação do Diretor;

b) organizar, para impressão e distribuição aos Senadores, funcionários e outras bibliotecas, o catálogo das obras da Biblioteca;

c) superintender as consultas às obras da Biblioteca do Senado, orientando os consulentes e prestando-lhes a necessária assistência;

d) organizar listas bibliográficas para fornecimento às Comissões, aos Senadores, ao Serviço de Documentação e a Assessoria Técnica;

e) anotar as faltas existentes nas coleções de livros e periódicos e propor ao Diretor da Biblioteca as aquisições necessárias;

f) fornecer à Seção de Administração indicações sôbre obras e publicações procuradas pelos Senadores e não existentes na Biblioteca, para fins de aquisição;

g) organizar mostruários das obras raras existentes na Biblioteca;

2 — *Pela Seção de Administração*:

a) fazer o expediente da Biblioteca, compreendendo:

a-1 — ordens de serviço;

a-2 — correspondência com outras bibliotecas, para permuta de obras, periódicos, informações e fichas; com casas editoras e livrarias, para obtenção de esclarecimentos sôbre obras, edições e coleta de preços; com órgãos culturais, para obtenção ou troca de informações;

b) organizar a lista de obras cuja aquisição seja considerada necessária;

c) promover a coleta de preços, para a compra de livros e a subscrição de periódicos;

d) efetuar as compras determinadas pela autoridade competente inclusive a dos livros de consulta contando que devem ser fornecidos a outros órgãos da Casa, por solicitação dêstes;

e) promover a assinatura de periódicos cujo recebimento seja considerado conveniente ou necessário;

f) organizar listas das aquisições efetuadas, para distribuição aos Senadores;

g) promover, pelos meios adequados, o expurgo periódico dos livros e publicações da Biblioteca;

h) promover a encadernação das obras que disso necessitem;

i) promover a restauração das obras raras pertencentes à Biblioteca;

j) promover a permuta de livros excedentes com outras bibliotecas ou entidades interessadas;

k) ocupar-se dos empréstimos de livros, mantendo para isso os necessários registros e promover, oportunamente, o recolhimento das obras;

l) fazer a estatística do movimento da Biblioteca;

m) coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual da Biblioteca;

n) zelar pela conservação do material permanente da Biblioteca e pelo bom uso do material de consumo.

Subseção II — Da Diretoria do Arquivo

Art. 32. A Diretoria do Arquivo tem as seguintes finalidades:

1) *Pela Seção de Classificação, Catalogação e Arquivamento*:

a) receber os documentos e processos remetidos ao arquivo; proceder ao exame de suas peças, promover a restauração das que estiverem dilaceradas, completar-lhes a numeração, se necessário, rubricar as que ainda não tiverem sido objeto dessa providência; lavrar, na última fôlha, o têrmo de arquivamento; proceder ao registro, à classificação sistemática e ao arquivamento dos documentos;

b) organizar oportunamente fazer publicar o catálogo geral, por assunto, dos documentos arquivados e periòdicamente, de acôrdo com as instruções da Comissão Diretora, fazer a atualização dêsse trabalho;

c) organizar e oportunamente fazer publicar o catálogo especial, onomástico e por assunto, dos documentos de valor histórico existentes no arquivo;

d) manter depósito de órgãos oficiais, avulsos e outras publicações do Senado;

e) proceder ao desarquivamento dos documentos e processos solicitados para consulta pelas autoridades e órgãos competentes da Casa e encaminhá-los aos requisitantes, mediante recibo;

f) atender às requisições de órgãos oficiais, avulsos e outras publicações existentes em depósito, mantendo sempre o estoque mínimo considerado necessário;

g) organizar e manter em boa ordem o arquivo das sessões conjuntas do Congresso Nacional.

2) — *Pela Seção de Registro Histórico, Expediente e Conservação*:

a) organizar e manter em dia e em perfeita conservação documentário histórico da vida do Senado e dos seus componentes, compreendendo, quanto a êstes:

cópias fotostáticas dos diplomas;

retratos;

dados bio-bibliográficos;

dados sôbre a sua atividade política, cultural e social;

dados sôbre a sua atuação no Senado;

registro sonoro de discursos;

filmoteca das solenidades ocorridas no Senado;

galerias de retratos;

album dos Senadores de cada legislatura, compreendendo retratos e dados bio-bibliográficos, para publicação;

b) promover, pelo serviço competente, a microfilmagem dos documentos cuja reprodução por êsse processo seja considerada aconselhável;

c) organizar mostruários dos principais documentos e objetos históricos existentes no Arquivo;

d) organizar, mediante autorização da Comissão Diretora, publicações de natureza cultural, baseadas em documentos históricos recolhidos ao Arquivo;

e) elaborar o expediente da Diretoria;

f) prestar as informações solicitadas pelos órgãos da Casa, inclusive em processos;

g) expedir certidões de documentos recolhidos ao Arquivo;

h) promover intercâmbio com outros órgãos de serviço público e entidades culturais do país e do estrangeiro, para obtenção e permuta de documentos e publicações de interêsse para o Arquivo do Senado;

i) fazer a distribuição dos Anais e da Sinopse do Senado;

j) cuidar da conservação dos documentos e publicações existentes no Arquivo;

k) promover a restauração de documentos de valor histórico.

Subseção III — Da Diretoria de Documentação

Art. 33. São finalidades da Diretoria de Documentação:

1) — *Pela Seção de Referência, Documentários e Traduções*:

a) Manter fichários sôbre:

a-1 — projetos iniciados na Câmara dos Deputados, com a respectiva tramitação até a sua terminação na Câmara, pela aprovação e conseqüente remessa ao Senado ou à sanção, ou pela rejeição;

a-2 — assuntos tratados em ambas as Casas do Congresso;

a-3 — leis e decretos-leis da União;

a-4 — leis e decretos-leis do Distrito Federal;

a-5 — leis e decretos-leis dos Estados;

a-6 — decretos do Executivo da União e do Distrito Federal;

a-7 — Circulares da Presidência da República;

a-8 — jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Marítimo e, quanto à matéria constitucional, dos Tribunais de Justiça dos Estados;

a-9 — jurisprudência do D.A.S.P. e de outros órgãos cujas decisões e pronunciamentos interessarem ao Senado;

a-10 — pareceres do Consultor Geral da República, do Procurador Geral da República, do Sub-Procurador Geral da República, da Procuradoria da Fazenda Nacional, de Consultores Jurídicos dos Ministérios e outros cuja conveniência seja reconhecida pela direção do serviço;

a-11 — acontecimentos nacionais e internacionais que possam interessar à elaboração legislativa;

a-12 — assuntos de interêsse para o Senado, compreendidos no campo da atividade legislativa;

a-13 — artigos e trabalhos doutrinários publicados em livros, monografias, revistas e jornais;

b) organizar e manter atualizados documentários sôbre:

b-1 — assuntos gerais que possam interessar à tarefa legislativa da União;

b-2 — assuntos especiais pertinentes aos projetos em estudo no Congresso Nacional;

b-3 — acontecimentos nacionais e internacionais importantes;

b-4 — assuntos tratados em Conferências, Congressos e órgãos internacionais;

b-5 — projetos iniciados em ambas as Casas do Congresso Nacional, compreendendo recortes de textos publicados nos órgãos oficiais avulsos, discursos, noticiários da imprensa, memoriais e outros elementos que possam interessar ao estudo da matéria;

c) organizar coleções de pareceres proferidos no Senado e na Câmara dos Deputados;

d) assinalar a orientação seguida no Senado (nas Comissões e no Plenário) e na Câmara dos Deputados em relação aos assuntos de maior importância ou de maior freqüência;

e) acompanhar, pelos meios adequados, o trabalho das casas legislativas estrangeiras e órgãos de deliberação internacional, man-

tendo os documentários que forem considerados aconselháveis;

f) organizar o registro biográfico das principais personalidades em evidência no país e no estrangeiro;

g) fazer resumos dos assuntos de maior interêsse insertos em publicações estrangeiras pelo Senado;

h) fazer as traduções que forem pedidas;

i) redigir a correspondência que fôr necessária expedir em língua estrangeira;

j) organizar ementários, para publicação semanal, dos artigos e trabalhos de interêsse para o conhecimento dos Srs. Senadores e das Comissões, em revistas estrangeiras.

3) — *Pela Seção de Expediente e Reproduções*:

a) manter intercâmbio com outros órgãos de documentação ou entidades de qualquer natureza para obtenção de elementos para os documentários e fichários do Senado;

b) elaborar o expediente da Diretoria;

c) manter o arquivo da correspondência da Diretoria;

d) manter fichários das principais associações de classe e encaminhar-lhes avulsos dos projetos em curso no Senado, solicitando sugestões e observações; coligir os elementos recebidos em pastas; fazer transuntos e listas para conhecimento das Comissões e dos órgãos do Senado sôbre a repercussão de tais projetos na opinião pública;

e) prestar as informações pedidas à Diretoria, inclusive em processos;

f) realizar pesquisas e levantamentos, utilizando-se dos elementos das demais seções de Arquivo ou de outros órgãos da Casa;

g) fazer a reprodução de documentos quando necessária, para a própria Diretoria de Documentação e para outros órgãos da Casa (mimeógrafo, fotocópias, microfilmagem, multilite e outros processos para os quais esteja aparelhado);

Seção VI — Da Divisão de Registro e Divulgação

Subseção I — Da Diretoria da Ata

Art. 34. A Diretoria da Ata tem por finalidades:

a) redigir as atas das sessões e reuniões do Senado;

b) organizar e encaminhar à publicação, por intermédio da Diretoria de Publicações, os originais da Ata impressa e os espelhos da Ordem do Dia;

c) anotar, nas capas dos projetos, as ocorrências com êles verificadas em Plenário;

d) organizar, em coleções, as atas dactilografadas e providenciar a fim de que, encerrada a sessão legislativa, sejam encadernadas e recolhidas ao Arquivo;

e) receber o expediente lido em sessão e as proposições submetidas à consideração do Plenário, depois do despacho do Presidente, providenciar para as publicações que devem ser feitas e encaminhá-los ao Protocolo, para o devido destino;

f) registrar, em livro próprio, as inscrições dos oradores e as matérias constantes da Ordem do Dia de cada sessão;

g) organizar e mandar imprimir, através do órgão competente, as listas de chamadas;

h) organizar e fazer publicar as listas das Comissões Permanentes e Especiais;

i) encaminhar à Diretoria do Expediente notas das deliberações do Plenário sôbre as quais haja expediente a elaborar;

j) organizar e mandar publicar, por intermédio do órgão competente, as atas impressas das sessões do Congresso Nacional, os avulsos das matérias constantes da respectiva Ordem do Dia e os espelhos desta;

k) elaborar as atas dactilografadas das sessões do Congresso Nacional;

l) executar outros serviços, pertinentes às finalidades da Diretoria, determinados pela Mesa.

Subseção II — Da Diretoria da Taquigrafia

Art. 35. A Diretoria de Taquigrafia tem por finalidades:

I — *Quanto à Seção dos Serviços Técnicos*:

I-A — *Pela turma de Apanhamento e Decifração*:

a) realizar o registro taquigráfico dos discursos, apartes, declarações da Mesa, resultados das votações e incidentes do Plenário;

b) fazer a decifração das notas e submetê-la à revisão;

c) tomar conhecimento das alterações feitas pela revisão;

I-B — *Pela turma de Revisão*: rever o trabalho realizado pela seção de apanhamentos.

a) parceladamente, compreendendo os "quartos" de serviço acompanhados pelo re-

visor, de acôrdo com a escala de serviço dos revisores;

b) da íntegra, sôbre os discursos e falas da Presidência no seu todo, para a redação metódica dos debates;

II — *Quanto à Seção dos Serviços Auxiliares*:

a) organizar, diàriamente, as tabelas dos taquígrafos de acôrdo com as instruções do Diretor, assinalando o momento de iniciarem os respectivos "quartos" de serviço;

b) acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos da sessão, a fim de atualizar as tabelas, nos casos de chegada ou retirada de um ou mais taquígrafos;

c) dar conhecimento aos taquígrafos das respectivas horas de entrada no recinto, quando necessário;

d) recolher os "quartos" de serviço dos apanhadores e encaminhá-los aos revisores respectivos, quando isso não tenha sido feito diretamente;

e) recolher os "quartos" revistos pelos revisores, organizar a íntegra dos discursos e falas da presidência e encaminhá-la aos supervisores;

f) recolher o trabalho revisto pelos supervisores e encaminhá-lo ao Diretor;

g) remeter aos oradores os discursos que por êles devam ser revistos, de acôrdo com as determinações do Diretor;

h) providenciar para o recolhimento dos discursos enviados à revisão dos oradores;

i) providenciar para a reprodução dactilográfica dos discursos revistos, quando necessária;

j) preparar as cópias dos discursos que se tornarem necessárias, para a imprensa ou para os oradores;

k) dar conhecimento ao Diretor, findo o prazo estabelecido para a revisão dos oradores, dos discursos não devolvidos e providenciar, de acôrdo com as determinações da direção, para a sua publicação;

l) organizar a estatística dos trabalhos da Diretoria, para publicação após o encerramento da sessão legislativa;

m) ter em boa guarda e conservação os livros de consulta necessários à Diretoria;

n) organizar coleções do "Diário do Congresso Nacional" e de avulsos, para consulta;

o) ter em depósito, pelo prazo que fôr julgado necessário, os exemplares do "Diário do Congresso Nacional" excedentes da coleção para utilização pelos funcionários da Diretoria;

p) receber, diàriamente, dos auxiliares da Mesa, os avulsos das matérias em Ordem do Dia e distribuí-los aos taquígrafos, aos revisores e aos supervisores;

q) manter arquivo das cópias dos discursos ainda não publicados;

r) manter em depósito o material de consumo necessário à Diretoria, fazendo aos funcionários o devido suprimento;

s) zelar pela conservação do material permanente da Diretoria e pelo bom emprêgo do material de consumo;

t) organizar as coleções de papel e carbono para o trabalho dos taquígrafos;

u) manter fichários, nominal e de assuntos, dos discursos e das falas da Presidência;

v) organizar listas, nominais e de assunto, e estatísticas dos discursos proferidos, para publicação após o encerramento da sessão legislativa;

x) desempenhar outros serviços determinados pelo Diretor.

Subseção III — Da Diretoria de Publicações

Art. 36. Constituem finalidades da Diretoria de Publicações:

1) *Pela Seção de Anais e Documentos Parlamentares*:

a) organizar em volumes, por ordem cronológica, de acôrdo com a orientação estabelecida pela Comissão Diretora, as atas impressas nas sessões de Plenário, a fim de constituirem os Anais do Senado;

b) providenciar, quando fôr o caso, para a publicação dos Anais, fazendo-lhes a revisão, organizando-lhes os índices e acompanhando-lhes a impressão;

c) organizar os volumes de Documentos Parlamentares, cuja publicação seja julgada conveniente, providenciar para a sua impressão e fazer-lhes os índices e a revisão;

d) organizar e fazer publicar, de acôrdo com a orientação da Mesa, os Anais do Congresso Nacional, constantes das atas das sessões conjuntas da Câmara e do Senado;

e) organizar outras publicações ordenadas pela Comissão Diretora;

f) fazer a revisão de outras publicações determinada pelo Diretor Geral;

g) manter registro de datas de encaminhamento dos originais à repartição impres-

sora, de recebimento de provas, dveolução destas após a revisão, entrega definitiva da matéria nos órgãos oficiais.

2) *Pela Seção de Avulsos e Revisão de Provas:*

a) encaminhar ao órgão impressor os originais da ata impressa das sessões do Senado para publicação no "Diário do Congresso Nacional";

b) organizar os originais dos avulsos das matérias a serem submetidas ao pronunciamento do Plenário e daquelas que a Mesa determinar, encaminhá-los ao órgão impressor, proceder à revisão das respectivas provas e fiscalizar os trabalhos de impressão;

c) efetuar o recebimento dos avulsos, verificar o cumprimento da encomenda e encaminhá-los aos órgãos encarregados da sua guarda e distribuição;

d) providenciar para a publicação nos órgãos oficiais ou em *separata*, dos trabalhos para êsse fim recebidos dos outros serviços da Casa;

e) manter registro das datas do encaminhamento de originais à repartição impressora, de recebimento de provas, de devolução destas após a revisão, de entrega definitiva dos impressos ou da publicação nos órgãos oficiais;

f) representar ao Diretor de Serviço sôbre irregularidades ou atrasos que se verifiquem nas publicações do Senado;

g) conferir, diàriamente, a matéria publicada no "Diário do Congresso Nacional" e providenciar para as retificações que se tornem necessárias;

TÍTULO II — Do pessoal e seu regime

CAPÍTULO I

QUADRO DO PESSOAL

Art. 37. É o seguinte o quadro do pessoal do Senado

I — QUADRO DA SECRETARIA

A — CARGOS ISOLADOS

SITUAÇÃO ATUAL				SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO, PADRÃO OU CARGOS	EXC.	VAGOS
1	Secretário Geral da Presidência	PL	—	1	Secretário Geral da Presidência	PL	—	—
3	Assessor Técnico de Orçamento	O	—	18	Assessor Técnico	PL-3	—	15
6	Auxiliar de Taquigrafo	K	—	6	Auxiliar de Taquígrafo (*)	K	—	—
13	Redator de Anais e Documentos Parlamentares	O	—	8	Redator de Anais e Documentos Parlamentares (*)	O	5	—
1	Chefe de Segurança	N	1	1	Chefe de Segurança	N	—	1
8	Redator Revisor	O	—	8	Redator Revisor	O	—	—
1	Zelador de Arquivo	N	—	1	Zelador de Arquivo (*)	O	—	—
1	Zelador do Patrimônio	M	—	1	Zelador do Patrimônio (*)	O	—	—
				1	Administrador de Edifício (*)	O	—	1

SITUAÇÃO ATUAL				SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO, PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
1	Ajudante do Zelador do Patrimônio.....	J	—	1	Ajudante do Zelador do Patrimônio (*).....	L	—	—
1	Almoxarife.....	K	—	1	Almoxarife.....	L	—	—
1	Ajudante de Almoxarife.....	J	—	1	Ajudante de Almoxarife (*).	J	—	—
1	Médico.....	N	1	2	Médicos.....	O	—	2
1	Enfermeiro.....	J	1	1	Enfermeiro.....	K	—	1
1	Conservador de Biblioteca....	K	—	1	Conservador de Documentos	M	—	—
1	Auxiliar de Conservador de Biblioteca.....	J	—	1	Auxiliar de Conservador de Documentos.....	L	—	—
				1	Técnico de Som.....	M	—	1
				1	Fotógrafo.....	M	—	1
				1	Pagador.....	M	—	1
				3	Tradutor	O	—	3

Observações: — (*) A extinguir quando vagarem; (**) A prover quando vagar o cargo de Zelador do Patrimônio.

B — Carreiras

SITUAÇÃO ATUAL				SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
					Diretores			
1	Diretor Geral.....	PL	—	1	a) Diretor Geral.....	PL	—	—
2	Vice-Diretor.....	PL-1	1	4	b) Diretor de Divisão.....	PL-1	—	3
8	Diretor de Serviço.....	PL-2	—	12	c) Diretor de Serviço.....	PL-2	—	4
					Assistente de Direção (*)			
				4	.....	PL-3	—	4
				7	.....	PL-4	—	7
					Oficial Legislativo (*)			
	Oficial Legislativo			10	.....	O	—	2
				15	.....	N	—	6
8	.....	O	—	30	.....	M	—	20
9	.....	N	—	40	.....	L	44	—
10	.....	M	—					
11	.....	L	—	95				
13	.....	K	—		*Auxiliar Legislativo Datilógrafo*			
60	.....	J	—					
111				20	.....	K	—	20
				30	.....	J	—	30

(*) A Serem providos por promoção dos oficiais legislativos.

(**) Excedentes em virtude da fusão das classes L, K e J.

SITUAÇÃO ATUAL				SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
2	Bibliotecário.....	L	—		*Oficial Bibliotecário*			
				2	.....	O	—	2
				2	.....	N	—	2
				3	.....	M	—	3
				3	.....	L	—	1
					Oficial Arquivologista			
1	Arquivista.....	K	—					
				1	.....	O	—	1
				2	.....	N	—	2
				3	.....	M	—	3
				4	.....	L	—	3
	Taquígrafo				*Taquígrafo*			
				4	a) Taquígrafo Supervisor...	PL-3	—	4
6	Taquígrafo Revisor.....	PL-4	—	6	b) Taquígrafo Revisor.....	PL-4	—	—
6	Taquígrafo.....	O	—	6	c) Taquígrafo.....	O	—	—
6	Taquígrafo.....	N	—	6	Taquígrafo.....	N	—	—
6	Taquígrafo.....	M	—	6	Taquígrafo.....	M	—	—

C — Funções Gratificadas

SITUAÇÃO ATUAL				SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
8	Chefe de Serviço.....	FG-4	—	21	Chefias de Serviço sendo: na Secretaria Geral da Presidência (1) na Diretoria do Expediente (2)..... na Diretoria da Contabilidade (3)..... na Diretoria do Pessoal (3).. na Diretoria dos Serviços Gerais (2)..... na Diretoria da Biblioteca (2) na Diretoria do Arquivo.. (2) na Diretoria de Documentação (2)..... na Diretoria da Taquigrafia (2)..... na Diretoria das Publicações (2)..... Oficial de Gabinete (**).... Auxiliar de Gabinete (**)...	FG-4 FG-4 FG-5	— — —	13

Exceto Portaria e Garagem mencionadas no Quadro da Portaria e Segurança mencionada no Quadro da Secretaria, entre os cargos isolados.
(**) Número que a Comissão Diretora ficar.

II — QUADRO DA PORTARIA

A — Cargos Isolados

SITUAÇÃO ATUAL					SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO. PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
1	Eletricista Chefe.....	K	—	—	1	Eletricista.....	L	—	—
1	Eletricista.....	J	—	—	1	Eletricista Auxiliar.....	K	—	—
					1	Mecânico de Automóvel.....	K	—	1
					1	Mecânico de Elevador.....	K	—	1
					1	Mecânico de Máquina de Escrever.....	K	—	1
					1	Artífice - carpinteiro.....	K	—	1
					1	Artífice - bombeiro.....	K	—	1
2	Lavador de automóvel.....	G	—	—	2	Lavador de Automóvel.....	G	—	—
					15	Motorista.....	K	—	15
					6	Ascensorista.....	H	—	6

B — Carreiras

SITUAÇÃO ATUAL					SITUAÇÃO FUTURA				
N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS	N.º DE CARGOS	CARREIRA OU CARGO ISOLADO	SÍMBOLO. PADRÃO OU CLASSE	EXC.	VAGOS
						Portaria			
1	Chefe de Portaria	N	L	—	1	Chefe de Portaria	O	—	—
1	Porteiro	M	P	—	1	Porteiro	N	—	1
					2	Porteiro	M	—	1
1	Ajudante de Chefe da Portaria	L	—	—	6	Ajudante de Porteiro	L	—	5
16	Auxiliar de Portaria	K	—	—	15	Ajudante de Porteiro	K	I	—
16	Contínuo	J	—	—	20	Ajudante de Porteiro	J	—	4
13	Contínuo	I	—	—	25	Ajudante de Porteiro	I	—	12
24	Servente	H	—	—	30	Auxiliar de Conservação	H	—	6
19	Servente	G	—	—	35	Auxiliar de Conservação	G	—	16
						C — Funções Gratificadas			
					1	Chefe de Garagem	FG-5	—	—

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO PESSOAL

Art. 38. Ao *Diretor Geral* da Secretaria comete:

1) dirigir e fiscalizar, com o auxílio do Conselho de Direção, Diretores de Divisão e de Serviço, as atividades da Secretaria, sob a superintendência do 1.º Secretário;

2) observar e fazer observar estritamente as disposições do Regulamento da Secretaria, desta e de outras resoluções do Senado sôbre matéria de serviço e instruções da Comissão Diretora e do 1.º Secretário, representando a êste sôbre as modificações que se tornarem necessárias;

3) receber, transmitir e cumprir as deliberações da Comissão Diretora;

4) manter a ordem e a disciplina entre os seus subordinados e impor-lhes penas disciplinares, nos têrmos das resoluções vigentes do Senado;

5) fazer lavrar e registrar os títulos de nomeação dos funcionários da Secretaria e dar aos nomeados posse e exercício;

6) designar, com aprovação do 1.º Secretário, os funcionários que devam servir nas diferentes seções, de acôrdo com as respectivas lotações, fixadas pela Comissão Diretora, excetuados os que, pela natureza especificadas suas funções, só devam ter exercícios em determinados órgãos;

7) secretariar as reuniões da Comissão Diretora;

8) prestar, quando solicitado, colaboração ao Presidente da Comissão Diretora na elaboração do seu relatório;

9) fazer o expediente da Comissão Diretora;

10) despachar as petições dirigidas à Secretaria;

11) autentificar os papéis e as certidões passadas pela Secretaria;

12) julgar da justificação das faltas dos funcionários, ouvidos os órgãos que sôbre a matéria devam opinar;

13) mandar anotar as irregularidades de comportamento dos funcionários";

14) representar à Comissão Diretora, por intermédio do 1.º Secretário, contra as faltas dos funcionários;

15) atender aos pedidos de informações que lhe forem dirigidos pela Mesa, pela Comissão Diretora, pelo 1.º Secretário e pelos Senadores;

16) ser o órgão de ligação entre os funcionários e a Comissão Diretora, por intermédio do 1.º Secretário;

17) abrir a correspondência destinada ao Senado, mediante autorização do 1.º Secretário, providenciando sôbre o seu destino;

18) fazer chegar às mãos do destinatário, sem a abrir, a correspondência oficial que trouxer a nota de "confidencial", "reservada" ou "secreta";

19) conceder licença aos funcionários do Senado:

a) no período de funcionamento do Senado, até 15 dias;

b) no intervalo das sessões:

a-1) até seis meses, quando se tratar de licença-prêmio;

a-2) até três meses nos demais casos;

20) conceder férias aos funcionários;

21) comunicar à Comissão Diretora as vagas verificadas no quadro dos funcionários;

22) assinar as fôlhas de pagamento do pessoal e dos Senadores;

23) ordenar as despesas da Secretaria, de acôrdo com as instruções da Comissão Diretora, do Vice-Presidente e do 1.º Secretário;

24) receber do Tesouro Nacional, mediante requisição do 1.º Secretário, as quantias que forem votadas na Lei Orçamentária para despesas ordinárias e eventuais da Secretaria e a ajuda de custo dos Senadores, recolhendo-as a um cofre seguro, no próprio edifício, ao Banco do Brasil ou à Caixa Econômica, a juízo da Comissão Diretora;

25) apresentar ao Vice-Presidente, mensalmente, um balancete com a demonstração das quantias recebidas e despendidas e do saldo existente em Caixa;

26) apresentar trimestralmente um balancete idêntico à Comissão Diretora;

27) apresentar à Comissão Diretora, no comêço do ano, a proposta do orçamento do Senado para o exercício seguinte;

28) rubricar os livros necessários aos diferentes serviços;

29) corresponder-se com as repartições, autoridades e autarquias, quando o serviço assim o exigir e a correspondência não deva, por sua natureza, ser assinada pelo 1.º Secretário;

30) assinar os pedidos de aquisição de material;

31) promover a inclusão dos saldos do exercício nas contas de "Restos a Pagar" e o seu posterior levantamento;

32) promover, ao fim de cada exercício, o levantamento dos saldos das contas de depósito no Banco do Brasil e o recolhimento dêsses saldos à Caixa Econômica;

33) presidir as reuniões do Conselho de Direção;

34) relatar, perante a Comissão Diretora, os pareceres da Comissão de Promoções;

35) prorrogar ou antecipar e encerrar o expediente, de acôrdo com as necessidades do serviço;

36) convocar funcionários para serviços extraordinários, de acôrdo com as instruções do 1.º Secretário;

37) encaminhar ao Secretário Geral da Presidência, ao fim de cada sessão legislativa, as estatísticas dos serviços das Divisões;

38) servir de elemento de articulação entre a Secretaria do Senado e a da Câmara dos Deputados, em assuntos administrativos.

Art. 39. Ao *Secretário Geral da Presidência* compete, além de outras incumbências que lhe sejam cometidas pelo Presidente do Senado:

1) assessorar a Mesa nos trabalhos do Plenário, função que compreende:

a) comunicar ao Presidente a hora da abertura da sessão, o número dos Senadores presentes e o dos que forem comparecendo depois de iniciados os trabalhos;

b) preparar o expediente a ser lido na sessão;

c) fornecer ao Presidente os avulsos da matéria constante da Ordem do Dia;

d) estudar as proposições da Ordem do Dia, anotando-lhes o andamento a que estiverem sujeitas, assinalando os pontos sôbre os quais devam incidir as votações, o processo a ser adotado nestas, indicando as proposições principais e acessórias, os pareceres, os relatórios e fornecendo quaisquer outros elementos para facilitar as consultas ao Plenário;

e) indicar ao Presidente quais os Senadores inscritos para ocupar a tribuna à hora do Expediente, à Ordem do Dia e depois desta;

f) acompanhar atentamente as reclamações e questões de ordem formuladas e prestar ao Presidente os esclarecimentos necessários à sua solução;

g) estudar, por incumbência do Presidente, qualquer matéria afeta ao conhecimento da Mesa;

h) auxiliar o Presidente na organização da Ordem do Dia;

i) verificar se os papéis presentes à Mesa estão em têrmos de ser encaminhados;

j) ter, sob a sua guarda, para encaminhamento à Mesa, os originais das matérias incluídas ou a serem incluídas na Ordem do Dia, devolvendo-os, logo que tenham solução definitiva, ao órgão competente, para o devido destino;

k) preparar os despachos ordenados pelo Presidente.

2) receber, abrir e submeter ao Presidente a correspondência oficial a êle dirigida e preparar as respectivas respostas;

3) submeter à assinatura do Presidente os autógrafos destinados à promulgação, à sanção ou à Câmara dos Deputados;

4) prestar colaboração, quando solicitada, na elaboração do relatório da Presidência;

5) representar o Presidente, quando por êste designado, em atos oficiais externos;

6) servir de intermediário entre a Presidência e a Secretaria do Senado, encaminhando os papéis e providenciando, junto ao Diretor Geral, sôbre o seu andamento, de acôrdo com as instruções recebidas;

7) servir de intermediário entre a Mesa e a Divisão de Elaboração Legislativa, nos entendimentos daquela com esta;

8) dirigir os serviços da Secretaria Geral da Presidência;

9) indicar, quando necessário, os funcionários da Secretaria Geral da Presidência que devam servir fora das horas do expediente;

10) dirigir os Serviços Auxiliares do Plenário;

11) solicitar do Diretor Geral a designação de funcionários de sua escolha para os serviços que superintende;

12) participar dos trabalhos do Conselho de Direção e da Comissão de Promoções, salvo quando impossibilitado pelos serviços de sua função normal;

13) servir de elemento de articulação entre a Secretaria do Senado e a da Câmara, em assuntos de elaboração legislativa;

Art. 40. Aos Diretores de Divisão compete:

a) substituir o Diretor Geral nos seus impedimentos;

b) dirigir os serviços das Divisões para as quais forem designados pelo 1.º Secretário;

c) auxiliar a fiscalização geral dos serviços da Secretaria, comunicando ao Diretor Geral qualquer irregularidade observada na execução dos mesmos;

d) tomar parte nos trabalhos do Conselho de Direção e da Comissão de Promoções;

e) opinar sôbre os pedidos de licença-prêmio, de licença para interêsses particulares dos funcionários da sua Divisão, inclusive para o exercício de missões estranhas ao Senado ou gôzo de bôlsas de estudo;

f) opinar sôbre a justificação de faltas de funcionários das suas Divisões;

g) submeter ao Diretor Geral as escala de férias propostas pelos Diretores;

h) encaminhar ao Diretor Geral, ao fim de cada sessão legislativa, as estatísticas dos serviços das respectivas Divisões.

Art. 41. Aos Diretores de Serviço, de modo geral, compete:

a) dirigir os serviços sob a sua jurisdição;

b) representar aos Diretores das Divisões a que pertencerem sôbre as falhas que verificarem nas Diretorias a seu cargo e propor as providências necessárias para saná-las;

c) tomar parte nos trabalhos do Conselho de Direção;

d) ter sob sua guarda o livro de ponto da sua Diretoria e fiscalizar o registro diário de comparecimento dos funcionários;

e) opinar sôbre os pedidos de justificação de faltas dos funcionários de sua Diretoria;

f) reunir semanalmente os Chefes de Serviço da sua Diretoria, para conhecimento das ocorrências verificadas no funcionamento dêsses serviços, das suas falhas e necessidades, dando de tudo ciência ao Diretor da Divisão e ao Conselho de Direção;

g) fornecer ou fazer fornecer as informações que lhe foram solicitadas pelas autoridades competentes sôbre matéria da sua Diretoria;

h) entender-se com as autoridades superiores sôbre os assuntos da sua Diretoria;

i) representar ao Diretor da respectiva Divisão sôbre as faltas dos seus subordinados;

j) requisitar ao Almoxarifado, mediante recibo, o material necessário aos serviços da sua Diretoria;

k) executar e fazer executar outros serviços que lhes forem atribuídos pelo Diretor Geral ou pelo Diretor da Divisão, dentro da sua competência e das finalidades da Diretoria a seu cargo;

l) informar sôbre pedidos de licença-prêmio e para interêsses particulares dos seus subordinados, inclusive para o exercício de missões estranhas ao Senado ou gôzo de bôlsas de estudo;

m) propor ao Diretor da Divisão a escala de férias dos funcionários da sua Diretoria;

n) representar ao Diretor da Divisão sôbre as alterações que se tornem necessárias na lotação da sua Diretoria nas instruções de serviço;

o) organizar, de acôrdo com os Chefes de Serviço, a escala dos funcionários da sua Diretoria que devam ser convocados para serviços extraordinários, para sessões noturnas e para o trabalho no período de férias parlamentares;

p) providenciar para a organização da estatística dos trabalhos da sua Diretoria e encaminhá-la, ao fim da sessão legislativa, ao Diretor da Divisão.

Art. 42. Aos Médicos compete:

a) prestar assistência aos Senadores e aos funcionários do Senado, em qualquer dependência do edifício durante as horas do funcionamento da casa;

b) examinar, em seus domicílios, quando o 1.º Secretário o ordenar e sem prejuízo das suas funções normais no edifício do Senado, os funcionários que deixarem de comparecer ao expediente, sob a alegação de doença, bem como os que, por êsse motivo, tiverem necessidades de se retirar do serviço;

c) examinar os candidatos para o ingresso no quadro do funcionalismo do Senado, for-

necendo-lhes os necessários atestados de saúde, quando julgados aptos para o serviço;

d) examinar os funcionários que, por motivo de doença, necessitam de licença, fornecendo-lhes atestados em que, sem quebra do segredo profissional, se declare o tempo indispensável ao tratamento;

e) proceder aos exames que lhes forem solicitados pela Comissão Diretora, fornecendo os necessários atestados;

f) tomar parte nas juntas médicas que se tiverem de constituir, para exame de funcionários do Senado, em casos de aposentadoria ou qualquer outro, subscrevendo, com os demais membros da junta, os respectivos laudos;

g) prestar à Comissão Diretora e ao Senado os informes que lhes forem solicitados, pertinentes ao Serviço Médico da Casa;

h) funcionar, quando, solicitados, como assessores técnicos em assuntos de Medicina dos órgãos competentes do Senado, no estudo de matéria dependentes de pronunciamento da Casa;

i) organizar a estatística dos trabalhos da seção;

j) requisitar ao Diretor Geral o material necessário ao serviço;

k) superintender o trabalho do enfermeiro.

Art. 43. Aos *Assistentes de Direção,* além das atribuições previstas para os oficiais legislativos, compete:

a) prestar assistência aos chefes e Diretores, na supervisão dos trabalhos a serem executados pelos funcionários e na revisão dêstes;

b) observar o funcionamento dos serviços, sugerindo medidas para o seu melhor rendimento;

c) estagiar, sem prejuízo das suas obrigações normais, durante três meses, pelo menos, em cada Diretoria, a fim de observar-lhe a organização e o funcionamento, apresentando ao respectivo Diretor e ao Conselho de Direção, findo êsse estágio, relatório sucinto das suas observações, no qual deverá sugerir as medidas que julgar aconselhável adotar para o aperfeiçoamento dos serviços observados;

d) realizar estudos sôbre serviços de outros órgãos do poder público ou de organizações particulares similares àqueles em que estejam lotados, apresentando trabalhos comparativos e sugestões a fim de serem presentes ao Conselho de Direção;

e) realizar cursos de aperfeiçoamento, obedecendo a planos estabelecidos pelo Conselho de Direção e mediante autorização da Comissão Diretora, apresentando, ao fim dêsses cursos relatórios sucintos dos trabalhos a serem executados e do aproveitamento obtido;

f) colaborar com as autoridades competentes da Casa, na manutenção da ordem e disciplina nos serviços.

Art. 44. Aos Oficiais Legislativos compete:

a) executar os trabalhos da Secretaria que lhes forem distribuídos pelos Diretores dos respectivos serviços;

b) auxiliarem-se mùtuamente na execução dos serviços a seu cargo;

c) secretariar as Comissões para que forem designados;

d) desempenhar, quando designados, as funções de Oficial e Auxiliar de Gabinete;

e) organizar a estatística dos trabalhos da seção.

Art. 45. Aos Redatores de Anais e Documentos Parlamentares incumbe:

a) organizar, em ordem cronológica, os Anais e Documentos Parlamentares do Senado e os respectivos índices;

b) fazer a revisão dos textos que devam constituir os Anais e Documentos Parlamentares e as respectivas provas tipográficas;

c) fazer, por determinação da Mesa ou do Diretor Geral, a revisão de outros trabalhos destinados à publicação;

d) desempenhar outras funções, inerentes à competência da Diretoria, que lhes sejam afetos pelo Diretor Geral ou pelo Diretor do serviço;

e) organizar a estatística dos trabalhos da seção.

Art. 46. Aos Redatores-Revisores compete:

a) encaminhar à repartição impressora os originais das publicações a serem feitas para o Senado, salvo as compreendidas no artigo anterior;

b) organizar os originais dos avulsos a serem publicados, providenciar para a sua publicação e fazer a revisão das respectivas provas;

c) controlar a execução dos trabalhos de impressão das publicações do Senado, pro-

videnciando para que sejam atendidas as necessidades dos serviços;

d) fazer a revisão das publicações do Senado encaminhadas por intermédio da seção a que pertencem;

e) conferir, diàriamente, a ata publicada e providenciar para as necessárias retificações;

f) acompanhar, quando necessário, no órgão impressor a revisão e a impressão das publicações do Senado;

g) organizar a estatística dos trabalhos da Seção.

Art. 47. Aos Taquígrafos Supervisores compete, de acôrdo com a orientação do Diretor da Taquigrafia:

a) fazer a revisão dos discursos e falas da Presidência, em sua íntegra, tendo em vista o sentido de unidade que devem manter;

b) fazer a redação definitiva dos debates, com o fim de escoimá-los de lapsos e incidentes perturbadores e metodizá-los;

c) velar pela exatidão das citações regimentais constantes de apanhamento das falas da Presidência.

Art. 48. Aos Taquígrafos-Revisores cabe rever o trabalho dos Taquígrafos de seu respectivo "quarto", corrigí-lo, rubricá-lo e encaminhá-lo aos Taquígrafos-Supervisores, de acôrdo com as instruções do Diretor da Taquigrafia.

Art. 49. Aos Taquígrafos compete o apanhamento dos trabalhos das sessões do Senado, na forma estabelecida pelo Diretor da Taquigrafia, e das reuniões das Comissões, para que forem escalados, quando necessário.

Art. 50. Aos Auxiliares de Taquígrafos cumpre prestar colaboração ao serviço de apanhamento taquigráfico das sessões de Plenário e reuniões das Comissões, como acompanhantes dos taquígrafos ou integrantes da respectiva escala, na forma estabelecida pelo Diretor da Taquigrafia.

Art. 51. Aos Oficiais Bibliotecários compete o desempenho das funções inerentes à sua especialização, na Diretoria da Biblioteca, de acôrdo com a distribuição feita pelo respectivo Diretor, sendo-lhes vedado o exercício de outras funções.

Art. 52. Aos Oficiais Arquivologistas compete o desempenho das funções inerentes à sua especialização na Diretoria do Arquivo e no Serviço de Documentação, de acôrdo com as instruções dos respectivos Diretores, sendo-lhes vedado o desempenho de outras atribuições.

Art. 53. Aos Assessores Técnicos compete a realização dos estudos previstos na finalidade da respectiva Diretoria, para esclarecimento e instrução dos assuntos pendentes da deliberação do Senado ou em atendimento de consultas da Mesa, das Comissões ou do Diretor Geral.

Art. 54. Aos Tradutores cumpre realizar os serviços de tradução e correspondência em língua estrangeira, leitura de obras e publicações estrangeiras para organização dos ementários e resumos previstos nas finalidades da Diretoria de Documentação, e, quando necessário, servir de intérpretes por ocasião de visitas de personalidades estrangeiras.

Art. 55. Ao Administrador do Edifício compete:

a) superintender a vigilância sôbre pessoas estranhas que entrem e saiam do edifício;

b) fiscalizar a entrada e saída de objetos;

c) superintender os trabalhos de limpeza do edifício, conservação do material permanente e objetos de arte;

d) superintender o funcionamento dos serviços de elevadores, ampliação do som, luz, telefones e aparelhos elétricos em geral, e instalações de gás e sanitários;

e) colaborar na fiscalização das obras e consertos que se realizem no edifício do Senado.

Art. 56. Ao Zelador do Arquivo compete, de acôrdo com as instruções do respectivo Diretor:

a) zelar pela conservação dos documentos, publicações e objetos recolhidos à Diretoria do Arquivo ou a esta pertencentes;

b) encaminhar ao serviço de expurgo os documentos a serem imunizados e recebê-los depois dêsse trabalho;

c) verificar o estado dos documentos antes do respectivo arquivamento, dando conhecimento ao Diretor da existência eventual de peças que necessitam de restauração;

d) representar, por escrito, ao Diretor do Arquivo sôbre quaisquer ocorrências das quais resultam ou tenham resultado estragos ou submetam a risco o material recolhido;

e) propor, por escrito, ao Diretor do Arquivo medidas que, a seu ver, se tornem

necessárias em benefício da conservação dos documentos do Arquivo;

f) cumprir, dentro das suas atribuições, as ordens de serviço que receber do Diretor do Arquivo.

Art. 57. Ao Almoxarife compete com o auxílio do respectivo ajudante:

a) receber e manter em depósito o material adquirido, fiscalizando a sua qualidade, quantidade e preço, guardando-o classificadamente de modo a ser pedido o suprimento a tempo e conservando-o em ordem, asseio e preservado da deterioração;

b) atender prontamente aos pedidos do material, feitos por escrito pelas Diretorias de Serviço, depois de visados pelo Diretor da Contabilidade, entregando-os mediante recibo;

c) solicitar em tempo o suprimento do material a esgotar-se;

d) manter em dia escrituração, organizada de acôrdo com as instruções emanadas da autoridade competente, do material em depósito, de modo a poder informar de imediato sôbre a situação do Almoxarifado;

e) prestar contas ao Chefe da Seção do Material quando esta o solicitar, do material confiado à guarda do Almoxarifado e do estado da respectiva escrituração;

f) apresentar, ao fim de cada ano, o balanço do Almoxarifado e as listas do material em estoque e do material fornecido e recebido durante o ano.

Art. 58. Aos Auxiliares Legislativos Datilógrafos incumbe a realização dos trabalhos datilográficos em geral, inclusive preparo de *stencils*.

Art. 59. Aos Chefes de Seção em geral incumbe:

a) chefiar os serviços das respectivas seções;

b) fiscalizar a presença dos funcionários sob a sua chefia;

c) opinar sôbre o abono de faltas dos mesmos funcionários e sôbre a concessão de licença-prêmio;

d) representar aos Diretores respectivos sôbre as faltas dos funcionários e incidentes que ocorram nas suas seções;

e) manter a ordem e a disciplina nos serviços sob sua chefia;

f) tomar parte nas reuniões dos Chefes;

g) ser os intermediários entre as respectivas seções e as autoridades superiores.

§ 1.º Ao Chefe da Seção dos Serviços Técnicos da Taquigrafia incumbe, além do disposto neste artigo substituir o Diretor da Taquigrafia nos seus impedimentos e com êle colaborar na direção do serviço, quando os trabalhos de Plenário ou das Comissões o retiverem fora do âmbito da Diretoria.

§ 2.º Ao Chefe da Seção de Segurança, além do disposto neste artigo compete, em especial:

a) chefiar, sob a superintendência do Diretor Geral, o serviço de policiamento do edifício, utilizando para êsse fim os funcionários designados para servirem sob as suas ordens e os policiais postos à disposição da Mesa;

b) colaborar com o chefe da Portaria e o administrador do edifício na fiscalização da entrada e saída de pessoas e objetos;

c) lavrar autos de flagrante em casos de delitos ou contravenções que ocorram no Senado de acôrdo com as determinações do Diretor Geral;

d) tomar, por ordem superior, as providências que se tornarem necessárias para segurança da Casa e dos Senadores e funcionários;

e) zelar para a manutenção da ordem no edifício e dependências.

§ 3.º Ao Chefe da Garagem, além do disposto neste artigo, compete em especial:

a) superintender os serviços de transporte do Senado;

b) verificar as condições de habilitação do pessoal a ser admitido para a Garagem;

c) examinar os veículos adquiridos pelo Senado antes da sua aceitação informando por escrito sôbre as suas condições;

d) organizar a escala de serviço do pessoal da Garagem, inclusive quanto a plantões que se tornem necessários à noite ou em dias feriados e santificados;

e) fiscalizar a atividade dos motoristas, no tocante às suas funções técnicas e ao seu procedimento em relação às leis e regulamentos de trânsito;

f) propor a aquisição do material e acessórios necessários para os serviços da Garagem; receber do Almoxarifado êsse material mediante recibo; manter registro de entrada e consumo;

g) controlar a conservação dos veículos, acompanhar a execução dos reparos de que necessitem e conferir as respectivas faturas;

h) proceder a investigações, em casos de acidente com os veículos do Senado, para elucidação das responsabilidades e dar conhecimento dos resultados ao Diretor a que está subordinado.

§ 4.º Ao Chefe da Portaria, além do disposto neste artigo, compete em especial:

a) dirigir os serviços da Portaria;

b) fazer a distribuição dos servidores da Portaria pelos serviços da Casa de acôrdo com as necessidades dêstes durante o expediente da Secretaria, determinando-lhes as tarefas e fiscalizando-lhes a ação;

c) auxiliar o policiamento interno da Casa;

d) superintender a entrega interna da correspondência destinada aos Senadores que não a recebam na respectiva Agência postal-telegráfica e aos órgãos e funcionários da Casa;

e) superintender a entrega do expediente externo do Senado;

f) efetuar as pequenas despesas de pronto pagamento, com as verbas que lhe forem confiadas pelo Diretor Geral e delas prestar contas;

g) executar as ordens de serviço que receber do Diretor a que estiver subordinado, do Diretor da Divisão respectiva e do Diretor Geral.

Art. 60. Aos Porteiros compete:

a) abrir as portas do Senado nas horas determinadas pelo Diretor Geral e fechá-las após a terminação dos trabalhos do dia e a retirada dos Senadores e funcionários;

b) superintender o atendimento às pessoas estranhas destinadas as tribunas, galerias e as que desejem avistar-se com Senadores e funcionários, fazendo-as encaminhar aos locais convenientes;

c) auxiliar o serviço de entrega interna da correspondência;

d) protocolar e fazer protocolar a correspondência a expedir;

e) hastear a bandeira e recolhê-la em tempo oportuno;

f) cumprir as ordens de serviços do Chefe da Portaria, do Diretor de Serviço, do Diretor da Divisão e do Diretor Geral.

Art. 61. Aos ajudantes de Porteiro compete:

a) auxiliar o Chefe da Portaria e os Porteiros em tôdas as suas atribuições;

b) auxiliar, nos trabalhos pertinentes ao pessoal da Portaria, os serviços dos Gabinetes, Comissões, Plenário, Diretorias e Seções, de acôrdo com as determinações dos respectivos Chefes.

Art. 62. Aos Auxiliares de Conservação incumbe o serviço de limpeza geral do edifício e dos móveis, a conservação, durante os trabalhos do Senado, dessa limpeza, e qualquer outro serviço que lhe seja determinado pelo Chefe da Portaria ou pelos Chefes dos serviços em que estiverem lotados.

Art. 63. Aos eletricistas incumbe a conservação de todos os motores, máquinas, aparelhos de iluminação e telefônicos, relógios, campainhas, aparelhos elétricos e elevadores, representando por escrito ao Administrador do Edifício ou a quem suas vêzes fizer sôbre qualquer providência que se fizer necessária.

Art. 64. Ao Conservador de Documentos e ao seu ajudante compete a execução dos trabalhos de desinfecção, restauração e conservação dos documentos, pelos processos adequados, de acôrdo com as instruções que receberem das autoridades competentes.

Parágrafo Único. O Conservador de Documentos e seu ajudante, lotados na Diretoria da Biblioteca, prestarão colaboração também, nos assuntos da sua especialidade, à Diretoria do Arquivo.

Art. 65. Aos Mecânicos compete a conservação dos aparelhos, máquinas e objetos de sua especialidade pertencentes ao Senado.

Art. 66. Ao Técnico de Som cabe fiscalizar o funcionamento dos aparelhos destinados ao serviço de ampliação do som e zelar pela sua conservação.

Art. 67. Aos Artífices (carpinteiro, bombeiro, etc.) competem os reparos da sua especialidade.

Art. 68. Ao Enfermeiro compete auxiliar, no desempenho de suas funções, o médico de acôrdo com a orientação dêste.

Art. 69. Aos Motoristas compete a direção e conservação dos automóveis do Senado.

Art. 70. Ao Fotógrafo cumpre executar os serviços da sua especialidade para a organização do documentário fotográfico das solenidades, visitas, acontecimentos e atos que, a juízo das autoridades competentes da Casa, devem ser fixados por êsse processo.

Art. 71. Aos Ascensoristas incumbe a condução dos elevadores do Senado e a conservação dêstes.

CAPÍTULO III

DO PROVIMENTO DOS CARGOS

Art. 72. O provimento dos cargos de funcionários do Senado obedecerá às seguintes normas:

1) o cargo de Diretor Geral será provido por livre escolha dentre os Diretores de Divisão;

2) o de Secretário Geral da Presidência por livre escolha, dentre os Assessores Técnicos de assuntos jurídicos;

3) os de Diretor de Divisão, por merecimento, dentre os Diretores de Serviço;

4) os de Diretor de Serviço por merecimento, sendo:

a) o da Taquigrafia dentre os Taquígrafos Supervisores;

b) o da Assessoria Técnica dentre os Assessores Técnicos;

c) o da Diretoria de Publicações dentre os Redatores de Anais e Documentos parlamentares e os Redatores Revisores;

d) os demais dentre os Assistentes de Direção da classe mais elevada da carreira;

5) Os de Assistentes da Direção da classe inicial por promoção, pelo critério de merecimento dos oficiais legislativos de classe mais elevada; os da classe final, também por promoção, dos da classe inicial, mediante classificação que tenha por base:

a) os boletins de merecimento;

b) os trabalhos apresentados;

c) os cursos de aperfeiçoamento realizados.

6) Os de Oficial Legislativo, Oficial Arquivologista, Oficial Bibliotecário e de Auxiliar Legislativo Dactilógrafo constituirão carreiras em que o ingresso se dará por concurso de provas a que só se poderão inscrever, quanto a segunda e a terceira, candidatos possuidores de diploma de curso, respectivamente de Biblioteconomia e Arquivologia, observando-se, quanto ao acesso aos demais cargos a legislação vigente para o funcionalismo civil;

7) os de Assessor Técnico serão providos por concurso de títulos e trabalhos;

8) o ingresso na carreira de Taquígrafo far-se-á por meio de concurso de provas; o acesso às demais classes nessa carreira dar-se-á por merecimento e antiguidade, alternadamente, salvo quanto a classe de Taquígrafo-Supervisor e Taquígrafo-Revisor, em que vigorará apenas o do merecimento;

9) os cargos de Redator de Anais e Documentos Parlamentares e de Redator-Revisor serão preenchidos por concurso de provas;

10) serão de livre escolha da Comissão Diretora os seguintes cargos:

10-*a*) o de Administrador do Edifício, dentre Engenheiros e Arquitetos diplomados por escola oficial ou equiparada, com os títulos devidamente registrados nos órgãos competentes;

10-*b*) os de Médicos dentre os portadores de diploma dessa profissão, expedido por faculdade oficial ou equiparada, com mais de cinco anos de exercício da profissão;

10-*c*) o de Enfermeiro por candidato do sexo feminino portador de diploma de enfermagem, expedido por escola devidamente licenciada;

10-*d*) o de Chefe de Segurança dentre bacharéis em Direito com mais de cinco anos de exercício de advocacia criminal;

10-*e*) os de Técnicos de Som, de motorista, de eletricista, de mecânico, de carpinteiro e bombeiro dentre candidatos possuidores da necessária habilitação nas respectivas especialidades, comprovadas por documentos hábeis;

10-*f*) o de eletricista por promoção de eletricista auxiliar;

11) os de Chefe de Portaria, Porteiro e Ajudante de Porteiro constituirão carreira, cujo ingresso é reservado aos Auxiliares de Conservação da classe "H", sendo 50% por prova de habilitação e 50% por antiguidade;

12) o ingresso na carreira de Auxiliar de Conservação dar-se-á por meio de prova de habilitação e comprovação dos requisitos físicos, morais e mentais necessários ao exercício das respectivas funções;

13) as Chefias de Seção serão providas por livre escolha do 1.º Secretário, entre os funcionários da mais alta graduação lotados nas respectivas seções, mediante proposta dos respectivos Diretores de Divisão.

Art. 73. A apuração do merecimento far-se-á por meio de boletins de merecimento, que serão preenchidos pela própria Comissão de Promoções, a vista das informações prestadas perante ela, em caráter sigiloso, pelos Chefes de Serviço e outros informantes chamados a se manifestar.

Parágrafo Único. A apuração do merecimento dos Taquígrafos tomará por base as informações do Diretor da Taquigrafia, dos Taquígrafos-Supervisores e dos Taquígrafos-Revisores.

Art. 74. A escolha dos nomes para a lista a ser enviada à Comissão Diretora far-se-á por meio de escrutínio secreto, ao qual só concorrerão os funcionários compreendidos no grupo dos de pontos mais elevados. Se no primeiro escrutínio nenhum obtiver maioria de votos, repetir-se-á o escrutínio. Se o fato se reproduzir, proceder-se-á a sorte dentre os nomes votados no último escrutínio.

Art. 75. As propostas, os pareceres e as informações da Comissão de Promoções serão encaminhados à Comissão Diretora por intermédio do Diretor Geral e publicados no *Diário do Congresso Nacional*, depois de despachados pela Comissão Diretora.

CAPÍTULO IV

DOS CONCURSOS

Art. 76. Os concursos de provas para admissão de funcionários constarão de series de provas organizadas de acôrdo com instruções baixadas pela Comissão Diretora, observadas as seguintes normas:

I — Provas básicas (para todos os casos):

Psicotécnica,
Português,
Aritmética,
Geografia,
História Geral,
História do Brasil.

II — Para Auxiliar Legislativo Dactilógrafo, Oficiais Legislativos, Taquígrafos, Oficiais Bibliotecários, Oficiais Arquivologistas, Redatores de Anais e Documentos Parlamentares, Redatores-Revisores, Tradutores:

Francês,
Inglês,

III — Para Auxiliar Legislativo Dactilógrafo:

Dactilografia;

IV — Para Taquígrafos:

Taquigrafia;

V — Para Tradutores:

Alemão,
Italiano,
Espanhol e

outro idioma, à escolha do candidato;

VI — Para os Redatores de Anais e Documentos Parlamentares e Redatores-Revisores:

Técnica de revisão;

VII — Para Oficiais Legislativos:

Correspondência Oficial,
Contabilidade,
Direito Constitucional,
Direito Civil,
Direito Administrativo;

VIII — Para Oficial Bibliotecário:

Biblioteconomia;

IX — Para Oficial Arquivologista:

Arquivística.

Art. 77. São eliminatórias as provas constantes do artigo anterior.

Art. 78. Os programas e as instruções para as provas serão baixados pela Comissão Diretora, sob proposta do Conselho de Direção, por intermédio do Diretor Geral.

Art. 79. As bancas serão presididas por um dos membros da Comissão Diretora, de cada uma delas devendo participar um membro do Conselho de Direção.

Parágrafo único. Das bancas para concursos de taquígrafos fará parte o Diretor da Taquigrafia, ou, no seu impedimento, o seu substituto legal, funcionando como examinadores, nas provas técnicas, um Taquígrafo-Supervisor e um Revisor, no mínimo.

Art. 80. A prova de habilitação para Auxiliares de Conservação versará sôbre rudimentos de português e as quatro operações fundamentais de aritmética.

CAPÍTULO V

DA LOTAÇÃO

Art. 81. A lotação numérica dos funcionários nos serviços do Senado, inclusive Gabinetes, será fixada pela Comissão Diretora, por proposta, devidamente justificada:

a) dos titulares dos Gabinetes, para o serviço dêstes;

b) do Secretário Geral da Presidência e dos Diretores de Divisão, para os serviços respectivos.

Parágrafo único. A proposta de lotação será encaminhada por intermédio do 1.º Secretário no caso do item *a* e do Diretor Geral nos do item *b*.

Art. 82. A designação nominal dos funcionários para os serviços do Senado far-se-á pelo Diretor Geral, com aprovação do 1.º Secretário.

Parágrafo único. Não poderão ser designados para serviços diversos daqueles em cuja finalidade esteja compreendida a natureza das funções respectivas os seguintes funcionários: os Taquígrafos, os Redatores-Revisores, os Redatores de Anais e Documentos Parlamentares, os Tradutores, os Oficiais Bibliotecários, os Oficiais Arquivologistas, os Motoristas, o Técnico de som, os Mecânicos, os Artífices, os Zeladores do Patrimônio e do Arquivo, o Administrador do Edifício, o Conservador de Documentos e seu ajudante, os Médicos, o Enfermeiro, o Fotógrafo.

Art. 83. As funções de Secretário de Comissões e as de Oficial e Auxiliar de Gabinete são privativas dos Oficiais Legislativos e Assistentes de Direção.

Art. 84. Não é permitido designar funcionário para servir em Gabinete a título provisório, fora da lotação respectiva, prèviamente estabelecida pela Comissão Diretora.

CAPÍTULO VI

DOS DIREITOS, DEVERES, VANTAGENS E REGIME DISCIPLINAR

Art. 85. Aplica-se aos funcionários do Senado Federal, no que couber, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), observadas as seguintes normas:

1) São da competência do Senado, mediante proposta da Comissão Diretora, os atos previstos no art. 34, parágrafo único, no nº. XI do art. 79, no n.º I do art. 210 e no § 1.º do art. 237.

2) À Comissão Diretora caberão os atos de que tratam o art. 37, o n.º II do art. 210, o art. 214, o § 1.º do art. 215 e o art. 237.

3) Ao 1.º Secretário competirão os mencionados no n.º III do art. 210 os arts. 215, 218 e 235.

4) Caberão ao Diretor Geral os rotulados nos arts. 23 e 124.

CAPÍTULO VII

DO HORÁRIO

Art. 86. Nos dias de funcionamento normal do Senado o expediente tem início:

às 13 horas para os funcionários da Secretaria;

às 14 horas para os da Taquigrafia;

às 10 horas para o pessoal da Portaria e serviço dos Gabinetes;

às 12 horas para os demais servidores da Portaria.

§ 1.º Para os funcionários da Secretaria a serviço dos Gabinetes será estabelecido pelos titulares dêsses Gabinetes.

§ 2.º Para o pessoal da limpeza o horário de serviço será fixado pelo Diretor Geral.

§ 3.º Para os motoristas o horário será estipulado pelo Chefe da Garagem, de acôrdo com as instruções das autoridades a cuja disposição estiverem os automóveis.

§ 4.º Quando as Comissões funcionarem pela manhã, os servidores necessários aos serviços destas deverão entrar uma hora antes da hora marcada para o início da respectiva reunião, sendo a escala organizada pelo Diretor Geral, mediante solicitação do Diretor do Serviço das Comissões.

§ 5.º Igual providência se tomará no caso previsto no parágrafo anterior para os funcionários da Biblioteca e do Arquivo necessários ao atendimento eventual de requisições de livros, publicações ou documentos dessas Diretorias, sendo a designação feita pelo Diretor Geral de acôrdo com os Diretores dêsses serviços.

Art. 87. O tempo normal de trabalho a que estão sujeitos os servidores do Senado é

de seis horas diárias, nos dias úteis, excetuados os sábados.

§ 1.º Nenhum pagamento extraordinário se fará por antecipação ou prorrogação de umo hora.

§ 2.º Além dos limites previstos no parágrafo anterior, o serviço prestado pelos funcionários do Senado será considerado extraordinário, e como tal remunerado proporcionalmente ao tempo de duração, à base do custo do trabalho hora prestado normalmente pelo servidor respectivo.

§ 3.º Os Diretores de Serviço deverão justificar perante o Diretor Geral e êste perante o 1.º Secretário as convocações para serviços extraordinários e as prorrogações do expediente.

§ 4.º Nas sessões noturnas a duração normal do expediente será, igualmente, de seis horas, ao fim das quais se aplicará o disposto nos §§ 1.º e 2.º.

CAPÍTULO VIII

DA FREQÜÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS

Art. 88. A freqüência dos servidores do Senado será registrada:

a) quanto aos lotados nas Diretorias de Serviços perante os respectivos Diretores, com as seguintes exceções:

a-1 — os da Portaria, perante o Chefe da Portaria;

a-2 — os da Garagem, perante o Chefe da Garagem;

a-3 — os da limpeza, perante o Administrador do Edifício;

b) os de Gabinetes, perante os titulares dêsses Gabinetes.

Parágrafo único. Estão isentos de ponto o Diretor Geral, o Secretário Geral da Presidência, os Diretores de Divisão, os Diretores de Serviço e os funcionários a serviço do Presidente e do Vice-Presidente.

Art. 89. Semanalmente serão enviados à Diretoria do Pessoal, pelos responsáveis pelo registro do ponto, boletins de freqüência, indicando, quanto a cada funcionário:

os dias de comparecimento;

as faltas;

as entradas depois da hora regulamentar, com a especificação do tempo do atraso;

as saídas antecipadas, com o registro do tempo da antecipação;

as retiradas durante o expediente, com a menção do tempo de ausência.

Art. 90. A justificação das faltas é da competência do Diretor Geral, devendo em cada caso opinar o chefe do serviço, o Diretor do Serviço, Diretor da Divisão ou o responsável pelo Gabinete a que estiver subordinado o funcionário, e o Conselho de Direção.

Art. 91. A cada seis comparecimentos com atraso ou retiradas antecipadas ou saídas durante o expediente corresponderá o desconto de um dia no tempo do serviço e nos vencimentos do funcionário.

Art. 92. Mensalmente a Diretoria do Pessoal organizará e remeterá ao Diretor Geral, à Comissão de Promoções, ao Conselho de Direção, o boletim de freqüência dos funcionários no qual deverão ser assinalados os elementos constantes dos artigos.

Art. 93. Não é permitido o abono de faltas, por motivo de serviço externo que não tenha sido prèviamente autorizado pelo 1.º Secretário.

Art. 94. O ponto será aberto 15 minutos antes da hora estipulada para o início do expediente e encerrado 15 minutos depois dela.

À saída, após autorização do Diretor Geral, será rubricado em cada Diretoria a partir da hora estipulada pelo respectivo Diretor, de acôrdo com as necessidades do serviço.

CAPÍTULO IX

DAS SUBSTITUIÇÕES

Art. 95. As substituições far-se-ão de acôrdo com as seguintes normas:

I — por designação da Comissão Diretora:

a) a do Diretor Geral da Secretaria, por um dos Diretores de Divisão;

b) a do Secretário Geral da Presidência, por um dos Assessores Técnicos de assuntos jurídicos;

II — por designação do 1.º Secretário:

a) a dos Diretores de Divisão por Diretores de Serviço, dentro da respectiva Divisão;

b) a dos Diretores de Serviço, pelo mesmo critério estabelecido para o provimento efetivo dêsses cargos;

III — por designação do Diretor Geral:

a) a dos Chefes de Seção por funcionários das respectivas seções;

b) a do Chefe da Portaria pelo Porteiro, ou, na ausência dêste, por um dos Ajudantes do Porteiro;

c) a do eletricista pelo eletricista auxiliar;

d) a do chefe da Garagem por um dos motoristas;

e) a do Administrador do Edifício por um dos Auxiliares de Direção.

Art. 96. Dentro das carreiras, os impedimentos que se derem por licença (salvo licença-prêmio) serão objeto de substituição de acôrdo com as normas vigentes para as promoções.

Parágrafo único. As substituições por prazo até um mês não serão gratificadas.

TÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 97. Continuam em vigor os dispositivos do Regulamento da Secretaria (Resolução n.º 1, de 1951) que não colidam com a presente Resolução.

Art. 98. Dentro do prazo de seis meses a Comissão Diretora apresentará projeto de reforma do Regulamento da Secretaria, elaborado à base do disposto na presente Resolução.

Art. 99. A Comissão Diretora baixará as instruções que se tornarem necessárias para a instalação dos novos serviços e para o fiel cumprimento da presente Resolução.

Art. 100. Os atuais cargos de Vice-Diretor ficam transformados em cargos de Diretor de Divisão.

Art. 101. O cargo de Administrador do Edifício só será provido quando vagar o de Zelador do Patrimônio, cujo ocupante exercerá as funções previstas no art. 55, exceto quanto ao item e.

Art. 102. As promoções que se derem em virtude das vagas resultantes da adoção do Quadro de Pessoal constante da presente Resolução independerão de interstício.

Art. 103. Para o primeiro provimento dos cargos de Assistente de Direção é dispensada a exigência constante dos itens *b* e *c* do n.º 5 do art. 67.

Art. 104. Para os cargos de provimento por concurso nenhuma nomeação se fará na fase de recomposição do quadro que se seguir ao início da vigência desta Resolução, sem o cumprimento dessa formalidade.

Art. 105. Para provimento das primeiras vagas que se derem na classe inicial da carreira de taquígrafo abrir-se-á concurso de provas entre os atuais auxiliares de taquígrafos. Se sobrarem vagas, ou se nenhum dos candidatos fôr aprovado, proceder-se-á a concurso externo.

Art. 106. Dentro de trinta dias, a partir da publicação da presente Resolução, os Diretores de Serviço deverão informar, ao Diretor Geral, através dos respectivos Diretores de Divisão, sôbre a existência, nos mesmos serviços, de funcionários que, por motivo de falta de pendor ou de preparo especializado para as funções inerentes aos cargos que ocupam, careçam de readaptação a outras funções.

Parágrafo único. O Diretor Geral encaminhará essas informações ao estudo do Conselho de Direção, que proporá as medidas que julgar convenientes para a boa solução dos casos.

Art. 107. O disposto na Resolução número 10, de 1951, só se aplica aos funcionários nomeados até a data da publicação da presente Resolução.

Senado Federal, 26 de fevereiro de 1954. — *Flavio Goulart de Andrade.* — *José Vicente de Oliveira Martins.* — *Isaac Brown.*

Liberdade Religiosa no Brasil — Suas Bases Jurídicas

GEORGES D. LANDAU

I. INTRODUÇÃO

1. Em abril do ano em curso (1956), o Ministro JAYME SLOAN CHERMONT, na chefia do Departamento Político e Cultural do Ministério das Relações Exteriores, e agindo por incumbência da Organização das Nações Unidas, solicitou aos líderes das principais religiões estabelecidas no Brasil, informações quanto às restrições que, às práticas e direitos religiosos, ainda subsistiriam em nosso país. Tratava-se de fornecer material para um estudo que a Subcomissão de Prevenção às Discriminações e de Proteção das Minorias, daquela Organização, está empreendendo com o fito de apreciar a respeito aos Direitos Humanos em todo o mundo.

Na ocasião de formular o pedido, comunicou ainda o Itamarati que, visando padronizar quanto possível as contribuições nacionais, o Relator do estudo em questão frisara os seguintes pontos:

> "O relatório, que deverá ser objetivo e limitado à apresentação de fatos, ocupar-se-á de situações "de facto" e "de jure" em que surjam formas de discriminação;
>
> "O relatório deve apresentar a tendência geral e o desenvolvimento da legislação e das práticas que redundem em discriminação, declarando se a tendência é no sentido de reduzir ou eliminar as formas de discriminação; e se esta tem sido estática ou regressiva;
>
> "O relatório deverá igualmente mencionar os fatôres que em cada caso conduzem às práticas discriminatórias, realçando os que são de natureza econômica, social, política ou histórica..."

2. Convidados a colaborar com o Itamarati na feitura do relatório em aprêço, e havendo aceito a incumbência, deparamos, desde logo, com a relativa escassez de material bibliográfico e outras fontes documentárias que não os textos legais. Assim, na esperança de que a compilação, por nós feita, do que existe sôbre a matéria — compilação esta que procuramos fazer completa, mas que, não pretende haver exaurido tôdas as possibilidades — oferecemos aos estudiosos do direito público brasileiro, no controverso campo religioso, as páginas que se seguem, inspiradas exclusivamente no desejo de

perquirir e trazer a lume a verdade, e nada além dela. Por êste motivo, devotamos maior atenção à legislação e à doutrina que ao exame de casos concretos, quase sempre suscetíveis de divergências quanto à sua interpretação. Destarte, queremos salientar que o presente trabalho não passa de uma contribuição ao estudo do aspecto jurídico de que se reveste a liberdade religiosa no Brasil, não se destinando, em absoluto, a abranger todo o âmbito demarcado pelo Relator da Subcomissão.

II. CONCEITUAÇÃO TERMINOLÓGICA

1. Antes de iniciarmos a nossa exposição, julgamos conveniente precisar certos conceitos, que, forçosamente, teremos de empregar com alguma freqüência, à guisa de ferramentas de trabalho. Mormente em matéria religiosa, cuja ambigüidade tem dado margem a tantos lamentáveis equívocos, faz-se mister dar o devido realce à terminologia utilizada.

2. A liberdade religiosa é um caso particular da liberdade de consciência, que por sua vez deriva da de pensamento. Entretanto, não se confundem. Por liberdade de pensamento entende-se a faculdade, que tem o indivíduo, de fazer livre uso de sua razão ou seja, de exercê-la sem barreiras, coativamente impostas, ao desenvolvimento lógico do raciocínio. Pensar é necessidade e atributo humano; como disse GIRARDIN, "l'homme n'a pas la liberté de ne point penser". Liberdade de consciência é o direito, inerente ao homem de pautar os atos de sua vida segundo os princípios éticos que a sua consciência moral lhe ditar. Há ainda um terceiro direito a ser considerado, a saber, a liberdade de manifestação do pensamento ou de opinião.

A liberdade religiosa é mais complexa, pois compreende dois aspectos distintos: a liberdade de crença e a de culto. A primeira pode ser assim definida:

> "Crença religiosa é a fé, a convicção da verdade de tal ou qual doutrina acêrca da divindade ou poderes sobrenaturais" — Min. NELSON HUNGRIA. (1)

Tal fé tem de ser voluntária: "O homem não pode crer senão querendo", dizia Santo Agostinho. Trata-se, portanto, do direito de nutrir um culto íntimo pessoal e secreto. Pode ser positivo ou negativo: a liberdade de crença comporta igualmente a crença, a fé pròpriamente dita, e a dúvida ou negação da fé. Já a liberdade de culto externo é coisa bem diferente:

> "O culto consiste na prática em público de atos com que os crentes supõem comunicar-se, direta ou indiretamente, com o Deus que adorem". — A. DE SAMPAIO DÓRIA. (2)

---

(1) Coment. ao Cód. Penal, ed. Rev. Forense, Rio, vol. VIII, p. 63.

(2) Direito Constitucional 3.ª ed. Cia. ed. nac., São Paulo, 1953, tomo II, p. 284.

"Culto religioso é a homenagem prestada ao Ente Supremo por meio de rito e cerimônias..... que têm por resultado estabelecer uma relação entre o indivíduo e o poder sobrenatural no qual acredite". — JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (3)

3. Há, portanto, concordância entre os autores quanto à definição do culto. A liberdade de culto, aspecto que nos toca mais de perto para efeitos do presente trabalho, é um direito relativo (e não absoluto), que cria uma relação bilateral entre os crentes e o Estado, pois o que é direito para aquêles constitui dever de garantia para êste. Como assinala PONTES DE MIRANDA (4), a liberdade de cultos comporta várias manifestações exteriores, *em casa ou em público*, bem como a de recebimento de contribuição para isso". A estas, deve-se acrescentar ainda a liberdade de associação para fins religiosos.

Se é exato que todo direito tem por limite um outro direito, o da liberdade religiosa, de um modo geral, confina, em suas latas fronteiras, com o direito e dever, pertinente ao Estado, de manter a ordem pública. Isto é aparente não só pelo bom senso, como também, e de modo taxativo, na legislação que rege o assunto. O conceito de ordem pública é um tanto elástico, o que torna necessário defini-lo. Clàssicamente, conceitua-se ordem pública como o conjunto das leis, preceitos e regras irrenunciáveis que constituem a segurança da sociedade. Em outras palavras, é a situação de ordem social que deve ser mantida pelo Estado, no exercício do poder de polícia, isto é, de seu direito soberano de intervenção para autopreservação. (A soberania reside no fato mesmo de que a vontade do Estado se sobrepõe ao somatório algébrico das vontades individuais dos cidadãos). Pode-se afirmar, por conseguinte, que o direito de cada indivíduo o u grupo de indivíduos ao pleno e livre exercício de sua liberdade religiosa, e especialmente de sua liberdade de cultos, tem por limites, não apenas o direito de outro indivíduo ou grupo de indivíduos a exercerem esta mesma liberdade, como também a ordem pública, direito inalienável do Estado à sua própria conservação.

5. Como exemplo da aplicação prática do conceito de ordem pública, pode ser citado o caso "Reynolds vs. Estados Unidos" — 98 U. S. 145 (1878). Havendo o Congresso dos Estados Unidos promulgado um estatuto declarando ilegal a poligamia, um polígamo, membro da seita Mormon, invocou a primeira emenda à Constituição Americana, que garante a liberdade de cultos. Não obstante, a Suprema Côrte dos Estados Unidos manteve o estatuto em questão, argumentando que "o princípio da liberdade religiosa proíbe a interferência em matérias de consciência, dogma ou opinião, mas o Govêrno pode interferir quando tal opinião se traduz em atos abertamente contrários à boa paz e à ordem". (5) No Brasil, o sentido do preceito legal de respeito à ordem pública foi violentamente aplicado, na vigência da Constituição de

---

(3) *in Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, ed. por J. M. CARVALHO SANTOS e JOSÉ DE AGUIAR DIAS. Borsoi, Rio, s.d. Vol. XIV, verbete *Culto*, pp. 83-85.

(4) Coment. à Constituição de 1946. Rio, s.d. Vol. III, p. 237.

(5) Citado por JOHN M. MATHEWS, *The American Constitutional System*. 2.ª ed. rev. e ampl. Megraw-Hill, Nova York, 1940 — p. 400.

1891, aos "jagunços" de Canudos, qualificados por C. MAXIMILIANO como "ajuntamentos de fanáticos sertanejos dominados por falsos monges dissolutos"...

6. Por ora, basta-nos essa determinação da nomenclatura fundamental ao tema dêste trabalho; à medida que surgirem novos conceitos, procuraremos esclarecê-los, no que se fizer necessário.

III. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-JURÍDICO

1. A História do Brasil está, tôda ela, estreitamente vinculada a manifestações e fatos religiosos. A primeira bandeira desfraldada em nosso país foi a da Ordem de Cristo; o primeiro ato público realizado após o Descobrimento, u'a Missa; a primeira instrução ministrada, o Catequismo. Terra e religiosidade estão, pois, indissolùvelmente ligadas. Mas também as religiões têm a sua história, e o direito, a sua. Sem querermos enumerar a história nacional, religiosa e jurídica do Brasil, devemos, entretanto, realçar o que de importante se verificou sempre que os três campos se interpenetraram.

2. PERÍODO COLONIAL

2.1 A religião de Estado em Portugal, quando do descobrimento do Brasil, era a Católica Apostólica Romana. Havendo sucedido ao trono luso, em 1580, o rei de Espanha, Majestade Católica, e com o advento da Inquisição, implantou-se a mesma também no Brasil, em fins do século XVI, embora de forma atenuada pela distância da metrópole. Segundo o livro V das Ordenações do Reino, então vigentes aquém e além-mar, era punido quem quer que "arrenegasse, descresse ou pezasse de Deus ou de sua Santa Fé, ou dissesse outras blasfêmias". A discriminação religiosa foi exacerbada ao paroxismo, sòmente igualado, em época bem recente, pelos horrores da última guerra mundial.

2.2 Conquistada uma parte da região nordestina do Brasil pelos holandeses arqui-inimigos dos espanhóis, estabeleceu-se em Pernambuco, em 1630, o domínio da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, sob o govêrno do Conde João Maurício de Nassau. Nesta época e região, e sem embargo da religião oficial ser a protestante, reinou no Brasil a mais ampla liberdade para todos os cultos, sob a tolerante proteção do Estado. Narra GASPAR BARLÉU, cronista da Companhia:

> "Aos pedidos dos portuguêses, ...respondeu Nassau segundo reclamava o bem e a justiça da República e acordemente com a dignidade das Províncias Unidas: 1) Teriam o seu culto e religião intacta; 2) isentos de jurar a observância de religião alheia, gozariam de liberdade de consciência.....; 3) o Conde e o Conselho velariam para que nenhum dano sofressem os seus templos....." (6)

(6) *História do Brasil sob o govêrno do Conde de Nassau*, etc., trad. e anot. por CLÁUDIO BRANDÃO, Ministério da Educação, Rio, 1940 p. 55.

2.3. ANTECEDENTES NA LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA

2.3.1. Até 1654 durou a ocupação batava. Havendo o invasor retornado às suas terras, voltou a intolerância a predominar no Brasil-Colônia. Entretanto, não poderiam deixar de fermentar aqui as revolucionárias noções propugnadas por JEFFERSON nos Estados Unidos da América, nosso jovem e independente vizinho do Norte, por sua vez inspirado pelos enciclopedistas franceses. Mau grado o isolamento em que vivemos até 1808, as sementes do liberalismo não deixaram de germinar em solo fértil; provam-no a malograda Inconfidência Mineira, a Revolução Pernambucana de 1817, etc. As idéias expressas na Constituição Americana de 1787 decerto influenciaram os nossos constituintes de 1824, marcando ainda, de modo indelével, a nossa Lei Magna de 1891, cujo projeto se deve ao Conselheiro RUY BARBOSA. Podemos sumariar històricamente a maturação dos ideais filosóficos enciclopedistas até a sua expressão nos textos atuais. Assim, no preâmbulo do "Ato para estabelecer a liberdade religiosa", aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado da Virgínia em dezembro de 1785, JEFFERSON formulou princípios para garantir a ampla liberdade de cultos, princípios êsses que se cristalizaram na Constituição dos Estados Unidos:

> Art. VI, cl. 3 — "Jamais se exigirá, como condição para o exercício de qualquer função ou cargo público sob a autoridade dos Estados Unidos, a posse de qualquer qualificação do ponto de vista da religião."

E na Primeira Emenda à Constituição de 1787:

> "O Congresso não poderá votar nenhuma lei estabelecendo uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos".

Reproduzem-se tais preceitos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Constituição Francesa de 1791, art. 10.º):

> "Ninguém será molestado por motivo de suas opiniões, mesmo as religiosas, desde que a sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei".

2.3.2 Ainda nos Estados Unidos, as constituições estaduais contêm os seguintes preceitos gerais, no que concerne as garantias à liberdade de cultos (7):

1. Não estabelecem apenas a tolerância, mas a *igualdade religiosa*.

---

(7) T. M. COOLEY, *The General Principles of Constitutional Law*. Little Brown & Co., Boston, 1898, p. 225; MATHEWS, J. M. op. cit., p. 402.

(8) *Evolução Constitucional do Brasil*, Imprensa Nacional, Rio, 1933 — p. 56. Ver também: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, t. esp. do 1.º Congr. de Hist. Nac. (1815), parte III, pp. 25-28 e 793-795; op. cit., t. LXXVII, parte I ,p. 296 (Confer. de A. LEAL, em 1914). O fato parece estar històricamente comprovado.

2. Ninguém é compelido a cultivar ou apoiar, moralmente ou por meio de contribuições, uma determinada religião, ou qualquer religião.

3. São vedadas as restrições ao livre exercício da religião segundo os ditames da consciência.

Finalizando, convém recordar que, no Brasil colonial, sendo o catolicismo a única religião lícita, o têrmo "religião" era usado em acepção diferente da que hoje se emprega, servindo para designar as diferentes ordens e irmandades católicas. Como exemplo, podemos citar a Carta-Régia de D. João V, que, em 1718, mandou inventariar "os bens das religiões da Capitania do Rio de Janeiro".

3. HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DA RELIGIÃO NO BRASIL

3.1 Brasil-Reino:

3.1.1 A dar-se crédito a MILTON BARCELLOS (8), não foi a de 1824 a primeira Constituição escrita que teve o Brasil, e que seria, portanto, a primeira a ser arrolada nesta resenha da legislação brasileira sôbre a liberdade religiosa. Com efeito, teve efêmera vigência entre nós — um dia apenas (de 21 a 22 de abril de 1821) — a Constituição Espanhola, votada em Cádiz em 1812, e outorgada por D. João VI ao povo amotinado do Rio de Janeiro, que a exigia, sòmente para ser revogada no dia seguinte. Não é apenas a título de curiosidade histórica que citamos tão passageira Constituição, que certamente não influiu sôbre a liberdade religiosa no Brasil; fazemo-lo porquanto o texto a seguir reflete caracteristicamente, em têrmos históricos, a atitude popular na época, em face da vida religiosa. Rezava a Carta de Cádiz, em seu capítulo III ("Da Religião"), constante ùnicamente do artigo 12:

> "A religião da Nação Espanhola é e será perpètuamente a Católica Apostólica Romana, única verdadeira. A Nação a protege por leis sábias e justas, e proíbe o exercício de qualquer outra."

3.1.2 Não vigorou no Brasil a Constituição Política de Portugal, Brasil e Algarve, datada de Lisboa em 23 de setembro de 1822, e em cuja elaboração tomaram parte numerosos deputados brasileiros. Não é de admirar, pois, que esta Constituição portuguêsa, promulgada quando já era independente o Brasil, tenha repercutido sôbre o texto da primeira Constituição do Império. O seu valor jurídico é, para nós, equivalente ao dos trabalhos preparatórios desta. Transcrevemos, por êste motivo, o seu art. 25 (o art. 7.º assegurava a liberdade de pensamento, opinião e expressão); até certo ponto antinômico ao espírito do dispositivo congênere da Carta de Cádiz:

> "A religião da Nação Portuguêsa é a Católica Apostólica Romana. Permite-se contudo *aos estrangeiros* o exercício particular de seus respectivos cultos."

3. 2. Brasil-Império:

3.2.1 Vimos que, até agora, foi a religião Católica Apostólica Romana a de Estado, no Brasil como na península ibérica, de onde as tradições brasileiras se originaram. Fiéis de outras crenças constituíam, então, no país, minorias insignificantes. Sem embargo, quatorze dentre os quinze padres integrantes da Constituinte, inclusive um Bispo capelão-mor, manifestaram-se a favor da liberdade religiosa. A Constituição de 1824, (sob a invocação da Santíssima Trindade), não fugiu à regra, a despeito dos diversos influxos externos que recebeu, direta ou indiretamente. E' interessante observar que, com o fito de estimular e aliciar imigrantes estrangeiros (protestantes em sua maioria, e também israelitas), FELISBERTO CALDEIRA BRANT, mais tarde Marquês de Barbacena, alvitrou, na Constituinte, fôsse permitida aos estrangeiros o exercício público dos respectivos cultos, o que foi rejeitado. Verdade é que SILVA LISBOA, Visconde de Cairu, considerava a expressão *liberdade religiosa* "muito mal soante, escandalizando ouvidos pios" (sic). O anteprojeto da Constituição, de autoria de ANTÔNIO CARLOS DE ANDRADA, fôra, prèviamente, aprovado por uma importante loja maçônica, que, embora não sendo pròpriamente uma organização religiosa, exercia apreciável influência neste e em outros setores; basta dizer que o próprio D. Pedro I, que outorgou a Constituição, pertencia à Maçonaria. A presença das idéias liberais manifesta-se, pois, nítida, nos dispositivos constitucionais regulando matéria religiosa:

> Art. 5.º "A religião Católica Apostólica Romana *continuará* a ser a religião do Império. Tôdas as outras religiões serão permitidas com seu culto *doméstico ou particular*, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo."

São nossos os grifos. Releva assinalar a limitação ao culto público, mas não externo, ou seja, em locais que não se assemelhassem a igrejas. Registraram-se protestos de alguns bispos, contra a construção de casas de oração, protestantes, com aspecto semelhante ao de igrejas católicas. A garantia fundamental às liberdades religiosas está entretanto contida na parte da Constituição de 1824 referente à declaração dos direitos individuais:

> Art. 179. "A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império pela maneira seguinte:
>
> § 5.º Ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública."

3.2.2 Nos parágrafos 13 e 14 do mesmo artigo, a Constituição estabelece ainda a igualdade de todos perante a lei, e o sistema do mérito como único critério para o acesso aos cargos públicos, embora, segundo o art. 95, III não pudessem ser eleitos deputados os cidadãos que não professassem a religião do Império. A tolerância de todos os cultos, era, contudo, a regra geral.

3.2.3 E' interessante transcrever as palavras com que em 1825, à época aproximada da entrada em vigor de nossa Constituição Imperial, exprimiu-se SIMON BOLIVAR, no discurso preliminar à entrega, ao povo boliviano, de sua Carta Magna:

> "Em uma Constituição política não se deve prescrever uma religião, porque, segundo as melhores doutrinas sôbre leis fundamentais, estas são sòmente as garantias dos direitos políticos e civis; e como a religião não toca a nenhum dêstes direitos, ela é de natureza indefinível na ordem social e pertence à moral intelectual.
>
> A religião governa o homem em casa, no gabinete, dentro de si mesmo; só ela tem direito de examinar sua consciência íntima; as leis, pelo contrário, dizem respeito à superfície das coisas e não governam senão fora da casa do cidadão. Aplicando estas considerações, poderá um Estado reger a consciência dos súditos e velar sôbre o cumprimento das leis religiosas? A religião é a lei da consciência; tôda lei sôbre ela a anula, porque impondo a necessidade ao dever, tira o merecimento à fé, que é a base da religião.
>
> Deus e seus ministros são as autoridades da religião, que obra por meios e órgãos exclusivamente espirituais: porém de nenhum modo o corpo nacional, que dirige o poder público a objetos puramente temporais." (9)

3.2.4. Em nossa Constituição de 1824 e no discurso de BOLIVAR estão sintetizadas duas correntes opostas de pensamento: a de vinculação do Estado à religião, e a da absoluta neutralidade do Estado em matéria religiosa, admitida esta nos próprios Evangelhos ("Dai a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus" — Marcos, XII-7). Foi esta a atitude seguida pela França desde a ruptura da Concordata. Em nossos dias, entretanto, chegou-se a uma terceira posição que não é mais a do Estado teocrático nem tampouco a do ateismo oficial: é a da imparcialidade benevolente, como vem sendo praticada nos Estados Unidos. A êste respeito, merece menção PONTES DE MIRANDA, que distingue, no evoluir da legislação constitucional brasileira, sucessivas fases (10): assim, se em 1824 havia uma religião de Estado, em 1891 proclamava-se a laicidade absoluta do Estado, e o texto constitucional era *indiferente* à religião; já em 1934 a atitude da Constituição era *atenta*, passando o Estado a encarar tôdas as religiões com grande simpatia; a Carta de 1937 voltou a adotar um partido de *indiferentismo*, enquanto em 1946 a Constituição, de índole semelhante à de 934, volveu à atitude de *atenção simpática* e de benévola imparcialidade.

3.2.5 Muito embora tenha sido o catolicismo, até 1889, a religião oficial do Estado brasileiro, nem por isso deixaram de verificar-se, durante o

---

(9) *Apud* JOÃO BARBALHO U. C. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, 2.ª ed. corr. e aument., Bringuiet, Rio, 1924 — pp. 60-61.

(10) op. cit., loc. cit.

período imperial, sérios atritos entre as autoridades civis e eclesiásticas (11). Na realidade, estava a Igreja subordinada ao Estado, que intervinha na nomeação de prelados, legislava no sentido da progressiva extinção das ordens religiosas (por aviso-circular do Ministro do Império, em 19-5-1855, foi fechado o noviciado das ordens), etc. Tornou-se conhecida a chamada "Questão dos Bispos", quiçá um dos fatôres que precipitaram a queda da monarquia. Florescia, a seu turno, a Franco-maçonaria, à qual a Igreja movia tenaz oposição — o ambiente político-religioso fervilhava.

E' um êrro supor-se que, no Brasil, a Igreja preconiza uma religião de Estado. Na realidade, as relações entre o Estado e a Igreja tornaram-se muito mais íntimas e cordiais nos decênios mais recentes da República que o foram durante o Império (12). Hoje, é poderosa a influência da Liga Eleitoral Católica. "Em 1945 e 1952", "escreve THALES DE AZEVEDO", a Hierarquia e os sentimentos católicos do país impediram a votação do instituto do divórcio". Isto, na prática, porquanto, na legislação, guarda o Estado a sua prudente neutralidade em matéria de religião, prestigiando a tôdas com a mesma distante simpatia.

3.2.6 Podemos, pois, afirmar que, durante a vigência da Constituição de 1824, o Brasil conheceu tolerância, mas não liberdade indiscriminada de cultos religiosos, reclamada pelo povo. A primeira vez que se esboçou a reivindicação a tal liberdade foi, em 1868, no programa do Partido Liberal-Radical. Um ano mais tarde, o manifesto do Partido Liberal a consignou claramente, o mesmo fazendo o seu manifesto de 1877. Já em 1870 os republicanos propugnavam pela separação entre Estado e Igreja. Em 1875, foi aventado na Câmara, pelo então deputado TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE, um projeto no sentido de franquear as funções políticas e civis a todos os brasileiros, independentemente de sua crença religiosa. Não foi, porém, senão com o próprio advento da República, em 1889, que se instituiu a integral liberdade de cultos e a igualdade de tôdas as religiões perante a lei (13).

---

(11) THALES DE AZEVEDO, *O Catolicismo no Brasil*, Rio, Serv. de Docum. do Min. da Educ. e Cultura (Caderno de Cultura n.º 87), 1955 — pp. 19-21.

(12) "Entre o Estado-sacerdote e o Estado-leigo, é preferível o Estado-leigo. Tem sido mais funesta para a Igreja a intromissão do Estado nas coisas eclesiásticas, que a separação." — Pe. GERALDO FERNANDES, C.M.F., "A Religião nas Constituições Brasileiras", *in Revista Eclesiástica Brasileira*, vol. 8, fasc. 4 (dez. 1948), p. 832.

A situação é semelhante àquela que se verificou em Portugal, em 1940, quando da conclusão de uma Concordata com a Santa Sé. Por ensejo do primeiro aniversário de sua assinatura, assim falou o Cardeal Cerejeira: "O Estado Português reconhece a Igreja como ela é e assegura-lhe a liberdade; mas não a sustenta, protegendo-a como religião de Estado (...) O que a Igreja perde em proteção oficial, ganha-o em liberdade virginal de ação. Desligada de compromissos com o poder político, adquire a sua voz maior autoridade junto das consciências. Deixa a César inteiramente livre o campo, para melhor ocupar-se do que pertence a Deus." (*apud* J. MARITAIN, *O Homem e o Estado*, trad. Alceu Amoroso Lima. Agir, Rio, 1952, p. 189.

(13) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira* — Rio, 1918, p. 220.

3.3 Brasil-República:

3.3.1 REPÚBLICA VELHA

Os fervorosos republicanos que, abruptamente, puseram fim ao Império no Brasil eram, todos ou quase todos, positivistas, ou seja, adeptos e crentes da doutrina filosófico-religiosa de AUGUSTE COMTE. Êste simples fato influiu decisivamente sôbre a vida pública do país durante o Govêrno Provisório e os primórdios da Primeira República. Como sempre sói acontecer nos períodos de brusca mutação dos regimes políticos, deu-se a reação violenta, a total e completa dicotomia entre Estado e religião, sendo particularmente visada a que fôra a do Império.

Assim dispunha o decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890:

> Art. 1.º "E' proibido à autoridade federal, assim como à dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou atos administrativos, estabelecendo uma religião ou vedando-a, e criar diferenças entre os habitantes do país, ou nos serviços sustentados à custa do orçamento, por motivo de crenças, ou opiniões filosóficas ou religiosas."
>
> Art. 2.º "A tôdas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos atos particulares ou públicos que interessam o exercício dêste decreto".
>
> "Art. 3.º "A liberdade aqui instituída abrange não só os indivíduos nos atos individuais, senão também as igrejas, associações e institutos em que se acharem agremiados; cabendo a todos o pleno direito de se constituirem e viverem coletivamente, segundo o seu credo e a sua disciplina, sem intervenção do poder público."
>
> .....

O tom peremptório e positivo dêste diploma não admite dúvidas. Cumpre esclarecer, entretanto, o que se entende pelo *estabelecimento* de um culto. Segundo AURELINO LEAL (14), "é firmá-lo, reconhecê-lo legalmente, ou fazer-lhe concessões a outras recusadas". Êste conceito repete-se em tôda a legislação, como se verá.

Na República Velha, o segundo texto legal contendo referências à liberdade religiosa é o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, que publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Esta Carta Magna do Govêrno Provisório não é citada, por motivos ignorados, pela maioria dos autores, ao arrolarem as Constituições que regeram a vida pública nacional. Se isto se

---

(14) *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. Briguiet, Rio, 1925 — Vol. I, p. 156. Para definições semelhantes, ver também: COOLEY, op. cit., p. 224; BLACK, *Handbook of American Constituionel Law*, p. 453; OLIVEIRA FILHO, *in Repertório* cit., vol. XIV, p. 92.

deve à sua vigência efêmera, de menos de um ano, não justifica, entretanto, o fato, mormente em se considerando haver o mencionado decreto influído fortemente no arcabouço e no espírito da Constituição de 1891. As disposições do decreto n.º 510 são informadas, de maneira muito nítida, pelo radicalismo anticlerical dos fundadores da República, numa reação exacerbada e compreensível à religião oficial imposta pela Constituição de 1824. E' o seguinte o texto do referido decreto, na parte que interessa ao presente estudo:

> Art. 10. "E' vedado aos Estados, como à União:
>
> .....
>
> Art. 2.º Estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos".

Depois de haver declarado inelegíveis para o Congresso Nacional (pelo art. 26, 1.º) "os clérigos e religiosos seculares de qualquer confissão", e inalistáveis (pelo art. 70, §§ 1.º, 3.º, 4.º) "os religiosos de ordens monásticas, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitos a voto de obediência, regra ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual", assim prosseguia o decreto n.º 510, aludindo às garantias individuais:

> Art. 72. "A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
>
> .....
>
> § 3.º Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto; associando-se para êsse fim e adquirindo bens, observados os limites impostos pelas leis de mão-morta.
>
> § 4.º A República só reconhece o casamento civil, que precederá sempre as cerimônias religiosas de qualquer culto.
>
> § 5.º Os cemitérios terão caráter secular, e serão administrados pela autoridade municipal.
>
> § 6.º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.
>
> § 7.º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, terá relações de dependência ou aliança, com o Govêrno da União, ou o dos Estados.
>
> § 8.º E' excluída do país a companhia dos Jesuitas e proibida a fundação de novos conventos ou ordens monásticas".

Evidentemente, esta primeira Constituição Republicana, outorgada pelo Govêrno Provisório, abarca a questão da liberdade religiosa sob todos os seus aspectos: culto, associação, propriedade, casamento, cemitérios, ensino, mandato político, serviço militar, proselitismo. O parágrafo 7.º do art. 72 reforça

quase com redundância, o preceito do art. 10, 2.º. Com efeito, se já fixamos o conceito do *estabelecimento* de um culto religioso, resta-nos definir o que vêm a ser a *subvenção* e o embaraço dêste culto. Tornamos a recorrer ao ilustre comentarista e Ministro do Supremo Tribunal AURELINO LEAL; diz êle:

> "Subvencionar um culto é prover-lhe as despesas, em parte ou no todo, contemplando-o no orçamento do Estado". (15)

O conceito é exato, ressalvando-se que, de acôrdo com as finanças públicas modernas, há subvenções que, embora não constem do Orçamento, como os créditos especiais, constituem, ainda assim, forma clara de amparo pecuniário, concedido pelo Estado a quem lhe não faz jus. Acrescenta-se ainda, que, segundo JÈZE, a subvenção é uma "soma de dinheiro, paga, quer de uma vez, quer periòdicamente" (*Les Principes Généraux du Droit Administratif*, página 270). E' êste o conceito preciso, racional, jurídico, que se contrapõe ao apresentado por OLIVEIRA FILHO (16), que considera necessário, para configurar-se a subvenção, haver assistência permanente. "Prestar auxílio para construção de templos", diz êle, "não é subvencionar. O templo é uma coisa religiosa. Nêle, se realiza o culto externo. Contribuir para sua construção não é subvencionar culto". *Data venia*, há equívoco por parte do douto articulista. O seu raciocínio é um sofisma, e peca pela base: não há motivo para considerar-se como subvenção oficial apenas o suprimento *regular* de fundos. O financiamento, pelo Estado, das despesas decorrentes da realização de um único conclave de fiéis ou sacerdotes de determinada seita religiosa, ou de uma convenção realizada a intervalos de tempo, regulares ou não, constitui, do mesmo modo, subvenção. O truismo é óbvio. Seria, ainda, subvenção, se fôra estendida, simultâneamente, a tôdas e quaisquer seitas autorizadas a funcionarem no país. O Estado deve abster-se de semelhantes práticas que colidem com os preceitos taxativamente estipulados pelo direito objetivo (17). A cláusula legal, figurando no decreto n.º 510, de 1890, foi reproduzida em tôdas as Constituições subseqüentes, o que, aliás, não a impediu de tornar-se letra morta. E' um dos vários casos em que é patente o divórcio entre a boa teoria jurídica e a irrecusável evidência prática.

Retornemos, porém, à nossa terminologia. O art. 10, 2.º, da primeira Carta Constitucional provisória menciona o embaraço de culto religioso. Assim o qualifica A. LEAL (18)

> "Embaraçar o exercício do culto, compreende a escala que vai da abolição completa de uma religião a meras perseguições, empe-

(15) Op. cit., p. 157.

(16) *Repertório, idem.*

(17) Por outro lado, não se poderia considerar subvenção oficial a anuência do Govêrno a construção de uma estátua do Cristo Redentor no alto do morro do Corcovado, em logradouro à disposição permanente do público, sendo a obra financiada com recursos particulares. Consultado, afirmou A. LEAL, em seu parecer, que "nenhum embaraço constitucional existe" (op. cit. p. 158).

(18) op. cit., p. 157.

> cilhos ou barreiras opostas ao dito exercício, à reunião dos seus adeptos, etc., salvo disposições legais compreendidas no círculo do poder de polícia."

E' mister considerar, todavia, que, quaisquer sejam as restrições opostas à liberdade de cultos, para configurá-las como infração à lei constitucional e penal (que examinaremos em separado), requer-se seja êste seu escopo essencial, e não apenas uma conseqüência acidental, acessória, secundária.

Segundo a Constituição Provisória, que acabamos de considerar, e a de 1891, que lhe seguiu o espírito, seria o Brasil uma nação leiga, atéia, ou anti-religiosa? AURELINO LEAL é categórico em sua afirmação: "Politicamente, o Brasil é um país leigo" (19). Tal opinião não é, contudo, unânime:

> "Em nossos legisladores de 1891 nota-se confusão entre o Estado leigo e ateu. Sob a aparência de liberdade religiosa abriu-se o caminho a um Estado sem religião e ao desconhecimento completo da religião na vida da nação". (20)

Na realidade, não se deu nem uma coisa nem outra. O Estado brasileiro foi sempre neutro em matéria religiosa. Pode-se dizer apenas que, sob a vigência da Constituição de 1891, tal neutralidade foi, em teoria, colorida de certo grau de hostilidade, transformada, a partir de 1934, em simpatia. Não se pode menosprezar o fato, social e politicamente relevante, de que o sentimento religioso predominante no país é o cristão, o que condiciona a legislação e certas atitudes do Govêrno, justificadas, do ponto de vista jurídico, pelo costume, conquanto possam, a rigor, ser consideradas como violações indiretas ao texto da lei. Um exemplo disso é a entronização de imagens religiosas nos recintos das Câmaras legisferantes, nos tribunais, e em numerosas outras repartições públicas, assim como as missas em ação de graças e os Te-Deums mandados rezar pelo govêrno em comemoração aos fastos eventos públicos. O costume também é fonte de direito, desde que satisfaça as condições da máxima: *longus tempus, tacitus consensus populi;* é o que se verifica no exemplo citado, e em vários casos congêneres, justificando, assim, o fato *praeter legem*.

Ao Decreto n.º 510, segue-se, na cronologia da história constitucional brasileira, o Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro de 1890, que publicou a (nova) Constituição da *República* dos Estados Unidos do Brasil, apresentada, como projeto do Govêrno Provisório, ao Congresso Constituinte que, logo após, elaborou a Constituição de 1891. O Decreto n.º 914-A nenhuma novidade encerra, na parte referente à liberdade religiosa, reproduzindo mesmo, textualmente, e com idêntica numeração, as disposições supracitadas do De-

(19) Idem.

(20) Pe. G. FERNANDES, op. cit., p. 833.

creto nº 510, com exceção do art. 26, 1º, que, sofrendo pequenas alterações, passou a ter a seguinte redação:

> Art. 26. "São inelegíveis para o Congresso Nacional:
>
> 1.º Os religiosos regulares e seculares, bem como os arcebispos, bispos, vigários gerais ou forâneos, párocos, coadjutores e todos os sacerdotes que exercem autoridades nas suas respectivas confissões."

Ficou também mantida a proibição constante do art. 72, § 8º. O importante a assinalar, contudo, não é a privação de um direito político aos membros do clero, numerosos e influentes, mas sim que, embora visando discriminar em detrimento da Igreja Católica, a lei, tal como é, atinge por igual a tôdas as demais religiões, sem distinguí-la sob qualquer aspecto. A República Velha, fielmente positivista, ateve-se ao princípio básico da igualdade de tôdas as correntes religiosas entre si.

Finalmente, foi votada e promulgada, em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição Republicana, concebida no espírito na legislação precedente, que a alicerçou, e calcada na Constituição Americana de 1787. Não é precedida de nenhuma invocação religiosa. O artigo 11, § 2.º da Constituição de 91 reproduz textualmente a proibição do art. 10, 2.º do Decreto n.º 510, o mesmo ocorrendo nos artigos 70 e 42, §§ 6.º e 7.º, enquanto muitos outros parágrafos do mesmo importante artigo reproduzem, com ligeiras modificações ou acréscimos, (em grifo no texto a seguir), o disposto naquele decreto e no de número 914-A:

> Art. 72. "A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
>
> § 3.º Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para êsse fim e adquirindo bens, *observadas as disposições do direito comum*. (21)
>
> § 4.º A República só reconhece o casamento civil, *cuja celebração será gratuita*.
>
> § 5.º Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, *ficando livre a todos os cultos*

(21) Jurisprudência: "Não ofende o art. 72 § 3.º da Constit. de 1891, a ordem do comandante da Polícia Militar a oficial dessa corporação, proibindo-o de freqüentar sessões espíritas, em que se perturba a tranqüilidade pública e se praticam outros atos ilegais". (Acórdão da Relação de M. Gerais — *Rev. Forense* vol. XXXV, p. 498). A propósito, é de se notar o curioso acórdão em que um tribunal de Justiça (o do Distr. Federal) se abalança a distinguir "verdadeiro espiritismo, ciência ou religião", do que qualifica de falso espiritismo, "a fraude, impostura, mistificação, simulação". (*Rev. Forense*, vol. XCVII, p. 195).

religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.

§ 6.º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7.º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial nem terá relações de dependência ou aliança com o govêrno da União, ou dos Estados.

Em aditamento, foram incluídos no mesmo artigo, dois parágrafos novos:

§ 28. Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

§ 29. Os que alegarem motivos de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer ônus que as leis da República imponham aos cidadãos (...) perderão todos os direitos políticos.

Impõe-se um breve comentário a êste artigo. O § 2.º proclama a igualdade de todos perante a lei. O § 3.º substituindo as leis de mão-morta pelas disposições de direito comum, devolveu aos religiosos o direito de adquirir, possuir e alienar bens. O casamento civil, do § 4.º é, como frisa CARLOS MAXIMILIANO (22) "apenas a consagração do instituto criado pelo Decreto número 181, de 24-1-1890". O § 5.º "consolidou a boa doutrina norte-americana", sôbre a liberdade de cultos. O conceito de moral pública deriva do de ordem pública, mas com êle não se confunde, mesmo porque êste é rígido, e aquêle, flexível. Por moral pública — melhor seria dizer moralidade — entendemos de um modo geral, o padrão mínimo de decoro compatível com a vida em sociedade, aferido o seu grau segundo os usos e os costumes da coletividade em aprêço. O § 6.º, secularizando o ensino ministrado nos educandários públicos, não teve real aplicação prática, porquanto sempre houve clérigos católicos ensinando em escolas oficiais. Da mesma forma, foi precária a autoridade do dispositivo rotulado sob o § 7.º, situação essa que até hoje perdura.

O § 28, inspirado no art. 49 da Constituição Suíça, origina-se de uma emenda de SERZEDELO CORRÊA; esclarece JOÃO BARBALHO (23) que o referido parágrafo não inclui os estrangeiros residentes no Brasil — mencionados no art. 72, *caput* — vez que êstes não gozam de direitos políticos dos quais possam ser privados. O § 29 deve-se a uma emenda de DEMÉTRIO RIBEIRO, e encontrou cabal aplicação em um caso que aqui citamos, por considerá-lo ilustrativo: havendo um sacerdote invocado motivo de crença religiosa para eximir-se de depor em juízo, foi o mesmo excluído do alistamento eleitoral, por ato da respectiva junta, ato êste confirmado por aviso n.º 4, de 25-1-1894, do Ministro do Interior e Justiça.

(22) Op. cit., p. 221.

(23) Op. cit., p. 452.

Todos os dispositivos da Constituição de 1891 referentes a matéria religiosa foram mantidos na reforma constitucional de 1926.

3.3.2 REPÚBLICA NOVA

Continuando o nosso bosquejo pela evolução histórico-jurídica da legislação constitucional brasileira, verificamos, na que sucede à de 1891 — e que é a de 16 de julho de 1934 — uma tendência aposta à daquela. Por influência da Liga Eleitoral Católica, as constituições de 1934 invocaram o nome de Deus no preâmbulo de nossa extensa Lei Magna, (24) dando lugar a uma importante conseqüência, embora limitada ao plano teórico: a de que, a partir de então, passava — ou melhor, voltava — o Estado brasileiro a crer em Deus, como ente abstrato, isto é, sem professar especìficamente qualquer religião. A República, da posição neutra que adotara face à vida religiosa, assumira outra, a de participação crente, resguardada a sua imparcialidade. E', aliás, o que transparece da disposição do art. 17, inciso III, *in finis*:

> Art. 17. "E' vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal" e aos Municípios:
>
> I — criar distinções entre brasileiros natos...
>
> II — estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
>
> III — ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em pról do interêsse coletivo.

Êste pretexto da "colaboração recíproca" acobertou flagrantes violações da Lei Magna (25). No capítulo das garantias às liberdades individuais, assim reza, prolixamente a Constituição de 1934:

> Art. 113. "A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
>
> § 1.º Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias, ou dos pais, classe social, riqueza, *crenças religiosas* ou idéias políticas.
>
> .....
>
> § 4.º Por motivo de convicções filosóficas, políticas ou religiosas, ninguém será privado de qualquer dos seus direitos, salvo o caso do art. 111, letra *b* (26).

(24) THALES DE AZEVEDO, op. cit., p. 23.

(25) Pe. G. FERNANDES, op. cit., p. 846.

(26) Art. 111 — "Perdem-se os direitos políticos: (...) b) pela isenção de ônus ou serviço que a lei imponha aos brasileiros, quando obtida por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política."

§ 5.º E' inviolável a liberdade de consciência e de crença, e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costumes. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos têrmos da lei civil.

§ 6.º Sempre que solicitada, será permitida a assistência religiosa nas expedições militares, nos hospitais, nas penitenciárias e em outros estabelecimentos oficiais, sem ônus para os cofres públicos, nem constrangimento ou coação dos assistidos. Nas expedições militares a assistência religiosa só poderá ser exercida por brasileiros natos.

§ 7.º Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, sendo livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes. As associações religiosas poderão manter cemitérios particulares, sujeitos, porém, à fiscalização das autoridades competentes. É-lhes proibida a recusa de sepultura onde não houver cemitério secular".

Acêrca do matrimônio, assim dispunha a Constituição:

Art. 146. "O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa, cujo rito não contrarie a ordem pública ou os bons costumes, produzirá, todavia, os mesmos efeitos que o casamento civil, desta que (...) sejam observadas as disposições da lei civil e seja êle inscrito no Registro Civil".

E adiante:

Art. 153. "O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acôrdo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis, e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais."

O texto constitucional dispensa maiores explicações, bastando assinalar que o preceito do art. 113, § 4.º se dirige, não sòmente ao Estado, como também a "qualquer pessoa ou entidade intraestatal ou de direito público ou privado". (27) Se ao Estado compete o respeito pelas consciências — e é assim que MARITAIN define a tolerância civil — aos cidadãos, quer individualmente, quer associados, cumpre fazer o mesmo, entre si; caso contrário, deverá o Estado intervir, em obediência à garantia estipulada na Constituição. E' sugestivo um exemplo, efetivamente verificado na Suíça (Caso Schnyder, de

(27) PONTES DE MIRANDA, op. cit. p. 241

Lacken, *apud Rev. dos Trib.* S. Paulo, vol. XII, p. 65). Na decisão do Tribunal Federal Suíço firmaram-se as seguintes regras:

> 1 — A crítica livre das idéias religiosas de outrem só é garantida pela Constituição Federal enquanto ela se mostrar uma crítica objetiva e séria, e não um ataque pessoal e ofensivo.
>
> 2 — Os motejos que põem ao ridículo os dogmas e os objetos do culto com ofensas aos sentimentos religiosos alheios não podem gozar das garantias constitucionais.
>
> 3 — Todavia, é o ataque ao sentimento religioso de outrem, e não a ofensa feita à divindade ou à religião considerada em si mesma, que constitui fundamento para a repressão penal compatível com a liberdade de crença".

Tal o sentido de nosso dispositivo constitucional. E' de se notar, outrossim, que parte da Constituição Suíça foi aproveitada em a nossa de 1891, e também na de 1934 (exemplo: art. 113, § 5.º, 1.ª parte, correspondente ao art. 50 da Lei Magna helvética). A jurisprudência brasileira firmou o princípio da relatividade da liberdade de cultos, dentro do mútuo respeito. (28)

Quanto ao ensino religioso, regido pelo art. 153, é flagrante a diferença entre êste dispositivo e o do art. 72, § 6.º da Constituição de 1891; a mudança na orientação traduz a reviravolta na atitude geral do Estado brasileiro face à liberdade religiosa. Na Carta de 1937, contudo, nota-se uma tendência de regresso à situação anterior: êste indiferentismo pouco amistoso é típico dos Governos fortes, com inclinações de índole totalitária. Isto, porque todo direito assegurado aos indivíduos acarreta um dever de garantia para o Estado, pouco propenso, naqueles regimes extremistas, a fazer tais concessões.

São as seguintes as disposições contidas na Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, relativas à vida pública no setor religioso:

> Art. 32. "E' vedado à União, aos Estados e aos Municípios: (29)
>
> *a*) criar distinções entre brasileiros natos;
>
> *b*) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos".

---

(28) V. *Rev. Forense*, vol. XXVII, p. 175; C. MAXIMILIANO, op. cit., p. 699 ("Os fins que servem de norma de conduta as autoridades são os dos promotores do certame religioso e não os de quem se opõe a êle. Assim decidiu a justiça modelar da Grã-Bretanha". Casos Beatty vs. Gillbanks e Mc. Clenaghn vs. Waters); parecer de HAROLDO VALADÃO no recurso de Carlos Duarte da Costa, ex-bispo de Maura: "A Igreja Católica Apostólica Brasileira (...) está usurpando, desrespeitando e perturbando o livre exercício do culto da Igreja Católica Apostólica Romana.

O poder de polícia, no assunto, compreende a faculdade de assegurar o livre exercício do culto de uma religião e obstar que êsse culto seja perturbado por quem não pertence à mesma religião". (*Pareceres* do Cons. Ger. da Rep., vol. I, 1949, p. 383-401.

(29) A lei Constitucional n.º 9, de 28-2-1945 (art. 1.º), acrescentou, no art. 32 da Const. de 1937, o Distrito Federal, incluso na proibição.

Nada de novo até aí. O art. 32, *b* não faz senão reproduzir o disposto na Constituição de 1891 (art. 11, 2.º) e na de 1934 (art. 17, II). O teor da declaração de direitos é pouco liberal, e não favorece, tanto quanto a da Constituição precedente, o florescimento dos direitos religiosos, como aliás dos demais.

> Art. 122. "A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
>
> 1, Todos são iguais perante à lei.
>
> .....
>
> 4, Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para êsse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes.
>
> 5, Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal."

E prossegue:

> Art. 133. "O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professôres, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos."

E é só. Compare-se êste último artigo com o de número 153 na Constituição de 1934; notar-se-á logo a diferença reveladora...

Ingressamos na última fase da história constitucional brasileira, que é a atual, vigente, base de nosso direito positivo e objetivo. Os constituintes de 1946 foram inspirados por espírito semelhante ao que norteou a elaboração da Constituição de 1934, acrescido da natural reação democrática dos dispositivos da Carta de 1937. A Constituição em vigor prodigalizou cláusulas à questão religiosa; senão, vejamos:

> Art. 31. "À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:
>
> I — criar distinções entre brasileiros.....
>
> II — estabelecer ou subvencionar cultos religiosos, ou embaraçar-lhes o exercício;
>
> III — ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em pról do interêsse coletivo;
>
> .....
>
> IV — lançar impôsto sôbre: (...)
>
> *b*) templos de qualquer culto (...) desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins.

A despeito da interdição formal do inciso II o Govêrno da União tem subvencionado, com freqüência, obras religiosas, com ou sem o cunho de assistência social, que é sempre positivo. No capítulo dos direitos e das garantias individuais, assim reza a nossa Constituição de 1946:

> Art. 141. "A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros, residentes no país, a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
>
> § 1.º Todos são iguais perante a lei.
>
> § 1.º E' inviolável a liberdade de consciência e crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil.
>
> § 8.º Por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, ninguém será privado de nenhum dos seus direitos, salvo se a invocar para se eximir de obrigação, encargo ou serviço impostos pela leis aos brasileiros em geral, ou recusar os que ela estabelecer em substituição daqueles deveres, a fim de atender escusa de consciência.
>
> § 9.º Sem constrangimento dos favorecidos será prestada por brasileiro nato ou por opção assistência religiosa às fôrças armadas e, quando solicitada pelos interessados ou seus representantes legais, também nos estabelecimentos de internação coletiva.
>
> § 10. Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal. E' permitido a tôdas as confissões religiosas praticar nêles os seus ritos. As associações religiosas poderão, na forma da lei, manter cemitérios particulares".

O art. 31 prescinde de comentário pormenorizado, por constituir repetição do que fôra anteriormente legislado sôbre a matéria. O § 7.º foi objeto de vivos debates na Assembléia Constituinte: ALIOMAR BALEEIRO sugeriu fôsse substituída a expressão "liberdade de crença" por "liberdade de *crer* e de *duvidar*"; CAIRES DE BRITO foi autor de uma emenda no sentido de eliminar do projeto o trecho "desde que não contravenha à ordem pública e aos bons costumes", com o intuito de furtar ao arbítrio da mera autoridade policial, a pretexto da manutenção da moralidade e da ordem pública — que acentua ser de difícil definição — a livre manifestação do culto religioso dos negros da Bahia, que, segundo êle, estariam sendo abusivamente perseguidos pela polícia. (30) No caso, ao invés de suprimir a expressão em foco, consagrada (com variantes) desde 1824, melhor fôra delimitar os poderes das autoridades subalterna. (31)

---

(30) JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de* 1946. s.ed., Rio, 1947 — vol. III, pp 26-27.

(31) Jurisprudência brasileira: "E' da alçada policial proibir ou restringir o culto externo de confissão religiosa, desde que haja perigo de alteração da ordem pública ou ofensa aos bons costumes". (*Rev. Forense*, vol. XXXIV, p. 501).

Com efeito, por mais nobres, solenes e altissonantes sejam os textos de lei, de nada servem quando as autoridades responsáveis por sua aplicação não estão suficientemente impregnadas da essência espiritual que presidiu à feitura dessas leis. Da carência desta noção decorre a deplorável disparidade entre a norma jurídica e a realidade de seu cumprimento, deficiente ou nulo. Tal fato é particularmente sensível em matéria religiosa, no Brasil como alhures; entre nós, porém, dada a desproporção entre o número de fiéis das várias crenças religiosas, tendem as violações à lei a serem ignoradas pela maioria, contra o que as minorias, embora legalmente representadas nos corpos legisferantes, são impotentes para reagir.

O § 8.º origina-se, igualmente, de uma vitoriosa emenda de A. BALEEIRO (a de n.º 1.526). O § 9.º, retorna o art. 113, § 6.º da Constituição de 1934, que foi regulamentado pelo Decreto-lei n.º 6.535, de 26 de maio de 1944, criando o Serviço de Assistência Religiosa junto às fôrças em operações de guerra, em conseqüência do que capelães católicos e protestantes acompanharam a F.E.B. na Itália. Hoje, em tempo de paz, há uma Capelania Militar estabelecida; o art. 181, § 2.º da Constituição permite aos eclesiásticos cumprirem o seu dever militar neste serviço.

Segue o texto da Lei Magna, agora no capítulo que trata da família:

> Art. 163. "A família é constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel.....
>
> § 1.º O casamento será civil, e gratuita a sua celebração. O casamento religioso equivalerá ao civil se, observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requerer o celebrante ou qualquer interessado, contanto que seja o ato inscrito no registro público.
>
> § 2.º O casamento religioso, celebrado sem as formalidades dêste artigo, terá efeitos civis, se (...) fôr inscrito no registro público....."

(Segundo a nossa lei, uma sentença eclesiástica de anulação de casamento religioso é considerada estrangeira e portanto inválida sem a homologação pelo S. T. Federal).

Tratando do ensino religioso, assim dispõe a Constituição:

> Art. 168. "A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:
>
> .....
>
> V — o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acôrdo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por êle, se fôr capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável".

São estas as normas estatuídas pela Constituição Federal vigente sôbre a liberdade religiosa, em suas várias formas. A reforma constitucional, que ora se prenuncia, não cogita, até o presente, de modificar qualquer destas disposições.

4. OUTRAS DISPOSIÇÕES DE DIREITO OBJETIVO QUANTO À LIBERDADE RELIGIOSA

Além do fundamento constitucional à liberdade religiosa no Brasil, outras normas de direito público há que vinculam a atitude do Estado face ao problema. Em verdade, podemos ufanar-nos de que a nossa legislação é tradicionalmente liberal no reconhecimento dos direitos humanos fundamentais. Se isto ocorre no plano interno, reproduz-se na órbita internacional, do direito das gentes, face ao qual o Estado brasileiro assumiu compromissos que o compeliriam a formular as garantias em aprêço, e a assegurar o seu cumprimento.

4.1 A LIBERDADE RELIGIOSA NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO:

Somos do parecer que, uma vez espontâneamente assumido pelo Estado um compromisso na ordem internacional, e após o preenchimento das formalidades de ratificação que a lei nacional exige em cada caso, passa a norma de direito das gentes a integrar o direito nacional do Estado que a ela aderiu. Em apoio a essa tese, cita-se a doutrina dos mais renomados internacionalistas, e bem assim, as legislações de vários países (32). O princípio não constitui, entretanto, ponto pacífico. De qualquer maneira, as conseqüências da admissão ou negação da tese são, no caso brasileiro, irrelevantes e puramente teóricas, porquanto, como dissemos, já antes do estabelecimento de uma regra jurídica internacional no sentido da proteção à liberdade religiosa, o Brasil a incorporara ao acervo de sua legislação, constitucional, penal e administrativa. As declarações de direitos adotados são a "Declaração Americana dos Direitos e Deveres de Homem" (33) e a "Declaração Universal dos Direitos Humanos" (34), ambas de 1948. Assim reza a primeira:

> Art. II — "Tôdas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, sexo, língua, *crença* ou qualquer outra."
>
> Art. III — "Tôda pessoa tem o direito de professar livremente uma crença religiosa e de manifestá-la e praticá-la pública e particularmente."

---

(32) BLACKSTONE (*Commentaries of the law of England*, IV, sect. 67: "International law is a parte of the law of the land"); VERDROSS (*Derecho Internacional Publico*, trad. A. Tenyol y Serra, Aguilar, Madrid, 1955, p. 72 ("... dada una norma de D. Internacional comun, las autoridades del Estado no necesitan esperar a que esta norma sea recogida en una ley o un reglamento, sino que pueden aplicarla *directamente*"); Constit. dos Estados Unidos, art. VI, ap. 2.º, Constit. de Weimar (1919); Constit. Austríaca (1920), art. 9.º; Constit. Francês, (1948) art. 26; Constit. Italiana (1948), preâmbulo. Em apoio da tese, citem-se também: KELSEN, KINZ, LAUTERPACHAT, e outros.

(33) Aprovada pela IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, 2-5-1948, Resolução XXX.

(34) Aprovada em 10-12-1948, pela III Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris.

Pouco difere dêste o sintético art. XVIII da Declaração Universal:

> Art. XVIII — "Todo homem tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; êste direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular."

A Constituição Federal brasileira de 1946 reproduz todo o conteúdo dêsse preceito.

4.2 A liberdade religiosa no Direito Penal:

O sentimento religioso é penalmente tutelado desde o direito romano. Segundo o Código Penal brasileiro de 1890, Decreto n.º 847, de 11-10-1890 que compreende um capítulo sôbre os crimes contra o livre exercício dos cultos, era protegido, como bem jurídico, a liberdade ao culto religioso em geral; para a configuração do delito, porém, era — e ainda é — essencial que o ato inquinado de iliceidade, quer de dano, quer de perigo, "tenha procedido da intenção direta de perturbar (...) o exercício do culto, ou de impedir, por qualquer modo, a celebração de cerimônias religiosas" (34). Eram as seguintes as sanções cominadas pelo Código de 1890 aos violadores da liberdade religiosa:

> Art. 185. "Ultrajar qualquer confissão religiosa vilipendiando ato ou objeto de seu culto, desacatando ou profanando os seus símbolos publicamente:
>
> Pena — de prisão celular por um a seis meses.
>
> Art. 186. Impedir, por qualquer modo, a celebração de cerimônias religiosas, solenidades e ritos de qualquer confissão religiosa, ou perturbá-la no exercício de seu culto:
>
> Pena — de prisão celular por dois meses a um ano.
>
> Art. 187. "Usar de ameaças, ou injúrias, contra os ministros de qualquer confissão religiosa, no exercício de suas funções:
>
> Pena — de prisão celular por seis meses a um ano.
>
> Art. 188 — Sempre que o fato fôr acompanhado de violências contra a pessoa, a pena será aumentada de um têrço, sem prejuízo da correspondente ao ato de violência praticado, na qual também o criminoso incorrerá."

A Consolidação das Leis Penais compreendia os delitos materiais concernentes à violação da liberdade de cultos como crimes contra a liberdade

(34) *Rev. Forense*, vol. VII, p. 181. Jurisprudência: "As lesões ou injúrias a um sacerdote, por ocasião das funções sacras, pode perturbar o culto e ocasionar a interrupção dos atos religiosos; mas, desde que falte o ânimo direto à agressão do culto, tais contingências devem ser reputadas apenas como agravantes do crime principal". Ver também C. MAXIMILIANO, op. cit., p. 699.

individual. Assim não é, porém, visto que o bem jurídico colocado sob a égide da legislação penal é o sentimento religioso coletivo de natureza antes social que pessoal. O Código Penal de 1940 (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940) afasta-se, neste ponto, do Código Italiano de 1930 — "Código Rocco" no qual geralmente vai buscar a sua inspiração, mas que, se assemelha, no particular, à nossa antiga Consolidação. No Código vigente encontram-se englobados no mesmo título os crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. Assim, pois, dispõe o art. 208, único que interessa especìficamente ao nosso tema:

> Art. 208. "Escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa; impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso; vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso:
>
> Pena — detenção, de um mês a um ano, ou multa, de quinhentos cruzeiros a três mil cruzeiros.
>
> Parágrafo único. Se há emprêgo de violência, a pena é aumentada de um têrço, sem prejuízo da correspondente à violência."

Além do Código, a legislação penal complementar também trata, em certa medida, da liberdade religiosa, *lato sensu*: a Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1935, que define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, dispõe sôbre a matéria nos seguintes têrmos:

> Art. II — "Fazer publicamente propaganda:
>
> .....
>
> *b*) de ódio de raça, de religião ou de classe;
>
> Pena — reclusão de 1 a 3 anos.
>
> § 1.º A pena será agravada de um têrço quando a propaganda fôr feita em quartel, repartição, fábrica ou oficina.
>
> § 2.º Não constitui propaganda:
>
> *a*) a defesa judicial;
>
> .....
>
> c) a exposição, a crítica ou o debate de quaisquer doutrinas.
>
> § 3.º Pune-se igualmente, nos têrmos dêste artigo, a distribuição, ostensiva ou clandestina mas sempre inequivocamente dolosa, de boletins ou panfletos, por meio dos quais se faça a propaganda condenada nas letras *a*, b e c dêste artigo.

E mais adiante:

> Art. 15. "Incitar publicamente ou preparar atentado contra pessoas ou bens, por motivos políticos, sociais ou religiosos:
>
> Pena — reclusão de 1 a 3 anos ou a pena cominada ao crime incitado ou preparado, se êste se consumar."

Nada mais contêm as leis penais brasileiras que se relacione com a liberdade religiosa.

4.3 A crença religiosa como fonte de discriminação nos cargos públicos e políticos:

Já vimos que, segundo a Constituição de 1824, embora firmasse a igualdade dos cidadãos perante a lei e estabelecesse o merecimento como critério único para o acesso aos cargos públicos (art. 179, §§ 13 e 14), só poderiam ser eleitos para mandato representativo os que professassem a religião do Império, que era a católica (art. 95, III). Já o art. 73 da Constituição de 1891 franqueava a todos os brasileiros, ressalvada a capacidade especial estatuída em lei, o acesso aos cargos públicos civis ou militares; excluída, por outro lado, da elegibilidade, os religiosos de quaisquer denominações. Mantiveram-se na Constituição de 1934, as garantias de acesso, extinguindo-se a condição de clérigo secular ou regular como fator de inelegibilidade. A Carta de 1937, a seu turno, inscreveu em seu art. 122, inciso 3, um dispositivo semelhante, reproduzido na Constituição de 1946, com ligeira alteração formal, da forma que se segue:

> Art. 184. "Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer."

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de 1939, era omisso a respeito das relações de funcionários por motivo de religião; o Estatuto atual porém, (lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952) dispõe da forma seguinte:

> Art. 248. "Por motivo de convicção filosófica, religiosa ou política, nenhum servidor poderá ser privado de qualquer de seus direitos nem sofrer alteração em sua atividade funcional."
>
> .....

Está, pois, abolida qualquer restrição legal, que, por motivo de crença ou convicção de caráter religioso, possa haver existido, no tocante ao provimento de cargos públicos, o mesmo sucedendo com a elegibilidade para funções de membro de qualquer das casas do Congresso Nacional, e bem assim, das Assembléias Legislativas Estaduais como ainda das Câmaras Municipais. Pode gabar-se o Brasil de terem assento, em suas mais altas câmaras legisferantes, cidadãos pertencentes a várias minorias religiosas.

IV. CONCLUSÃO

De todo o exposto, depreende-se haver o Brasil, durante a Idade Moderna, florescido e maturado dentro de um ambiente de caldeamento étnico, social e religioso em que não poderiam frutificar mesquinhos ódios e sectarismos esteiados em infundados preconceitos, como alhures, para vergonha do gênero humano, sucedeu. Assim, o direito brasileiro regulando matéria religiosa pautou-se por uma orientação sempre moderada e progressivamente

liberal, consagrando, em seus textos vetustos assim como nos mais recentes, o sadio respeito à religião, em um clima de tolerância geral, compreensão recíproca e harmonia de interêsses, em benefício mesmo da coletividade. A união de todos os brasileiros, sem distinções de qualquer natureza que não as do mérito individual, com o escopo comum de engrandecer uma Nação — que grande já é, em horizontes físicos e morais — é hoje, uma feliz realidade, tanto no plano político quanto no jurídico. Aqui, respeitam-se e são honrados os direitos humanos, avultando o de cultuar ou não, como aprouver ao indivíduo, a divindade que a sua fé lhe indica como objeto de adoração. Esta tradição não é, a exemplo de outras regras, o fruto de cruentas porfias em tôrno de um ideal, que doutro modo emergeria maculado pelo sangue de gerações; trata-se, pelo contrário, do resultado de uma paciente e secular elaboração de preceitos jurídicos, nos quais se consubstancia a consciência espiritual do povo brasileiro. Outrossim, é indubitável que o cumprimento da norma de direito tende a cristalizar-se, em se aprofundando; destarte serão corrigidos, em futuro que esperamos não remoto, os ligeiros desvios da lei que ainda empanam o fulgor da declaração de direitos. Observe-se, todavia, que mesmo nestes vícios de somenos importância, a prática revela a positividade do sentimento nacional no tocante à religião — se a uma ou outra confissão se empresta certo realce, talvez indevido, a nenhuma se fazem restrições que lhe obstem ou por qualquer modo cerceiem o pleno exercício de seus lídimos direitos à associação, ao culto ou à propagação de sua respectiva fé. Em suma: *não há, no Brasil, impedimentos de qualquer natureza à liberdade dos cultos religiosos*.

V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. *Livros*:

1. AZEVEDO, THALES DE — *O Catolicismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Cultura (Caderno de Cultura n.º 87), 1955 — pp. 19-23, 66.

2. BALEEIRO, ALIOMAR — *Alguns andaimes da Constituição*. Livr. Principal, Rio de Janeiro, 1950 — p. 161.

3. BARBALHO U. C., JOÃO — *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. 2.ª ed. corr. e aument. Briguiet, Rio de Janeiro, 1924 — pp. 60-61, 451-452.

4. BARCELLOS, MILTON — *Evolução Constitucional do Brasil*. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1933 — pp. 56, 163-164, 207.

5. BARLÉU, GASPAR — *História dos feitos* recentemente *praticados* durante oito anos *no Brasil* e noutras partes *sob o govêrno* do Ilmo. João Maurício *Conde de Nassau* etc., ora governador de Wesel, Tenente-General de Cavalaria das Províncias Unidas sob o Príncipe de Orange. Trad. e anot. de Cláudio Brandão. Rio de Janeiro, Ministério da Educação, 1940 — pp. 55-57, 341, 368.

6. CAVALCANTI, THEMÍSTOCLES BRANDÃO — *A Constituição Federal Comentada*. 2.ª ed. rev. e aument. Rio de Janeiro, 1952, vol. III, pp. 97-100.

7. COOLEY, THOMAS M. — *The General Principles of Constituional Law*. Little, Brown & C., Boston, 1898 — pp. 224-227.

8. DUARTE, JOSÉ — *A Constituição Brasileira de* 1946. /s.ed/, Rio de Janeiro, 1947 — 3.º vol., pp. 26-27.

9. LEAL, AURELINO /DE ARAUJO/ — *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. Briguiet, Rio de Janeiro, 1925 — vol. I, pp. 156-160.

10. MARITAIN, JACQUES — *O Homem e o Estado*. Trad. Alceu Amoroso Lima. Agir, Rio de Janeiro, 1952 — pp. 189, 200, 212.

11. MATHEWS, JOHN MABRY — *The American Constituional System*. 2.ª ed. rev. ampl. McGraw Hill, Nova York /e/ Londres, 1940 — pp. 400-402.

12. MAXIMILIANO /PEREIRA DA SILVA/, CARLOS — *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro, 1918 — pp. 216-223, 694,699.

13. PONTES DE MIRANDA, /E./ — *Comentários à Constituição de* 1946. Rio de Janeiro, /s.d./, vol. III — pp. 236 — 241.

14. SAMPAIO DÓRIA, A. DE — *Direito Constitucional*. 3.ª ed. Cia. ed. nac., S. Paulo, 1953 — Tomo II, pp. 283-302.

15. VERDROSS, ALFRED VON — *Derecho Internacional Publico*. Trad. Antonio Tenyol y Serra. Aguilar, Madrid, 1955 — pp. 68, 72.

2. *Periódicos*:

1. ANAIS da Organização dos Estados Americanos. Washington D.C., União Pan-Americana, vol. I, n.º 1, (1949) — p. 129.

2. JUS DOCUMENTAÇÃO. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Ano VIII, n.º 3 (março 1955), pp. 71-72, 90-92.

3. REVISTA DO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro.

Tomo LXXVII (1915): parte I, p. 296 (Confer. de Aurelino Leal).
parte II, pp. 3-19.

Tomo especial do 1.º Congresso de História Nacional, (1915) parte III, pp. 25-28 (art. Dr. Augusto Olympio Viveiros de Castro); 793-795, 871, 873-877, 885-891 (art. Agenor de Roure, *Formação Constitucional do Brasil*).

4. REVISTA ECLESIÁSTICA BRASILEIRA, Petrópolis, vol. 8, fasc. 4 (dezembro 1948), pp. 830-846 — (Pe. Geraldo Fernandes, C.M.F., *A Religião nas Constituições Brasileiras*).

5. REVISTA FORENSE. Rio de Janeiro. Vol. VII, p. 181; vol. XXVII, p. 175; vol. XXXIV, p. 501; vol. XXV, p. 498; vol. XCVII, p. 195. Ver também: vol. XXVI, p. 374; vol. LXVI, p. 178; vol. CLVI, p. 48.

3. *Obras de referência*:

REPERTÓRIO ENCICLOPÉDICO DO DIREITO BRASILEIRO, por J. M. de Carvalho Santos /e/ José de Aguiar Dias. Ed. Borsoi, Rio de Janeiro, /s.d./ — vol. XIV, pp. 82-101 (verbete Culto, por *João de Oliveira Filho*).

Os Votos de Filadelfo Azevedo e a Responsabilidade Civil do Estado

ARNOLD WALD
Advogado no Distrito Federal

Coube a JOSSERAND incluir a jurisprudência entre as fontes do direito, contrariando opiniões tradicionalmente firmadas. Mais do que em outros países, é no Brasil que sentimos diretamente a influência exercida pelos acórdãos sôbre o direito em constituição. Explica-se tal fato pela preocupação dominante em nossos tribunais, não de mostrar cultura, mas de transformar cada caso concreto num amplo debate doutrinário. Já é essa, aliás, a aspiração do advogado que deverá levantar o debate, procurando enquadrar o conflito de interêsse no campo mais amplo de um problema de ordem social, moral ou filosófica (GEORGES COHENDY, *L'art de la plaidoirie*, 3.ª edição, 1948, pg. 53). Os nossos juízes souberam fazer com que seus votos ultrapassassem o caso *sub-judice* para externar uma opinião sôbre a matéria debatida, resumindo a jurisprudência anterior, trazendo à baila subsídios de direito comparado, lembrando os dados doutrinários sôbre a matéria. Com seu espírito percuciente de profundo conhecedor do direito e da vida judiciária nos diversos países, o Prof. RENÈ DAVID assinalou essa peculiaridade nos acórdãos brasileiros. "Le rôle de la doctrine, pareillement, varie dans les divers pays du groupe français. En France même, il paraît, au moins pour qui l'étudie superficiellement, être assez faible. Le juge ne cite que bien rarement dans ses jugements les auteurs dont le raisonnement peut l'avoir conveincu et les juristes ont été obligés d'avoir recours au procédé des notes d'arrêt dans l'espoir de trouver une meilleure audience dans la pratique. Avec la sécheresse des jugements français, et avec l'ignorance qu'ils manifestent extérieurement de la doctrine, le contraste est frappant si on lit les arrêts des juges brésiliens. Au Brésil, la doctrine tant étrangère que nationale, paraît jouer un rôle de premier plan: aut eurs français, italiens, portugais, espagnols, argentins, sont constamment cités, commentés par les juges dans leurs arrêts. Quiconque étudie une question de droit brésilien doit en tenir compte, et ne pas prétendre résoudre cette question en considérant les seules lois, décisions judiciaires, opinions des auteurs du Brésil" (RENÉ *David, Traité élementaire de droit civil comparé*, Paris, 1950, pg. 243).

Pouco antes, o catedrático da Faculdade de Direito de Paris observava que os votos vencidos eram muitas vêzes prenúncios de novas orientações legislativas (op. cit. pg. 242).

Procuramos explicar essa peculiaridade dos julgados brasileiros pela fusão existente entre a jurisprudência e a doutrina em nosso país. O número reduzido de técnicos do direito ainda não permite a divisão de trabalho de modo que os juízes são, ao mesmo tempo, magistrados, juristas e professôres das nossas faculdades. Há, todavia, uma certa vantagem no aspecto doutrinário dos votos proferidos pelos juízes. Acontece que o magistrado contribui, assim, para a evolução do direito, para a constituição de um novo direito, para a reforma de disposições legais obsoletas, para a adequação das normas jurídicas aos imperativos sociais e econômicos. O juiz tem, assim, um papel de criador e prepara, pelas suas sentenças, as reformas legislativas.

Entre os homens que mais souberam honrar a nossa magistratura, destacando o papel criador de nossa jurisprudência, merece especial destaque o nome de FILADELFO AZEVEDO. A sua atuação no Supremo Tribunal Federal não foi apenas a de um julgador. Foi a de um construtor do direito pátrio. Compara-se a missão por êle desempenhada à de um Marshall na Suprema Côrte norte-americana, à do Procurador Geral LECLERC no direito belga, à de PEDRO LESSA e EDMUNDO LINS no Excelso Pretório brasileiro. "Os seus votos, assinala o Ministro ANÍBAL FREIRE, nem sempre condiziam com a índole conservadora da maioria do Supremo Tribunal, mas sempre ressaltava nestas manifestações jurídicas um cunho de originalidade, de penetração, de consciência do valor humano e das contingências sociais no momento que atravessamos".

Um dos problemas cujo estudo mereceu as páginas mais brilhantes de FILADELFO AZEVEDO foi a responsabilidade civil do Estado. Vigorava, então, o art. 15 do Código Civil de acôrdo com o qual:

> "As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano."

A responsabilidade civil do Estado dependia, pois, da prova de culpa dos funcionários no exercício das suas atividades de representantes do Estado. O princípio dominante era, pois, o mesmo que imperava no direito civil, baseando-se a responsabilidade na culpa. Fôra êsse o primeiro passo realizado, já que anteriormente fôra defendida a irresponsabilidade completa do Estado por atos de seus funcionários. (V. o nosso artigo: *A Responsabilidade civil do Estado e seus antecedentes doutrinários em Direito Brasileiro* in Revista do Serviço Público, março de 1955, pg. 541).

Como coubera a RUY BARBOSA fazer reconhecer a responsabilidade civil do Estado pelos atos culposos praticados pelos funcionários públicos, foi a missão de FILADELFO AZEVEDO fazer reconhecer, em seus votos, a responsabilidade do Estado, independentemente da prova de culpa dos seus agentes.

Julgando recurso interposto da Apelação Cível n.º 7.246, do Rio Grande do Norte, FILADELFO AZEVEDO apresenta um voto vencido que é um verdadeiro estudo monográfico da responsabilidade civil do Estado. Evoca a evo-

lução constitucional e legislativa na matéria para, a seguir, fazer o histórico da jurisprudência nacional, assinalando as suas oscilações desde o caso do bombardeio da Bahia em 1912, do levante do Forte de Copacabana em 1922, da revolta de São Paulo em 1924 até as conseqüências judiciárias do movimento de 1930 e da revolução constitucionalista de 1932.

Detendo-se no fundamento dos arestos, assinala não encontrar nêles uma adesão à teoria do risco, não obstante alguns passos do Ministro CARVALHO MOURÃO, alusões mais precisas de ANTÃO DE MORAES e votos eruditos do Ministro OROZIMBO NONATO.

Passando uma vista de olhos na doutrina, conclui citando CASTRO NUNES quando reconhece que cabe "ao direito administrativo, cuja formação autônoma é um dos grandes acontecimentos jurídicos de nossa época, dar as primeiras diretrizes da reação contra os velhos postulados de direito civil, assentando a responsabilidade do Estado em novas bases". Estuda, a seguir, o direito comparado, opondo a máxima *The king can do not wrong* à tradição germânica e francesa da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público. Indo mais além, estuda os princípios da responsabilidade civil dos Estados em direito internacional público. Concluindo, aponta a solução da controvérsia doutrinária no princípio da assistência social "que se embrica com a solidariedade, geradora do risco estatal". A coletividade deve suportar os riscos dos danos causados quando tiver havido inércia da parte das autoridades. É a solução já proposta por TRIANDAFIL que considerava que a culpa devia ser a base da responsabilidade nas relações interindividuais e o risco seu fundamento nas relações entre os grupos e as coletividades.

Citando BIELSA, FILADELFO AZEVEDO assinala que, ao se abandonar a noção de culpa, se deixa também o instituto da responsabilidade para se penetrar no da garantia legal. São idéias que encontramos hoje desenvolvidas na obra de Starck que se baseia na responsabilidade não mais na culpa do autor do dano mas no direito à segurança que a lei garante à vítima.

Em outros votos (V. *Um Triênio de Judicatura*, vol. VII pgs. 99 a 125) mantém o eminente jurista pátrio o seu ponto de vista sôbre a matéria, reconhecendo a responsabilidade social do Estado com fundamento na teoria do risco.

"Assim, conclui, o mesmo princípio que, na ordem privada, estabelece, por exemplo, para as emprêsas de transporte, pràticamente a teoria do risco, a própria responsabilidade pelo fortuito, embora através da culpa de prepostos, deve estender-se ao Estado, sem que se considere absurdo repartir as conseqüências do acaso pela coletividade, isto é, por tôdas as células do organismo.

Por conseguinte, abstraio da noção de culpa para decretar a responsabilidade do Estado." (Op. cit. pg. 123).

Na realidade, previu FILADELFO AZEVEDO a superação da responsabilidade civil pròpriamente dita pela reparação como garantia, como seguro social. Se cada indivíduo tem a sua saúde, a sua vida e os seus bens garantidos todos constitucionalmente contra qualquer lesão, não se justifica o tradicional *res perit domino*, os danos causados devem ser repartidos e divididos pela coleti-

vidade que os deve assumir. É nesse sentido que se manifesta quando diz: "Finalmente, para os que, como eu, fundam a responsabilidade do Estado em bases de solidariedade, como simples intermediário na distribuição equânime de prejuízos sofridos sem culpa, não adiantaria fazer distinções de fato. De qualquer forma, o princípio de assistência social presidiria a compensação dos anos" (op. cit. pg. 125).

Mas, a reparação que nos casos de culpa deve ser a mais ampla possível pode ser limitada e reduzida nas hipóteses em que tem o risco como fundamento.

Tais foram as idéias básicas lançadas e desenvolvidas por FILADELFO AZEVEDO no campo da responsabilidade civil do Estado. Idéias que vingaram, penetrando em nossa legislação. Efetivamente, a Constituição de 1946 abandonou o princípio da culpa dos funcionários como premissa necessária da responsabilidade estatal. A nossa Magna Carta, em seu art. 194, declara que:

> "As pessoas jurídicas em direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiro.
>
> Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores dos danos quando tiver havido culpa dêstes."

É evidente que a Constituição vigente abandonou o critério tradicional, seguindo as teorias modernas da responsabilidade social do Estado, de conformidade com a lição de FILADELFO AZEVEDO, cuja obra construtiva neste campo é incontestável.

O art. 194 da Carta Magna patenteia a responsabilidade do Estado por todos os atos praticados por funcionários no exercício das suas funções independentemente da prova de culpa seja do funcionário seja da administração.

A interpretação do art. 194 deu margem a algumas dúvidas totalmente infundadas diante da clareza meridiana do texto que consagra a responsabilidade do Estado como fundamento do risco, só permitindo todavia ação regressiva contra o funcionário quando prova a culpa dêste.

É normal que ao lesado não caiba provar a culpa do funcionário o que, em muitos casos, seria impossível diante de seu desconhecimento da organização interna da máquina estatal. Justifica-se, todavia, que o Estado, no caso de ação regressiva, tenha de provar a culpa do funcionário, já que na hipótese contrária, o funcionário poderia ficar sujeito a pesadas indenizações, que os seus vencimentos não comportam, sem que tivesse havido culpa da sua parte.

As interpretações divergentes não atendem nem ao elemento gramatical, nem ao fator histórico da elaboração do artigo em questão.

Comentando o mencionado dispositivo constitucional, esclarece o especialista na matéria que é AGUIAR DIAS:

> "A cláusula *quando tiver havido culpa dêstes* significa, apenas, que, não tendo havido culpa dêles, não haverá ação regressiva, jamais, como se tem pretendido, que, não havendo culpa do funcionário, não haverá ação contra o Estado" (A Época, n.º 192, pg. 39).

Poderíamos acrescentar à lição de AGUIAR DIAS que tal interpretação consistiria em subordinar o caput do artigo ao seu parágrafo único, o que é contrário a tôdas as normas de hermenêutica.

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI entende que o preceito constitucional necessita de regulamentação não considerando revogado o art. 15 do Código Civil (V. TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, 2.ª edição, 1951, pg. 354 e segs.).

Expondo sintèticamente a posição da doutrina e da jurisprudência a respeito do art. 194 da Constituição, o juiz MANOEL DE CASTRO CERQUEIRA, em recente artigo, intitulado *A Responsabilidade objetiva das pessoas de direito público interno*, publicado na *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n.º II, observa que não é admissível subordinar a idéia consagrada na nova norma de direito público, — mormente de direito constitucional — à legislação de direito privado, máxime se essa legislação é do passado. Cita as opiniões sôbre a matéria de OROZIMBO NONATO e de PONTES DE MIRANDA, além de farta jurisprudência no sentido de acatar a responsabilidade objetiva das pessoas de direito público interno. (Rev. cit. pg. 60-65).

Vimos, assim, a recente evolução da legislação no tocante à responsabilidade civil do Estado, evolução ensejada e devida, em grande parte, aos esforços de FILADELFO AZEVEDO, às opiniões por êle emitidas em seus votos, muitas vêzes vencidos no Supremo Tribunal Federal.

A renovação do nosso Direito Administrativo é pois devida, em grande parte, à influência exercida pelos nossos magistrados que querem adequar às normas as necessidades impostas pela realidade hodierna e pelos imperativos da ordem moral e econômica.

Consultor Geral da República

Assunto: Magistrado. Aposentadoria. Lei aplicável. Adicional. Art. 194, II do Estatuto dos Funcionários. Interpretação.

PARECER

Número de referência 175 X

Solicita o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o parecer desta Consultoria Geral, sôbre o pedido do Desembargador aposentado Dr. Antônio Telles Neto, submetido em exposição de motivos pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, à decisão superior.

O requerente Juiz de Direito da Justiça do Distrito Federal, foi aposentado no cargo de Desembargador, gozando dos benefícios da Lei n.º 288, de 8 de junho de 1948, modificada pela de n.º 616, de 2 de fevereiro de 1949, por ter servido, como oficial da reserva das Fôrças Armadas na zona delimitada pelo Decreto n.º 10.490-A, de 25 de setembro de 1942.

Não obstante a controvérsia suscitada, por ocasião de sua aposentadoria, obteve os benefícios daquela lei.

Pede agora o Desembargador Telles Neto, as vantagens concedidas pelo art. 184, II, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis por ter mais de 35 anos de serviço, o que vale dizer *o acréscimo de 20% sôbre os proventos da aposentadoria, quando ocupante da última classe da respectiva carreira.*

Existem no processo diversos pareceres que esclarecem os pontos essenciais da questão, notadamente o do Consultor-Geral da República, Dr. Carlos Medeiros Silva, e do Consultor do D.A.S.P., Dr. Caio Tácito.

Deixando de lado, a questão da contagem do tempo de serviço, merecem exame as seguintes:

1 — A aplicação do art. 184, II, do Estatuto aos magistrados;

2 — Saber se, com a promoção, pela Lei n.º 288, de 1948, poder-se-á considerar o interessado aposentado como *ocupante* da última classe da respectiva carreira.

A *primeira questão,* merece detido exame não só em face do argumento suscitado no processo, de que o Estatuto é lei supletiva, em se tratando de magistratura, como também diante dos princípios constitucionais que integram a magistratura em um sistema orgânico todo peculiar.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, é expresso quando diz em seu art. 1.º que "esta lei institui o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos territórios".

No seu art. 253, dando a medida da sua aplicação, fora dos quadros restritos e definidos dos funcionários públicos, manda estender subsidiàriamente os seus preceitos — *aos membros do magistério, do Ministério Público e da carreira de Diplomatas,* regidos por leis especiais.

Não se refere à magistratura, também porque parte de outro poder, tècnicamente errado seria incorporá-la aos órgãos da administração pública, visados diretamente pela regulamentação legal do Estatuto.

A magistratura tem título especial na Constituição, inconfundível com aquêle destinado aos funcionários, cercada a justiça de direitos, prerrogativas, garantias especiais e inconfundíveis.

Ainda mais, cada magistratura local tem a sua lei de organização judiciária no Distrito Federal a de n.º 8.527, Decreto-lei,

de 31 de dezembro de 1945, que fixou os direitos, vantagens, regalias, regime de aposentadoria.

Os vencimentos da magistratura constam de lei especial, obedecidos êsses vencimentos a preceitos constitucionais (art. 124, VI). As condições de aposentadoria, as gratificações e vantagens também não se enquadram na legislação própria aos funcionários públicos, cujos vencimentos obedeceram a um sistema, todo peculiar, de classificação de cargos, vantagens, etc.

Como, portanto, procurar matéria subsidiária em preceito isolado, peculiar ao Estatuto, criado sôbre pressupostos outros que não os da magistratura?

A matéria subsidiária é complementar e deve se subordinar a um mesmo sistema. Sistemas diversos não se completam, não podem ser supletivos e subsidiários.

Ora, o regime de gratificações faz parte do regime de vencimentos.

Existe, finalmente o argumento objetivo, tirado da própria letra da lei. Esta não se estende à magistratura, porque na discriminação das áreas de sua aplicação (art. 253) não está mencionada a magistratura.

Os magistrados não são funcionários públicos para efeito da aplicação do Estatuto, porque a própria lei não lhes estendeu a sua eficácia e os seus efeitos.

Mencionou o magistério, o Ministério Público, silenciou quanto aos magistrados. A êles não quis estender os seus efeitos.

A tendência da jurisprudência é nesse sentido, como se vê do acórdão do Supremo Tribunal Federal (*in* "Revista de Direito Administrativo", vol. XXX, página 137), proferido no Recurso Extraordinário número 13.843, em 2 de maio de 1950.

Os juízes são membros de um poder constitucional, outro que não o poder administrativo, como bem o demonstrou Aníbal Freire, *in* "Revista Forense", volume 83, página 257.

Os argumentos nesse sentido poder-se-iam multiplicar, partindo da órbita constitucional até atingir as menores minúcias da vida judiciária, vencimentos, vantagens, férias, licença, aposentadoria, disciplina, limitações, etc.

Mas, admitindo-se por absurdo a aplicabilidade do Estatuto, não se pode admitir a adeqüação do preceito invocado ao caso concreto.

O Estatuto atribui a vantagem do art. 184, ao funcionário aposentado quando *ocupante* da última classe da respectiva carreira.

Tirando a equiparação estranha *de classe* aos diversos graus da hierarquia judiciária, verifica-se ainda que êsse benefício só é atribuído aos que já tenham atingido a última classe da carreira ao serem aposentados.

A lei não diz — aos que forem *aposentados na última classe* — mas sim aos *ocupantes* — isto é, os que já tenham sido promovidos e tomado posse na última classe.

Ora, o interessado, nunca *ocupou* o cargo de desembargador. Foi promovido, em virtude de lei especial, para gozar das vantagens econômicas e da dignidade do cargo.

Mas, para fazer jus à gratificação de 20%, necessário fôra não apenas a sua promoção *prévia*, antes da aposentadoria, mas a sua promoção, posse, exercício e subseqüente passagem para a inatividade.

O vocábulo escolhido pelo legislador é restritivo, não permite a extensão aos que hajam sido aposentados na última classe, mas os que nela já se achavam quando se verificou a passagem para a inatividade.

O vocábulo "*ocupante*" é freqüentemente usado no Estatuto, no mesmo art. 184, invocado, item III — exige mesmo a "ocupação" durante três anos para gozar dos benefícios dos 20%.

Essa insistência no fato material, no ato da ocupação do cargo, inclusive em certos casos, com a continuidade da ocupação, mostra bem o sentido restritivo, limitativo do preceito legal.

A promoção obtida, já constitui, por si mesma, um adicional, um acréscimo aos proventos da aposentadoria visando antes de tudo a melhoria das condições de inatividade.

Foi a razão pela qual, a promoção não se verificou na ativa, mas no ato de passagem para a aposentadoria.

O deferimento do pedido seria a soma de duas vantagens pecuniárias adicionais na mesma aposentadoria.

Por tôdas essas razões, firmei a convicção não só de que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, não é aplicável aos magistrados, principalmente neste particular, como também quando o fôsse, não teria aplicação o preceito invocado.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1955. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor-Geral da República.

Nota: PR 27.925-55 — N.º 823, de 27 de abril de 1956, encaminhando o Parecer n.º 175 X, do Dr. Consulto-Geral da República, pendente de aprovação presidencial, sôbre pedido de reconsideração do despacho que recusou o direito à aposentadoria com o vencimento do cargo de Desembargador, acrescido de vinte por cento, ao Dr. Antônio Telles Neto. "Aprovado. Em 11-6-56". (Restituído processo ao MJNI., em 14-6-56).

Publicado no *Diário Oficial* de 14-6-956, págs. 11.701-02 — Seção 1.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Consultor Jurídico da S.E.I.P.N., transferido para o Ministério da Fazenda. Incompatibilidade da lotação, em face das atribuições da função. Impasse legislativo. Meio de obviá-lo.

PARECER N.º 1.451-56

I

O Dr. César Carneiro Leão de Vasconcelos ocupava a função de Consultor Jurídico da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, sendo amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946.

2. Por fôrça da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954 (art. 5.º), passou êle a integrar a Tabela Única de Mensalistas — Parte Suplementar — do Ministério da Fazenda, até seu aproveitamento em cargo, assegurado pelo art. 257 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

3. A concretização dessa medida ocorreu com o Decreto n.º 36.291, de 5 de outubro de 1954, com a criação da função de Consultor Jurídico, referência 31, na mencionada Tabela, ficando-lhe assegurada a diferença entre o salário que percebia na Superintendência (Cr$ 10.900,00), e o da função isolada que passou a ocupar (art. 6.º e seu parágrafo único).

4. Foi, assim, o Dr. César de Vasconcelos, lotado na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e, logo após, relatado no Serviço do Patrimônio da União. Contra essa nova lotação se insurge, por entender que não é possível subordiná-lo a outra autoridade, que não o Ministro de Estado, em face do que dispõe o Decreto-lei n.º 8.564, de 7 de janeiro de 1946, cujo art. 3.º está assim redigido:

"Os consultores jurídicos terão as atribuições que lhes forem fixadas pelas leis e regulamentos e ficarão diretamente subordinados aos respectivos Ministros de Estado e Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público".

5. Daí pretender a sua lotação na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, embora sem subordinação ao respectivo Procurador, mas diretamente ligado ao Ministro da Fazenda, pois que não há lotação no gabinete ministerial.

6. Além dessa reivindicação, pleiteia o requerente a equiparação de seu salário ao vencimento dos demais Consultores Jurídicos do Serviço Público Federal, ou seja, seu enquadramento no símbolo CC-4, para o que seria de alterar-se o Decreto n.º 36.291, de 1954, citado.

7. As razões apresentadas pelo suplicante não lograram convencer o Ministério da Fazenda, nem a Divisão de Pessoal dêste Departamento, como se verifica dos expedientes que se encontram no processo.

II

8. Passo a examinar, primeiramente, a parte relativa à lotação do requerente, bem como o que diz respeito às atribuições que lhe deverão ser cometidas, desprezando a preliminar levantada pelo Ministério da Fazenda, endossando, assim, as considerações expendidas pela D.P. dêste Departamento, no item 6 do seu parecer.

9. A transferência do requerente para o Ministério da Fazenda ocorreu por fôrça de determinação legal (art. 5.º da Lei número 2.193, de 1954, citada), de que o Decreto n.º 36.291, de 1954, nada mais é do que uma complementação. E' evidente, todavia, que o dispositivo legal — de caráter amplo e genérico, pois que abrange todos os extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transi-

tórias, pertencentes à Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional — não pode ferir os direitos já definitivamente incorporados ao patrimônio do suplicante, inclusive quanto às atribuições próprias da função, sob pena de violação de mandamento constitucional expresso (art. 141, § 3.º), assim enunciado:

"A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

10. Ora, sendo o postulante Consultor Jurídico, não basta conservar, na transferência, a denominação da função mas lhe devem ser cometidas as atribuições inerentes a essa atividade profissional, o que, aliás, está claramente estatuído no § 3.º do artigo 7.º da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (aplicável ao extranumerário por fôrça do art. 252, n.º II, do mesmo diploma legal), cuja redação é a seguinte:

"E' vedado atribuir-se ao funcionário encargos ou serviços diferentes dos que os próprios de sua carreira ou cargo, e que como tais sejam definidos em leis ou regulamentos".

11. As funções de Consultor Jurídico não se confundem com as próprias dos Assistentes Jurídicos. São de maior hierarquia, representando os pronunciamentos de seu titular a expressão jurídica máxima do órgão a que serve. Daí a impossibilidade da lotação do requerente no Serviço do Patrimônio da União, por isso que seus pareceres, ali, estariam sujeitos à revisão do Procurador Geral da Fazenda Nacional, que, no Ministério da Fazenda, desempenha, também, a função de Consultor Jurídico, ao contrário do que entende o requerente. De fato, estabelece o art. 1.º da Lei n.º 2.642, de 9 de novembro de 1955:

"A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, denominação que passa a ter a Procuradoria Geral da Fazenda Pública, diretamente subordinada ao Ministro de Estado, *é o órgão de consulta jurídica do Ministério da Fazenda*, de exame e fiscalização dos contratos que interessem a receita da União, de apuração da dívida ativa federal e sua inscrição para fins de cobrança judicial, e de cooperação com o Ministério Público da União, junto à Justiça comum, além das demais atribuições definidas nesta lei" (grifei).

12. A lotação do suplicante na Procuradoria Geral também não tem cabimento, pois, ou ficaria subordinado ao respectivo Procurador Geral, o que importaria em não se atender à hierarquia, como já esclarecido, ou subordinado ao Ministro, como pretende o postulante, o que, igualmente, não teria fundamento, surgindo, assim, dualidade de competência, de vez que o Procurador Geral também tem como atribuição responder a consultas de ordem jurídica (art. 1.º da Lei n.º 2.642, transcrito no item anterior).

III

13. Dessas considerações se infere que a medida geral, decorrente do art. 5.º da Lei n.º 2.193, de 1954, veio criar um impasse à administração, pois a função do requerente não pode ser desempenhada no Ministério da Fazenda.

14. Na feitura da lei, não atentou o legislador com o caso especial do suplicante, pois que, como Consultor Jurídico, não poderia ser lotado no Ministério da Fazenda, ou em qualquer outro Ministério que já possuisse titular dessas funções.

15. Estou em que o embaraço surgido com a transferência do postulante, tendo decorrido de expressa determinação legal, só será obviado através de ato da mesma hierarquia, não se encontrando nos recursos normais de hermenêutica solução para o caso.

16. A título de sugestão, lembro a possibilidade da criação de um cargo de Consultor Jurídico do Ministério da Saúde, no qual seria aproveitado o suplicante, uma vez que aquela Secretaria de Estado não conta, nos seus quadros, com função dessa natureza. Nesse sentido, se aprovada a sugestão, êste Departamento poderia articular-se com o citado Ministério, para verificar a conveniência da medida, propondo-se, em seguida, mensagem ao Congresso Nacional, se o Senhor Presidente da República houver por bem concordar com a solução aventada.

IV

17. Quanto à equiparação do salário do requerente ao vencimento correspondente ao padrão CC-4, em que se acham classificados todos os demais Consultores Jurídicos do Serviço Público Federal, parece-me que essa providência também só encontrará fundamento quando o suplicante venha, efetivamente, a desempenhar as funções próprias do cargo, o que não está acontecendo, embora não tenha êle concorrido para isso. De qualquer modo, porém, não há, ainda, prejuízo dessa ordem para o postulante, visto que o salário que lhe é pago, no momento, corresponde, exatamente, àquele que percebia

na Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

18. Em conclusão, parece-me necessário regularizar a situação funcional do requerente, com a adoção da medida sugerida no item 16, que atenderia a tôdas as reivindicações do interessado, inteiramente justas.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 9 de maio de 1956. — *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Interpretação do art. 3.º da Lei n.º 608, de 1949, para efeito dos benefícios conferidos pela Lei número 288, de 1948. As vantagens desta não são perceptíveis cumulativamente com as do art. 184, n.º I, do Estatuto dos Funcionários.

PARECER N.º 10.091-53

I

Ademar Menezes Ramos foi aposentado no cargo da classe H da carreira de Agente de Estrada de Ferro do Quadro II do Ministério da Viação e Obras Públicas com fundamento no art. 176, n.º II, combinado com o artigo 184, n.º I, do vigente Estatuto dos Funcionários.

2. O interessado, alegando ter participado em operações de guerra na Divisão Naval, nos anos de 1917 e 1918, julga-se amparado pelos arts. 1.º, 5.º e 6.º da Lei n.º 288, de 8 de junho de 1948, alterada pela de n.º 616, de 2 de fevereiro de 1949, combinados com o art. 3.º da Lei n.º 608, de 10 de janeiro de 1949. Em sentido favorável, manifestam-se o Ministério da Viação e Obras Públicas e a D.P. dêste Departamento.

3. Assim entendendo, propõe o Ministério seja tornado sem efeito o decreto de aposentadoria, para considerar promovido o interessado, de acôrdo com os dispositivos citados no item anterior, à classe I daquela carreira e, em seguida, aposentá-lo, na conformidade do art. 176, n.º II, combinado com o art. 194, n.º I, do Estatuto dos Funcionários.

4. Destarte dois são os pontos objetos da consulta:

a) se os arts. 1.º, 5.º e 6.º da Lei número 288, de 1948, alterada pela de n.º 616, de 1949, combinados com o art. 3.º da Lei n.º 608, de 1949, incidem sôbre a hipótese do processo; e

b) em caso afirmativo, se, por êsse efeito, tem o interessado direito à promoção à classe imediatamente superior (classe I), e, ainda, a aposentar-se com as vantagens da classe J, nos têrmos do art. 176, n.º II, combinado com o art. 184, n.º I, do Estatuto dos Funcionários.

II

5. Sôbre a incidência da Lei n.º 288, de 1948, aos que tenham participado de operações de guerra na Divisão Naval, nos anos de 1917 e 1918, parece-me inexistir a menor dúvida. Nesse sentido, aliás, já opinou o meu ilustre antecessor, em parecer citado pela Divisão de Pessoal dêste Departamento. Manifesto-me de modo idêntico, quanto a êsse ponto, diante da clareza do art. 3.º da Lei n.º 608, de 1949, assim redigido:

> "A disposição do art. 6.º da Lei n.º 288, de 8 de junho de 1948, estende-se aos tripulantes da Divsião Naval em operações de guerra (D.N.O.G.), bem como aos demais militares e civis enviados pelo Brasil à França, em caráter militar, na guerra de 1914-1918".

6. Pela certidão de fls. 6, verifica-se que o interessado satisfaz as condições do art. 3.º da referida Lei n.º 608, de 1949, transcrito no item anterior. Logo, os benefícios do art. 1.º da Lei n.º 288, de 1948, na redação dada pela Lei n.º 616, de 1949, por fôrça dêsse art. 3.º da Lei n.º 608, combinado com os arts. 5.º e 6.º da Lei n.º 288, citada, são perfeitamente aplicáveis ao interessado.

III

7. Examinado êsse ponto, sendo certo que o servidor de que se trata, ao aposentar-se, o fêz a pedido, por contar mais de 35 anos de serviço, cumpre indagar se as vantagens daquela Lei especial podem ser desfrutadas cumulativamente com as decorrentes do disposto no art. 184, n.º I, do Estatuto dos Funcionários. Em outras pelavras, se deverá ser êle considerado promovido à classe I, *ex-vi* da Lei n.º 288, e, em seguida, aposentado, com as vantagens da classe J, na conformidade do citado art. 184, n.º I.

8. Os arts. 1.º e 6.º da Lei n.º 288, de 1948, na redação dada pela Lei n.º 616, de 1949, dispõem:

"Art. 1.º O oficial das Fôrças Armadas, que serviu no teatro de guerra da Itália, ou tenha cumprido missões de patrulhamento, vigilância e segurança do litoral, e operações de guerra e de observações em qualquer outro teatro de operações, definidas pelo Ministério respectivo, inclusive nas ilhas de Trindade, Fernando de Noronha e nos navios da Marinha de Guerra, que defendiam portos nacionais em zonas de operações de guerra, quando transferido para a reserva remunerada, ou reformado, será prèviamente promovido ao pôsto imediato, com os respectivos vencimentos integrais".

"Art. 6.º Idênticas vantagens serão concedidas aos civis e militares componentes da Missão Médica que o Brasil enviou à França, em caráter militar, na guerra de 1914 a 1918, assim também aos oficiais, suboficiais, subtenentes e sargentos das Fôrças Armadas, que naquela luta mundial tomaram parte, em missões de patrulhamento e operações de guerra dentro ou fora do país, e nas ilhas de Fernando Noronha e Trindade, com direito a receber os vencimentos correspondentes ao pôsto da promoção conferida por esta Lei sòmente a partir de sua vigência".

9. Verifca-se, assim, que a promoção somente se defere, por fôrça dêsses dispositivos, com a passagem à inatividade do beneficiado. Antes da aposentadoria, nenhuma promoção será concedida com fundamento nesse diploma legal.

10. O art. 184, n.º I, do Estatuto dos Funcionários, por sua vez, estabelece:

"Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

I. Com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediata superior".

11. Parece-me, assim, evidente que a incidência de uma lei exclu as vantagens da outra, vale dizer, aos servidores que fizerem jus aos benefícios outorgados pela Lei número 288, de 1948, não poderão ser deferidos os favores do art. 184 do Estatuto dos Funcionários, e *vice-versa*. O que terá de assegurar-se é a opção por qualquer das vantagens concedidas, mas nunca a sua percepção concomitante.

12. Com efeito, em qualquer das hipóteses, os benefícios da promoção são concedidos com a condição de ser o funcionário aposentado. Se, após a incidência de uma das normas em exame, se viesse a aplicar a outra, ter-se-ia a promoção de inativo, o que não tem a menor justificativa.

13. No caso especial dos autos, por conseguinte, não tem qualquer interêsse prático o reconhecimento da aplicação das vantagens da Lei n.º 288, de 1948, ao interessado, por isso que as outorgadas pelos dispositivos em que se fundamentou a aposentadoria são de idêntica natureza e, como esclarecido, umas excluem as outras.

14. Efetivamente, sendo o servidor, no momento da aposentadoria, ocupante de cargo da classe H, quer se lhe apliquem os favores da Lei n.º 288, de 1948, quer os do art. 184, n.º I, do Estatuto dos Funcionários, seus proventos serão iguais aos vencimentos da classe I.

15. Em face do exposto, opina pela desnecessidade da alteração do fundamento da aposentadoria do interessado, por inexistir, na espécie, qualquer interêsse prático e terem os dispositivos em que se baseou o ato inteira incidência ao caso, mormente em face de haver a aposentadoria sido decretada a pedido, nos têrmos do art. 176, n.º II, do Estatuto dos Funcionários.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 1956. — *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Prorrogação dos prazos de validade de provas de habilitação. da Lei n.º 2.705-A, de 1956. Interpretação dos arts. 1.º e 2.º Marco inicial da prorrogação.

PARECER

I

A espécie versa sôbre interpretação dos arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 2.705-A, de 7 de janeiro de 1956, assim redigido:

"Art. 1.º Ficam incluídos os candidatos aprovados em provas de habilitação, homologadas até 31 de dezembro de 1954, na exceção contida no art. 2.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto de 1954.

Art. 2.º Para os efeitos desta Lei, ficam os prazos de validade das provas de habilitação prorrogadas por 2 (dois) anos".

2. A D.P. dêste Departamento, esclarecendo que os prazos de validade de algumas provas de habilitação terminaram em 15-1-1955, 2-4-1955, 24-4-1955, 21-5-1955 e 3-11-1955, aventa uma das três seguintes hipóteses, para prorrogação daqueles prazos, adiantando que a adoção de qualquer dos três critérios seria justificável:

"*a*) a contagem do prazo de validade das P.H. (s) se fará a partir do término da validade, descontando-se o tempo em que estêve interrompido;

b) a contagem se fará a partir do término da validade, sem aquêle desconto; e

c) a contagem se fará a partir da publicação da Lei".

3. Por despacho do Sr. Diretor-Geral, foi-me presente a matéria, para opinar a respeito.

II

4. O art. 2.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto de 1954, que, embora vetado, foi mantido pelo Congresso Nacional, estabeleceu a impossibilidade de admissão de extranumerário-mensalista a partir da data da publicação da lei, vale dizer, após a publicação do dispositivo vetado, que ocorreu no Diário Oficial de 29 de novembro de 1954.

5. Essa determinação legal impeditiva do provimento, por admissão, daquela categoria de servidores veio colher muitos candidatos, que haviam obtido êxito em provas de habilitação com êsse objetivo, cujo prazo de validade ainda se não escoara. Daí a providência do Congresso Nacional em resguardar a justa expectativa dêsses candidatos, consubstanciada na Lei n.º 2.705-A, de 7 de janeiro de 1956, cujo art. 1.º os incluiu entre as exceções a que se refere o art. 2.º da Lei n.º 2.284, citada. Complementando essa disposição, o art. 2.º da mencionada Lei número 2.705-A de 1956, prorrogou o prazo de validade daquelas provas por dois anos.

III

6. Feitas essas considerações, com o intuito de esclarecer o assunto, passo a examinar a parte sôbre a qual fui chamado a opinar, ou seja, a partir de que marco deve ter início a prorrogação de dois anos do prazo de validade daquelas provas, a que se refere o art. 2.º da Lei n.º 2.705-A, de 1956.

7. A palavra — *prorrogação* expressa ato ou efeito de prorrogar, derivando dêste vocábulo (do latim: *prorogare*), que significa: prolongar; protrair; alongar, dilatar (um prazo estabelecido); fazer durar além do tempo estabelecido (V. Caldas Aulete, "Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguêsa"; Cândido de Figueiredo, "Dicionário da Língua Portuguêsa" e Laudelino Freire, "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguêsa"). Assim, a prorrogação pressupõe a *continuidade*, vale dizer, o alongamento, sem interrupção, do têrmo do prazo inicial, já escoado. Não alcança o primeiro, antes do seu término; mas é uma dilação daquele, a partir do seu marco final.

8. Parece-me, assim, afastada, de logo, a hipótese referida na alínea c do item 2, isto é, fazer iniciar a prorrogação, de um modo geral, da data da publicação da Lei número 2.705-A, de 1956. Tal interpretação não tem o menor fundamento, por isso que se choca com o significado da palavra, como acima demonstrado.

9. Quanto à interrupção a que se refere a D.P., decorrente da sustação de admissões no interregno entre a publicação do dispositivo mantido pelo Congresso Nacional (artigo 2.º da Lei n.º 2.284, de 1954), que ocorreu no Diário Oficial de 29-11-1954, e a data da entrada em vigor da Lei número 2.705-A, de 1956 (18-1-1956), parece-me que deve ser ela considerada, para desconto, já que, em alguns casos, como os das P.H. (s) mencionadas no item 2, atinge mais de metade do prazo de prorrogação.

10. Não há, nessa interpretação, incoerência com o acima exposto, porquanto a interrupção de prazos de validade dos concursos é de uso administrativo, quando se adotam medidas gerais restritivas de admissão ou nomeação, como ocorreu em 1946, com a Circular n.º 5 da Secretaria da Presidência da República, cuja interpretação redundou naquela medida (V. parecer da D.P. no processo n.º 976-50, *in* D.O. de 6-5-1950).

11. Com maior razão há de se entender, na espécie, quando a impossibilidade de admissão decorreu de dispositivo legal, como acima ficou esclarecido.

12. Inclino-me, assim, pela solução preconizada na alínea *a* do item 2.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de maio de 1956. — *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

MUNICÍPIO — COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

E' inconstitucional o dispositivo de lei estadual que limita a percentagem em que o Município pode aumentar os seus impostos.

Município de Curitiba versus Indústrias J. Bettega & Cia. — Recurso extraordinário n.º 23.329 — Rel.: Ministro Nelson Hungria.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recursos extraordinários número 23.329, acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, declarar a inconstitucionalidade do art. 57, III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná e a constitucionalidade da cobrança do impôsto ora questionada, na conformidade das notas precedentes, integrantes da presente decisão.

Custas ex-lege.

Supremo Tribunal Federal, 9 de julho de 1954. — *José Linhares*, presidente. — *Nelson Hungria*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria: O presente recurso extraordinário versa assunto idêntico ao do de n.º 22.712, cujos autos foram remetidos ao Tribunal Pleno para julgamento da suscitada matéria constitucional.

Os recorridos, Indústrias J. Bettega & Cia., impetraram e obtiveram do Tribunal de Justiça do Paraná mandado de segurança contra o Município de Curitiba, no sentido da nulidade do lançamento dos impostos de indústrias e profissões e licença para o exercício de 1952, aumentados muito além de 20%, em contraste com o art. 57, III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná, e sem que antes do exercício financeiro fôssem publicadas as correspondentes leis especiais (leis ns. 401 e 412, sancionadas, a primeira a 5 de dezembro de 1951, e a segunda a 17 do mesmo mês, mas só publicadas, respectivamente, a 24 e 17 de janeiro de 1952) e a lei orçamentária (n.º 410, sancionada a 17 de dezembro de 1951, mas só publicada a 10 de junho de 1952).

Não se conformou a Municipalidade e veio com o apêlo extremo, invocando apoio nas letras *a*, *e* e *d* do preceito constitucional, pois o acórdão recorrido teria:

a) desatendido ao art. 28, II, letra *a*, da constituição federal, que assegura a autonomia dos Municípios por meio da "decretação e arrecadação dos tributos de sua competência";

b) julgado violado o art. 57, III, da lei estadual n.º 64 de 21 de fevereiro de 1948 (Lei Orgânica dos Municípios Paranaense) não obstante sua inconstitucionalidade, porque restritiva da autonomia tributária municipal;

c) colide com o art. 141, § 34, da Constituição e arestos de outros Tribunais, inclusive desta Suprema Côrte, ao negar validade às leis tributárias e orçamentárias em questão, porque publicadas quando já em curso o exercício financeiro.

Foi o recurso arrazoado e contra-arrazoado, oficiando a fls. 101 o Dr. procurador-geral da República, que opina pelo conhecimento e provimento do recurso.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Nelson Hungria (relator): Proponho que, para o julgamento do presente recurso, se aguarde o pronunciamento do Tribunal Pleno sôbre a argüida inconstitucionalidade das questionadas leis paranaenses.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: ordenada a remessa dos autos ao

Tribunal Pleno, para julgamento de matéria constitucional.

Não compareceu, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Luis Gallotti, sendo substituído pelo Sr. Ministro Afrânio Costa.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Nelson Hungria*: Sr. presidente, o caso foi por mim exposto perante a egrégia 1.ª Turma do seguinte modo:

"O presente recurso extraordinário versa assunto idêntico ao do de n.º 22.712, cujos autos foram remetidos ao Tribunal pleno para julgamento da suscitada matéria constitucional.

Os recorridos, Indústrias J. Bettega & Cia. impetraram e obtiveram do Tribunal de Justiça do Paraná mandado de segurança contra o Município de Curitiba, no sentido da nulidade da lançamento dos impostos de indústrias e profissões e licença para o exercício de 1952, aumentados muito além de 20%, em contraste com o art. 57, III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná, e sem que antes do exercício financeiro fôssem publicadas as correspondentes leis especiais (leis ns. 401 e 412, sancionadas, a primeira a 5 de dezembro de 1951, e a segunda a 17 do mesmo mês, mas só publicadas respectivamente, a 24 e 17 de janeiro de 1952) e a lei orçamentária (n.º 410, sancionada a 17 de dezembro de 1951, mas só publicada a 10 de junho de 1952).

Não se conformou a Municipalidade e veio com o apêlo extremo invocando apoio nas letras *a*, *c* e *d* do preceito constitucional, pois o acórdão recorrido teria:

a) desatendido ao art. 28, II, letra *a*, da Constituição federal, que assegura a autonomia dos Municípios por meio da "decretação e arrecadação dos tributos de sua competência";

b) julgado violado o art. 57, III, da lei estadual n.º 64, de 21 de fevereiro de 1948 (Lei Orgânica dos Municípios Paranaense), não obstante sua inconstitucionalidade, porque restritiva da autonomia tributária municipal;

c) colide com o art. 141, § 34, da Constituição e arestos de outros Tribunais, inclusive desta Suprema Côrte, ao negar validade às leis tributárias e orçamentárias em questão, porque publicadas quando já em curso o exercício financeiro.

Foi o recurso arrazoado e contra-arrazoado, oficiando a fls. 101 o Dr. Procurador-geral da República, que opina pelo conhecimento e provimento do recurso".

Dada a matéria constitucional argüida, propus e foi determinada a remessa dos autos a êste Tribunal Pleno, para o seu pronunciamento.

E' o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Nelson Hungria* (relator): Entendo que o art. 57, III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná é inconstitucional, pois que, infringindo a autonomia financeira do Município recorrente, achou de limitá-la, ao arrepio do art. 28, II, letra *a*, da Constituição federal. Perfeitamente regular, em face desta, foi o aumento de tributos determinado pela legislação municipal ed Curitiba.

Resta a questão de saber se a cobrança dos impostos em questão, no exercício de 1952, infringe o art. 141, § 34, da Constituição. Não deparo a infringência reconhecida pelo acórdão. O que a Constituição exige, para o efeito da cobrança do impôsto, é a precedência da lei tributária e da autorização orçamentária. No caso concreto, as leis tributárias e a orçamentária foram sucessivamente promulgadas antes do exercício financeiro a que se referiam, e não importa que tenham sido publicadas já no curso dêste, por isso que se trata de leis que, como adverte Carlos Maximiliano ("Direito Intertemporal", pág. 337), "regem um estado de fato contínuo", atingindo-o "pela duração de um exercício financeiro", e não havendo, portanto, "no caso, retroação, *factum praeteritum* alvejado pelo fisco, porém situação em curso". Êste mesmo critério é definido por Temistocles Cavalcanti parecer *in* "Rev. de Direito Administrativo", volume 16, págs. 301-304), com apoio em Roubier Trotabas, Tesoro e Fazolis.

E' de ser destacada a lição de Roubier ("Les conflits de lois dans le temps", II, pág. 500): "Le caractére de tous ces impôts ets qu'ils sont assis, non pas sur un fait qui s'accomplot en un moment de la durée, mais sur un état de fair continu, destiné à se prolonger sur une certaine période de temps, et ils atteignent cet état pour la durée d'une anée... Dans ces conditions il est clair qu'une loi nouvelle qui vient modifier le régime de ces impôts quant à leur taux, ou a leur mode d'établissement... s'applique sans retroactivité à tous les impôts de L'année

en cours: car il n'y a pas factum praeteritum, il y a seulement une situation en cours sur laquelle les lois nouvelles ont un effet immediat". Não me parece que seja acertada, pelo demasiado rigorismo, a opinião contrária de Aliomar Baleeiro ("Limitações constitucionais ao poder de tributar"). No caso vertente, repita-se, as leis tributárias e a orçamentária foram promulgadas antes do exercício financeiro de 1952, e, embora publicadas já no curso dêste, as tributárias a 17 e 24 de janeiro do dito ano e a orçamentária a 10 de junho, aplicam-se a todo o referido exercício. Não me parece aceitável, sequer a restrição no sentido de permitir a exigência dos impostos a partir da publicação da lei orçamentária, pois esta se entrosa com as leis tributárias, publicadas no início do exercício financeiro e expressamente referidas por aquela. E neste sentido tem sido a jurisprudência dêste Supremo Tribunal.

Isto pôsto, julgo inconstitucional o art. 57, III, da lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná e constitucional a cobrança dos impostos em questão.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: Sr. Presidente, o princípio de que os Municípios têm administração própria em tudo que diga respeito a seu particular interêsse sofre exceção, quando a Constituição atribui aos Estados a Fiscalização da administração financeira, nos têrmos do art. 22, estabelecendo-se essa fiscalização nas Constituições dos Estados. Tenho admitido que a Constituição estadual estabeleça as regras para que possam os Municípios aumentar os seus tributos.

Acho que é válida a restrição feita pelas Constituições dos Estados, para possibilitar aos mesmos Estados a fiscalização financeira dos Municípios. No caso, como mostrou o Sr. Ministro relator, essa restrição foi estabelecida na Lei Orgânica dos Municípios, não resultou da Constituição estadual. Julgo, assim, inconstitucional o artigo 57, § 3.º, da Lei Orgânica dos Municípios Paranaenses e válida a cobrança feita pelos Municípios.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: foi julgado inconstitucional o art. 57 da Lei Orgânica e constitucional a cobrança do impôsto, devendo os autos voltar à Turma para julgamento final, unânimemente.

Ausentes, justificadamente, os excelentíssimos Srs. Ministros Mário Guimarães e Abner de Vasconcelos.

Deixaram de comparecer, por se acharem em gôzo de licença especial, os Exmos. Senhores Ministros Barros Barreto e Rocha Lagoa, substituído, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 2.276 — DISTRITO FEDERAL

Lançamento ex-officio dos impostos de renda e de lucros extraordinários. Procedência, em parte, da ação anulatória, por ter havido majoração indevida dos lucros presumidos.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel.

Recorrente: Juiz de Direito da 2.ª Vara da Fazenda Pública *ex-officio.*

Apelante: União Federal.

Apelada: Fábrica "Phenix" Produtos Químicos Ltda.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 2.276, do Distrito Federal, em que é recorrente o Juiz de Direito da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante a União Federal e apelada a Fábrica "Phenix" Produtos Químicos Ltda.:

Acorda a 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege.*

Rio, 26 de outubro de 1954. — *Sampaio Costa,* Presidente. — *João Frederico Mourão Russel,* Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel — Recorrem o Dr. Juiz, e a União Federal, voluntàriamente, da sentença que julgou procedente, em parte, a presente ação ordinária proposto pela Fábrica "Phenix" Produtos Químicos Ltda. contra a União Federal, a fim de anular lançamentos relativos ao impôsto de renda e ao impôsto de lucros extraordinários.

Diz a sentença recorrida: (lê fôlhas 118 a 123.).

A União Federal arrazoou o seu recurso, de fls. 126 a 127, nestes têrmos: (lê).

Contra-arrazoou a apelada, de fôlha 129 a 131, da seguinte forma (lê).

Emitiu a douta Subprocuradoria Geral da República, às fls. 137, êste parecer: (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel (Relator — Sr. Presidente, nego provimento ao recurso para manter a sentença recorrida, por seus fundamentos.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz —

No que toca à prejudicial de perempção, eu, como o Relator, a repilo, em face do que dispõe o artigo 1.º do Decreto-lei n.º 42, de 1948, e dado o fato de que a ação foi realmente proposta dentro do prazo.

No que toca ao mérito, parece-me, também, ter havido majoração indevida. A douta sentença recorrida acertou, a meu ver, nada havendo a corrigir neste passo. Quanto aos lucros do ano base, para seu cômputo proporcional, a sentença foi contrária à autora, porém esta se conformou com o julgado. Assim, concluo com o Relator negando provimento aos recursos.

DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 26 de outubro de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negaram provimento aos recursos. O Senhor Ministro Sampaio Costa acompanhou o voto do Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Sampaio Costa.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 2.341 — SERGIPE

A responsabilidade civil da estrada de ferro, por danos causados a passageiros por motivo de acidente em suas linhas, pode ser reconhecida sem que seja apresentado o bilhete de passagem, quando o desastre ferroviário, por sua importância e número de mortos, se tenha tornado de conhecimento notório, sem que haja sido convincentemente impugnada a condição de passageiro da vítima.

Relator: Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz, substituindo o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.

Revisor: Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

Recorrente: Juízo da 4.ª Vara da Comarca de Aracaju, "ex-officio".

Apelante: União Federal.

Apelados: Maria Androsínia dos Santos e seus filhos menores.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 2.341, do Estado de Sergipe, em que figuram como recorrente o Juízo da 4.ª Vara da Comarca de Aracaju, "ex-officio", apelante a União Federal e apelados Maria Androsínia dos Santos e seus filhos menores:

Acordam os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, na 1.ª Turma, dar provimento, em parte, ao apêlo da União e ao recurso de ofício, nos têrmos do voto do Exmo. Senhor Ministro Djalma da Cunha Melo. Decisão unânime. Tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas "ex-lege".

Rio, 19-10-54. — *Alfredo Bernardes*, Presidente. — *João José de Queiroz*, Relator.

RELATOR

O Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz — A espécie está relatada e decidida pelo Juiz Dr. Olimpio Mendonça:

Vistos, etc.

Maria Androsínia dos Santos, doméstica, residente nesta Capital, na qualidade de representante de seus filhos menores, Manuel Messias dos Santos, Pôrto dos Santos, Noemi, Xisto, Adroaldo e Pedro dos Santos, propôs a presente ação de indenização, contra a União Federal, representada pelo Dr. Procurador da República, neste Estado, a fim de haver as perdas e danos que forem liquidados na execução, em conseqüência da morte de Manuel Messias dos Santos, com quem era casada religiosamente, pai de seus filhos menores.

Alega a autora que Manuel Messias dos Santos, no dia 18 de março de 1946, às 19 horas, viajando como passageiro da Estrada de Ferro Leste Brasileiro, foi vítima de pavoroso desastre que ocorreu, no lugar denominado Pedrinhas, próximo à Estação de Riachuelo, neste Estado, morrendo imediatamente, conforme o atestado de óbito junto (fls. 5); que oficiou patenteado pelo exame procedido no local, que dito desastre resultou da culpa por negligência da administração da Estrada de Ferro, explorada pela ré por não estar aparelhada com material de tração e de transporte em quantidade suficiente para suprir às necessidades do tráfego, utilizando-se do serviço de máquinas, composições e linhas imprestáveis.

A ré, pelo seu representante, contestou o pedido às fls. 18 e 19, sendo o processo saneado, defendendo as partes seus pontos de vista, na audiência de instrução e julgamento (fls. 28).

Vieram-me os autos para proferir decisão, na forma prevista pelo artigo 277, parágrafo único, do Código de Processo Civil, sendo designada audiência por leitura e publicação da sentença.

Considerando que a autora era de fato casada religiosamente com a vítima do desastre referido, Manuel Messias dos Santos, havendo dessa união os menores Manuel Messias dos Santos, Pôrto dos Santos, Noemi, Xisto, Adroaldo e Pedro dos Santos (docs. de fls. 6 a 13);

Considerando que segundo se verifica pela certidão de fls. 5 Manuel Messias dos Santos, contava 40 anos de idade, era lavrador, casado eclesiàsticamente, tendo falecido em conseqüência do desastre da Leste Brasileiro ocorrido a 18 de março de 1946, por hemorragia interna em conseqüência de forte contusão no torax;

Considerando que a certidão de fôlhas 23 a 25 mostra que o desastre referido ocorreu efetivamente no dia 18 de março de 1946, no lugar denominado Pedrinhas, município de Riachuelo, em conseqüência de responsabilidade culposa, sendo elevado o número de mortos e feridos;

Considerando que dado o imprevisto do desastre, por parte da vítima, pessoa humilde e ignorante, não é de esperar tivesse êle sua situação jurídica, quanto à família, perfeitamente ajustada às exigências da lei, tal encarece o Dr. Procurador da República, na sua contestação de fls.;

Considerando que a prova do contrato de transporte da vítima, ou apresentação de seu bilhete de passagem, para figurar nos autos, é outra exigência absolutamente descabida, dadas as proporções do desastre;

Considerando que a jurisprudência pacífica dos tribunais, que as estradas de ferro respondem pelos desastres que sucederem em suas linhas aos viajantes e de que resulte morte, ferimento ou lesão, indenizando as pessoas que ficaram privadas, pela morte, de alimento, auxílio e educação, sendo o assunto regulado pelos artigos 17 e 22 da Lei n.º 2.681, de 7 de dezembro de 1912, que não foi derrogada pelo Código Civil;

Considerando que a culpa das estradas de ferro, nos desastres, que ocorrem aos passageiros, é sempre presumida, devendo as perdas e danos serem liquidados na execução, em conformidade com os arts. 1.537 e seguintes do Código Civil; e arts. 911 e 912 do Código de Processo Civil, com a modificação do Decreto-lei n.º 4.565, de 11 de agôsto de 1952;

Considerando, finalmente, aos motivos expostos, e que o processo obedeceu ao rito legal;

Julgo e condeno a ré, a União Federal a pagar à autora, como representante de seus filhos menores, a importância que fôr apurada na execução, por perdas e danos, juros de mora, custas e honorários de advogado, que arbitro em 20% do que fôr liquidado, convertendo-se o capital em títulos da dívida pública federal, para a constituição da renda.

Publique-se, registre-se e intime-se.

Na forma da lei, recorro de ofício para o Egrégio Tribunal Federal de Recursos da Capital da República.

Aracaju, 14 de novembro de 1949. — *Olimpio Mendonça.* (fls. 31-33).

Inconformada, apelou a União Federal com as seguintes razões: (ler a fls. 36-36v.).

As contra-razões dos apelados são as seguintes: (ler a fls. 37-38).

Nesta instância, a fls. 41, a douta Subprocuradoria Geral da República opina pela reforma da sentença.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Senhor Presidente, a inicial está instruída com o documento que se encontra a fls. 15, onde se lê o seguinte:

"Nós abaixo firmados, declaramos a bem da verdade e para todos os fins de direito haver conhecido o senhor Manuel Messias dos Santos, falecido no desastre do trem da Leste Brasileiro, e, atestamos sob as penas da lei que os menores Adroaldo dos Santos, Xisto dos Santos, Pedro dos Santos, Noemi dos Santos, Pôrto dos Santos e Manuel Messias dos Santos são filhos naturais do referido falecido e de D. Maria Androsínia dos Santos, os quais eram casados religiosamente". (fls. 15) — (com as respectivas firmas devidamente reconhecidas).

À inicial também se juntou a certidão de óbito do falecido, da qual consta ter sido a morte ocasionada por hemorragia interna, em conseqüência de forte contusão no torax, bem como ter ocorrido o evento em 18-3-46, às 19 horas, no local do desastre da Leste Brasileiro. Por outro lado, Senhor Presidente, ou acidente ferroviário de que resultou esta ação, por sua importância e pelo número de mortos, tornou-se de conhecimento notório. Sabe-se, e essa circunstância não foi impugnada, que o acidente ocorreu, realmente a 18-3-46, às 19 horas, data e hora constantes da certidão de óbito. Parece-me, assim, estar provado, senão diretamente, pelo menos indiretamente, que Manuel Messias dos Santos faleceu em conseqüência do desastre, sendo passageiro do trem sinistrado.

Os autores são de condição miserável, tanto que se beneficiaram da justiça gratuita.

Como se depreende da própria sentença recorrida, a notoriedade dos fatos, no Estado de Sergipe, teria levado seu digno prolator a dispensar mais rigorosa comprovação daqueles fatos.

Por tôdas estas considerações, Senhor Presidente, nego provimento aos recursos para confirmar a sentença.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Senhor Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — A sentença está certa na determi-

nação da responsabilidade, na parte em que obriga a transportadora a indenizar a morte do passageiro. Não tinha porém necessidade o juiz *a quo* de relegar para uma execução de sentença a estimativa da indenização. O cálculo dos ressarcimentos pode ser feito imediatamente. Para isso, os autos possuem os elementos indispensáveis. E dessa forma os autores não sofrerão delongas, nem a ré terá maiores despesas. Dou provimento em parte às apelações, para fixar a indenização em dois terços do salário-mínimo da região em 1946, dos quais um terço a estrada de ferro pagará à viúva, mensalmente, desde a data do desastre e outro terço aos filhos, nas mesmas condições. À viúva, enquanto viver, ou convolar novas núpcias. Aos filhos, até maioridade. Serão para tanto inscritos como pensionistas, pagos, duma só vez, os atrasados. Quanto aos atrasados, isto é, pensões vencidas, a Estrada as pagará com juros da mora, na forma do Decreto n.º 22.785. Despesas de luto e funeral, três mil cruzeiros. Fixo em cinco mil cruzeiros os honorários de advogado, tendo em vista o pouco esfôrço despendido pelo patrono dos recorridos.

Custas pela transportadora.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Senhor Presidente, folgo com a oportunidade de, retificando-me na conclusão do meu voto, por-me de acôrdo com o eminente Ministro Vogal.

Assim, Senhor Presidente, rogo a V. Excia. que, levando em consideração a retificação ora feita, tenha o meu voto como concluindo por dar provimento, em parte, aos recursos, exatamente nos têrmos do voto proferido pelo Sr. Ministro Vogal, Djalma da Cunha Melo.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Senhor Presidente, retifico meu voto, no sentido de acompanhar, nas conclusões, o voto do Sr. Ministro Vogal, Djalma da Cunha Melo.

DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 19 de outubro de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento, em parte, ao apêlo da União e ao recurso de ofício, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo. Decisão unânime. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes.

AGRAVO DE PETIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.513 — D. FEDERAL

Acumulação de vantagens; proventos de aposentadoria e vencimentos da atividade; quando podem ser acumulados.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Agravante: Antenor Pamphilo dos Santos.

Agravada: União Federal (Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 2.513, do Distrito Federal, em que é agravante Antenor Pamphilo dos Santos e agravada a União Federal (Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde):

Acordam os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno e por maioria de votos, em dar provimento ao recurso, para o efeito de, reformando a sentença, conceder a ordem, com fim de assegurar ao recorrente a percepção dos vencimentos do cargo de magistério, que exerce, cumulativamente com os proventos da aposentadoria em outras funções públicas, tudo nos têrmos dos votos constantes das notas taquigráficas em anexo, e que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 7 de maio de 1954. — *Cunha Vasconcellos*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — O agravo visa reexame e reforma da decisão constante de fls. 106 até 112, cuja parte precípua está assim redigida:

"Acoima-se de ilegal e representativo de lesão a direito líquido e certo do impetrante o ato impugnado que determinou optasse o impetrante por dois três cargos públicos que ocupa e lhe suspendeu os vencimentos dos cargos e em cujo exercício ativo se encontra até que se ultime o processo de acumulação. E' o impetrante Professor Catedrático, Padrão "O" do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde, das cadeiras de Química Toxicológica da Faculdade de Medicina da Universidade do Paraná e de Fi-

siologia, do Curso de Medicina, da mesma Faculdade; recebe ainda os proventos da inatividade correspondentes ao cargo de Diretor aposentado do Departamento da Criança, do Estado do Paraná. Esta situação de acumulação surgiu para o impetrante com a Lei n.º 1.254, de 1950 que federalizou a Universidade do Paraná e é por êle esclarecido que, desde 1924, exerce sua atividade de Professor da aludida Universidade, sendo Catedrático desde 7 de junho de 1926 (Curso de Farmácia) e 31 de janeiro de 1930 (curso de Medicina). O ato impugnado teve apoio no art. 185 da Constituição Federal que veda a acumulação de quaisquer cargos, exceto dois de magistério, ou a de um dêstes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário. O fundamento da impugnação repousa no fato de ser uma situação anterior a 1937 e dessas acumulações (embora a Universidade fôsse instituição privada, até 1950) e ser-lhe aplicável, por analogia, o art. 24 das Disposições Transitórias, sem o que não se cumpririam os expressos têrmos do art. 3.º, da Lei 1.254 citada. Diz-se ainda que aposentadoria não é cargo e, assim, vedada não está sua acumulação com outros cargos. E' antiga a hostilidade do direito brasileiro e português, nem sempre vitoriosa é bem verdade, contra a acumulação de funções públicas de qualquer modo remuneradas. Como marco histórico citemos a Carta Régia de 6 de maio de 1623. A história da acirrada luta contra o privilégio de colecionar empregos e mercês honrosas do estado é matéria encontrada em nosso publicista de Direito Público. A Constituição de 1891, art. 73, era clara no vedar as acumulações remuneradas; todavia pululavam interpretações acomodatícias e pessoais e o próprio poder judiciário só ùltimamente adotou a interpretação correta do inciso (vd. Carlos Maximiliano — Com.). No entanto, as leis ns. 28 e 441 de 1892 admitiram direito adquirido contra o estatuto básico e facultaram: "O exercício simultâneo de serviços públicos compreendidos por sua natureza no desempenho da mesma função de ordem profissional, científica ou técnica" Essas leis foram declaradas pela doutrina e jurisprudência como inconstitucionais. Com a Constituição de 1934 abriram-se várias brechas ao rigor do princípio secular das acumulações e já na de 1937 voltou-se aos têrmos rígidos da de 1891. Com o advento da Constituição atual de 1946 novos abrandamentos surgiram, rejuvenescidos do peroído de 1934, permitndo a acumulação de cargos técnico-científicos com cargos de magistério nas condições que menciona. As disposições do art. 24 invocado pelo impetrante têm sua explicação histórica; a Constituição de 1937 representou um verdadeiro golpe de fôrça no direito brasileiro, nela, ou por ela, foram afastados, de plano, direitos e garantias individuais sem maior exame ou explicação possível; daí a razão porque o constituinte de 1946, bem como o legislador ordinário em outros aspectos, procurou, ou procuraram, amenizar os golpes desferidos por essa lei de fôrça e reconstituiram, no que era possível, situações anteriores a êsse estatuto básico da Nação fixados êstes elementos históricos necessários à solução do problema ora em equação, passemos à espécie em debate. E' fora de dúvida que o impetrante recebe proventos de três cargos públicos; dois federais, em atividade e um estadual, na inatividade. A Constituição vigente permite-lhe apenas beneficiar-se dos proventos de dois dêsses três cargos (art. 185). Argumenta-se que a aposentadoria não é cargo e sim um direito integrado no patrimônio do aposentado. A isso responde com vantagem Carlos Maximiliano, ao dizer: "Não procede o argumento de que a aposentadoria é um direito incorporado ao patrimônio individual. Também assim se considera a patente, com tôdas as suas vantagens materiais e a nomeação para cargo civil vitalício. O ex-funcionário não perde a aposentadoria, e, sim, os proventos respectivos, enquanto exerce qualquer outro cargo remunerado. O fim da lei, concedendo auxílio pecuniário a quem se retirou do serviço do Estado, é livrá-lo da miséria, e não criar para êle situação privilegiada, permitindo-lhe receber dois vencimentos, quando os empregados em atividade não podem aspirar a mais de um. Enquanto aufere outras vantagens pecuniárias, não precisa o aposentado ou reformado de auxílio especial do Tesouro Federal, estadual ou municipal". (Comentários — vol. III p. 244). No tocante aos direitos garantidos pelo art. 3.º, da Lei 1.254, de 1950 é óbvio que essa garantia não pode exercer à bitola permissiva da lei fundamental (art. 185 da Constituição) e contra disposições de ordem constitucional não há direito adquirido a proteger. A invocação do art. 24 das Disposições Transitórias não aproveita ao requerente. Não é êle um dos que foram atingidos pelo golpe de 1937 e que tivesse seus direitos afastados sem maior exame ou consideração. A interpretação do art. 24 pela decisão do Pretório Excelso que se invoca nestes autos é clara no sentido de declarar que o art. 24 não se aplica segundo a bitola e os têrmos do art. 185 da Constituição. E' êle mais

amplo que a norma básica e, assim, para os casos que especifica, não está condicionado ao respeito da norma geral do estatuto básico. Tem aplicação própria e independente sob pena de inutilidade das disposições Transitórias. E' bem de ver que tal pronunciamento, exato e de boa doutrina, do Pretório Excelso nada tem que ver com a espécie em tela. A aplicação analógica que se pede não é de ser deferida, a disposição não é de ordem geral, cuida antes de casos especiais que aponta e ao Juiz é defeso decidir por analogia quando há norma expressa contemplando a espécie (art. 5.º da Lei de Introdução). O ato impugnado é legal e tem apoio em normas vigentes não tendo produzido qualquer lesão a direito líquido e certo do impetrante. Nessa conformidade julgo improcedente o pedido e denego a segurança impetrada por não reconhecer ao impetrante direito líquido e certo a ser amparado pelo "writ". Custas pelo impetrante".

Na minuta de agravo de fls. 114 até 122, argumenta o douto patrono do agravante: (lê).

A União contraminutou a fls. 124 e 125: (lê).

Mantida a decisão (fls. 126), subiram os autos e a União, nesta Instância, vide fôlhas 130, disse: (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — A Lei n.º 1.254, de 1950, federalizou a Universidade do Paraná. Podia fazê-lo. O agravante pretende porém, após a federalização referida, prosseguir recebendo remuneração de um cargo estadual, (direito da Divisão de Proteção Social do Departamento Estadual da Criança, da Secretaria de Saúde e Assistência Social do Estado do Paraná) de professor de duas cátedras, (Química Toxicológica e Bromatológica e Fisiológica), do prefalado estabelecimento de ensino, o que evidentemente se choca com o art. 185 da Constituição. Disse acêrca autoridade coatora:

"Não me parece fundada a afirmativa de que o acumulador tem por si um "direito adquirido" à acumulação de cargos públicos. Antes da federalização da Faculdade tinha o funcionário um emprêgo na entidade privada. Esta situação é que a lei nova veio atingir. Não consistia ela em acumulação no sentido constitucional porque não havia a ocupação de *dois* cargos públicos. O que lhe era então permitido consistia no exercício simultâneo de um emprêgo privado e de outro público. Esta duplicidade de atividades não pode constituir "direito adquirido" porque mesmo sem o advento da federalização à lei ordinária era lícito impedí-la. Na verdade não há obstáculo constitucional para a implantação do regime do "Tempo integral" para o funcionário, nem a proibição completa ou parcial do exercício de atividades privadas. O estatuto capitula, no art. 226, várias atividades privadas vedadas ao funcionário, e outras leis poderão ampliar aquelas incompatibilidades.

A situação do funcionário é estatutária ou legal e pode ser modificada sempre que o interêsse público o exigia a critério do legislador. Não cabe ao atingido alegar direito adquirido a determinada situação funcional. Assim têm decidido pacìficamente os tribunais (Revista de Direito Administrativo, vol. 17, págs. 72 e 186, vol. 23, pág. 142, vol. 20, pág. 247; vol. 17, pág. 173, volume 13, pág. 229, vol. 9 pág. 183; vol. 4, pág. 157; vol. 3, págs. 194 e 244).

Segundo B. Roubier, em se tratando do exercício de funções pública.

"... il convient de noter que incompatibilité d'une fonction publique avec telle ou telle situation peut toujours être établis par une loi nouvelle". ("Les Conflits de Lois dans le Temps", 1933, tome II, página 472).

No mesmo sentido opina Carlos Maximiliano:

"Os preceitos atuais regem o exercício das funções públicas, os poderes e deveres dos serventuários por exemplo, tornando compatíveis ou incompatíveis de lugares, ou duas atividades oficiais ou instituindo incompatibilidade absoluta conforme tem sucedido excluir de certos emprêgos ou profissões os naturalizados e os membros de família outrora reinante".

(Direito Intertemporal, 1946, pág. 335).

Não tinha, portanto, o funcionário em causa, "direito adquirido" à continuação por tempo indefinido ao exercício simultâneo de seu cargo com o emprêgo privado. E êste não era vedado, antes da federalização, uma lei nova poderia também torná-lo incompatível sob a invocação de qualquer motivo que a juízo do legislador fôsse considerado plausível.

Se a lei nova podia restringir as atividades privadas do funcionário, por mais forte razão poderia também fazê-lo dentro dos quadros

funcionais, criando as incompatibilidades que entendessem razoáveis.

No caso, o impedimento vem da própria Constituição (art. 185) e é evidente que a lei nova não poderia dispensá-lo. A sua observância estava implícita porque o legislador ordinário não tinha poderes para afastá-la. Ainda que não mencionada a sua invocação se impõe ao aplicador da lei.

Quando foi baixada a lei de federalziação não havia, portanto, "direito adquirido" a determinada situação funcional, isto é, um direito intangível do funcionário de continuar a exercer sem restrições e a par da função pública, determinado emprêgo privado. Com o advento de federação a incompatibilidade surgiu e contra ela não é lícito invocar-se direito adquirido".

Estou com o juiz *a quo*. Sua orientação se amolda ao que sustentei aqui por ocasião do julgamento de casos congêneres. Nego provimento ao agravo.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, se tivesse o brilho do advogado que falou, fôsse advogado e ocupasse a tribuna desta Casa, não diria nem mais nem menos do que foi dito. Sempre defendi o ponto de vista que S. Excia. veio sustentar nesta assentada. Êste Tribunal, que já julgou dêsse modo, também julgou diferentemente no caso do Senador Matias Olímpio em que, por unanimidade, decidiu que os proventos de servidor civil aposentado eram acumuláveis com os subsídios de Senador da República.

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Unanimidade que não contou com meu voto.

O Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz — O acórdão, no segundo julgamento, foi unânime quanto aos civis. Quanto aos militares, fiquei vencido.

Parece-me evidente que, tendo o cidadão direito a proventos de aposentadoria, não podem êsses proventos servir de obstáculo à remuneração legítima de cargo que exerce legìtimamente. Pergunta-se: se o cidadão não fôsse aposentado não poderia exercer êsses dois cargos? Poderia porque a Constituição o permite. Se não houvesse que cogitar de proventos ninguém poria obstáculo. O que está influindo não é o exercício dos dois cargos, mas são os proventos da inatividade. Quem está na inatividade não exerce cargo algum mas os proventos da inatividade são decorrência de serviço já prestado. Foi êsse o meu voto no caso de senadores e deputados e essa a razão que me leva a votar a favor da acumulação de pensões. O servidor que presta serviço à União e contribui, de seu bolso, para uma Caixa, tem direito a receber cumulativamente, os proventos da aposentadoria e a pensão da Caixa.

Com esta argumentação, concedo o mandado, reformando a sentença.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Peço vênia ao Sr. Ministro Mourão Russel para pronunciar-me desde logo, por me julgar devidamente inteirado do assunto.

Já tive ocasião de relatar caso inteiramente idêntico ao de que ora se trata, no Mandado de Segurança n.º 1.532, do Distrito Federal, em que era impetrante Orestes Franklin e impetrado o Ministro da Educação e Saúde. O Tribunal, por maioria de votos indeferiu a segurança; e o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em grau de recurso, afinal, manteve o decidido. A emenda do julgado foi a seguinte:

"Cargos de magistério superior previsto no quadro permanente do Ministério da Educação e Saúde, sua não acumulabilidade com qualquer outro emprêgo público de natureza burocrática, ainda mesmo que o servidor haja deixado o exercício de um dêsses empregos por fôrça de aposentadoria legalmente decretada. A proibição de que trata o art. 185 da Constituição Federal vigente veda, desenganadamente, não só o exercício simultâneo de cargos remunerados incompatíveis; como por razões óbvias, também, a percepção cumulativa de estipêndios, muito embora, de um lado se originem êstes da inatividade remunerada.

Data venia das judiciosas razões oferecidas em contrário, não só pelos eminentes colegas que me precederam — como pelo provecto patrono do agravante, não me sinto no dever de reconsiderar-me, não escutei nenhum argumento capaz de abalar os fundamentos do voto por mim proferido e que acabo de ler. Nego provimento ao recurso, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Relator.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz — Pela ordem:

Sr. Presidente, embora não altere a conclusão a que cheguei, desejo fazer uma re-

tificação de conceito expendido em meu voto. O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo tem razão. O acórdão do Tribunal Pleno que decidiu a questão da possibilidade de acumulação de proventos de inatividade com subsídios legislativos não foi unânime. Unânime foi o acórdão da Turma que, em complementação do julgamento, decidiu a questão. Tenho em mãos as notas e o acórdão respectivo e dêles verifico essa situação.

Fica, assim, retificada a informação que dei, de que foi unânime o acórdão do Tribunal Pleno, quando, na verdade, contou com votos vencidos. Unânime foi a decisão da Turma. Daí o meu equívoco.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz — Pedindo vênia ao Juiz Mourão Russel, declaro-me habilitado a votar. Já fui relator de caso semelhante ao que ora se julga. Refiro-me ao Mandado de Segurança n.º 1.903. Sustentei, por ocasião dêsse julgamento, que se alguém acumular lìcitamente função pública com a magistério em escola superior, de ensino particular não poderá ser prejudicado por lei posterior que federalize a mesma escola tornando-o, em conseqüência funcionário federal. Entendi, com apoio do Tribunal, que dos dois dispositivos constitucionais, o consubstanciado no art. 185 que veda acumulação remuneradas, e o art. 141, § 3.º de maior tomo que proíbe prejudique a lei direito adquirido, deve êste prevalecer. No caso a que me referi trata-se do Professor Adauto Moreira dos Santos Pena, da Faculdade de Farmácia da Universidade de Minas Gerais e Tesoureiro da Rêde Mineira de Viação.

E' o fato que, em grau de recurso extraordinário n.º 23.100, o Egrégio Supremo Tribunal Federal reformou aquela decisão, entendendo ser vedada a acumulação. Foi Relator o eminente Ministro Barros Barreto. Conheço seu voto e *data venia*, não me convenceu ocorresse desacêrto no entendimento dêste Tribunal. No caso em que ora examinamos o impetrante já deixou a função pública que exercia como servidor do Estado do Paraná e está aposentado o que a meu ver, só pode favorecer sua situação, eis que, como frisou o eminente Juiz Elmano Cruz, não há que falar mais em acumulação de cargos, eis que o aposentado não ocupa um cargo. Assim, *data venia*, acompanho o voto do Juiz Elmano Cruz, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias — Data venia do Sr. Ministro Mourão Russel, também acompanho o voto do Ministro Elmano Cruz. Entre uma norma essencial de caráter fundamental, como é a dos direitos adquiridos, a uma norma de simples conveniência de mera política administrativa, como é a norma que veda acumulações remuneradas, mera moralidade administrativa, é claro que deve prevalecer a regra que protege os direitos adquiridos. Acontece, como muito bem lembrou o Ministro Elmano Cruz, que não se trata na realidade de acumulação de cargos mas, sim, acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos de cargos. Os proventos de aposentadoria, como se sabe, tem caráter alimentar e constitui o que mais expressivo se pode encontrar em matéria de direito adquirido. Mas, Sr. Presidente, ainda tenho um ponto a focalizar, ponto que, *data venia*, não foi focalizado senão pelo ilustre advogado da tribuna. E' no que toca à competência. Trata-se de Ato do Presidente da República, de renomeação de pessoa que se encontrava em cargo de determinada Escola e que foi nomeada pelo Presidente da Repúbilca. O Diretor do Pessoal do Ministério da Educação em última análise, revoga, torna imprestável, inócua, inoperante, um ato do Presidente da República, o que aberta de, tôda sua competência, ato exorbitante, com verdadeiro abuso de poder, porque não pode haver vício maior no ato jurídico do que vício de competência. Nestas condições acompanho o Ministro Elmano Cruz.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Senhor Presidente, como observou o eminente Ministro Queiroz, o assunto já foi aqui tratado, sendo S. Ex.ª Relator. Nessa ocasião fomos eu e S. Ex.ª votos vencedores no sentido que acaba de abordar, com muita propriedade, o eminente Ministro Aguiar Dias. E' que se procurava discutir, no caso passado, que havia uma situação de direito preconstituído o chamado direito adquirido, e que não era possível, em face dessa si-

tuação assim fixada em têrmos de não possibilitar qualquer investida de quem quer que constitucional que veda acumulação remunefôsse, invocar-se, ao arrepio disso, o preceito rada. Então, consideramos que se tratava de uma instituição particular a que pertencia o então impetrante como professor, acumulando o cargo de uma autarquia federal, qual seja a Rêde Mineira de Viação. O Govêrno federalizando posteriormente essa Escola, o que servia o professor, não lhe era possível negar seu direito pleno indiscutível, de continuar à testa de sua cátedra uma vez que o havia adquirido em condições normais, estabelecendo uma relação de trabalho que não se podia obscurecer para se encarar de outro lado o aspecto de chamada acumulação de cargos. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, é certo, reformou êsse acórdão daqui emanado. Mas eu, também como o Sr. Ministro Queiroz, não estou ainda convencido do melhor acêrto dessa decisão do mais alto Tribunal do País. Fizemos, no acórdão em que decidimos, um exame acurado das peculiaridades em que se revestia então a hipótese.

O que se procurou estabelecer foi o confronto entre as duas disposições constitucionais: a do direito adquirido e a da acumulação remunerada vedada pelo ato administrativo. Não é possível admitir-se tal. Tem que prevalecer a situação do direito adquirido, porque a proibição de acumulação remunerada é no sentido da moralização do serviço público, para que não se formem os chamados cabides de emprêgo, muito comuns em certa época da República.

No caso vertente há dois cargos apenas, ambos técnicos; o terceiro, seria decorrente da situação de aposentadoria. Já aí, de todo invulnerável o que se pretende a respeito do impetrante: serviço público por êle prestado que lhe assegurou a assistência, o seguro, que não lhe pode ser negado, no sentido da própria legislação vigente.

Estas as considerações, suscintas, que entendo dever fazer reportando-me especialmente ao voto que proferi nesse mandado de segurança anterior, de que foi relator o Sr. Ministro Queiroz. Entendo que havia uma situação do direito adquirido a ser respeitado; que a subseqüente federalização para a qual não concorreu de maneira alguma o impetrante, não podia impedir o reconhecimento do seu direito que era firme, inabalável.

Tais considerações, que fiz na ocasião, eu as mantenho, Sr. Presidente, *data venia* do decidido no Supremo Tribunal Federal, porque entendo que o nosso pensamento, que constituiu a maioria no momento em que se resolveu o assunto, é o pensamento que ainda forma minha convicção. De modo que dou provimento ao agravo.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro João Frederico Mourão Russel — Sr. Presidente, *data venia* do Relator, acompanho o voto do Ministro Elmano Cruz.

No caso, o que se discute é a acumulação de dois cargos de professor com proventos de aposentadoria. A Constituição Federal, no art. 185, autoriza a acumulação de dois cargos de magistério. Assim, quanto a êsses dois cargos, não há dúvida. Vem apenas a questão do direito ou não de acumular êsses dois cargos de magistério com proventos de aposentadoria.

Por ocasião do julgamento da Apelação Cível n.º 2.069, do Distrito Federal, de que foi Relator o Ministro Elmano Cruz, em substituição ao Ministro Sampaio Costa, entendi acumulável o cargo eletivo de deputado e senador com proventos de aposentadoria e afirmei, então, que o aposentado não mais ocupava cargo algum.

Frente, portanto, à afirmativa da Constituição com relação a acumulação de cargos, a conclusão do meu voto não pode ser outra senão aquela a que chegou o Ministro Elmano Cruz, com a devida vênia do Relator.

Devo esclarecer apenas que, neste julgamento, dentro do meu ponto de vista, não vejo necessidade de apreciar as demais questões.

Questões sôbre as quais o próprio Tribunal já tem ponto de vista nos dois sentidos. Como para mim o ponto de vista decisivo é o que acabo de expor, estou com o Ministro Elmano Cruz, não deixando de estranhar, como S. Ex.ª o Sr. Ministro Aguiar Dias, que o ato impugnado esteja forçando o não recebimento de vencimentos, por parte de alguém que foi nomeado pelo Sr. Presidente da República para cargo vitalício. Ato de funcionário subalterno...

O Sr. Ministro Aguiar Dias... sem forma nem figura de direito... está invalidando decreto presidencial de nomeação.

O Sr. Ministro Mourão Russel.

Êsse ponto não é decisivo para a conclusão de meu julgamento.

Assim, *data venia*, do Relator, estou com o Sr. Ministro Elmano Cruz, dando provimento, para reformar a decisão.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 17 de maio de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria, deu-se provimento ao recurso, para o efeito de, reformando-se a Sentença, conceder-se a ordem com o fim de assegurar ao recorrente a percepção dos vencimentos dos cargos de magistério, que exerce, cumulativamente com os proventos da aposentadoria em outras funções públicas, vencidos os Srs. Ministros Relator e Henrique D'Avila. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Cunha Vasconcelos.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 31.102

Impostos de transmissão de propriedade sôbre promessa ou cessão de promessa de compra e venda de imóvel. Ilegitimidade de sua cobrança. Revogação de lei pela superveniência de dispositivo constitucional contrário.

Relator: O Sr. Des. Dr. Homero Pinho.

Apelantes: Gabriel Filgueiras e sua mulher.

Apelada: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA 2.ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível n.º 31.102, em os quais são Apelantes — Gabriel Filgueiras e sua mulher, sendo Apelada a Prefeitura do Distrito Federal:

..Acordam por unanimidade de votos, os Juízes da 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em dar provimento ao aludido recurso para, reformando a decisão recorrida, julgar procedente a ação e condenar a ora Apelada a restituir aos Apelantes a soma de Cr$ 54.000,00 que lhes cobrou a título de impôsto de cessão de uma promessa de compra e venda de um imóvel juros de mora, os pedidos honorários de advogado e custas.

Trata-se no caso dos autos de controvérsia sôbre a qual o Tribunal de Justiça por tôdas as suas Câmaras — o Egrégio Supremo Tribunal também, — já firmou sólida e tranqüila jurisprudência, recusando admitir o direito de cobrar, a Prefeitura do Distrito Federal, impôsto de transmissão sôbre promessa e cessão de promessa de compra e venda de bens imóveis.

A hipótese não condensa a idéia de inconstitucionalidade de lei, em ordem a criar o problema formal da respectiva argüição por isso que traduz apenas simples questão de *revogação* de lei pela superveniência do dispositivo constitucional contrário.

Com efeito, o Decreto-lei municipal número 9.626, que instituiu a incidência do impôsto de transmissão de propriedade às promessas de venda a suas cessões (art. 1.º, parágrafo único, n.º XI) — é de 22 *de agôsto de* 1946, enquanto que o princípio constitucional que se lhe opõe (Const. Federal art. 19, II e III) — surgiu com a vigente Constituição de 18 *de setembro* do aludido ano.

Mas, mesmo que assim não fôsse a exigisse do texto legal — (artigo 19, II e III) — através da farta e reiterada jurisprodução, aliás de vulgarizadíssima sabença (consulte-se o Acórdão desta 2.ª Câmara Cível, na Apelação Cível n.º 29.824, de 18 de outubro de 1954 e em que foi Apelante — Eduardo Schimelpfeng de Seixas e Apelada — a Prefeitura do Distrito Federal) demonstra, à evidência, não saber aos Estados, — o Distrito Federal equiparado, art. 26, § 4.º, Const. Federal, — cobrar sôbre a propriedade imóvel senão o impôsto de *transmissão causa mortis e inter-vivos*. Onde, pois, não ocorre essa *transmissão de propriedade*, segundo a conceituação do Direito Federal Civil (C. Civil, arts. 530-535) — não há como legitimar o Estado, a seu título, por meios oblíquos ou formula eufênicas, semelhante cobrança.

Não colhe, outrossim, isolar para pretender lobrigar nas expressões iniciais do art. 21 da Const. Federal — ("a União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhe são atribuídos por esta Constituição") uma permissão para aquela exigência, pois a interpretação que a tanto levasse se apresentaria friável e inconsistente diante do sentido euremático do restante texto do aludido dispositivo que decide a

concorrência fiscal em favor da União não admitindo pois, a bitributação.

De fato, quer a promessa de compra e venda de imóvel, quer sua cessão, como ato formal notarial, incidem em sêlo federal proporcional enquadrado na competência da tributação exclusiva da União nos têrmos do art. 15, IV, da Constituição Federal.

Nesta conformidade, impõe-se à ora Apelada restituir aos Apelantes a soma que à pretexto de impôsto de transmissão lhes cobrou como cessionários de uma promessa de compra e venda do imóvel sito à Rua Barão da Tôrre n.º 648, em Ipanema, nesta Capital, respondendo, outrossim, pelos honorários profissionais de seu advogado, uma vez que em face da reiterada jurisprudência dêste Tribunal à respeito é ilegítima sua insistência em exigir, em tais casos, aquêle pagamento.

Distrito Federal, em 5 de maio de 1955. — *Dr. Homero Pinho*, Presidente e Relator. — *Omar Dutra*. — *Vicente de Faria Coelho*.

NOTAS

O Problema do Petróleo e suas Repercussões no Senado Federal

Senador JARBAS MARANHÃO

O Projeto de Lei n.º 1, do Senado, de 1955, modifica dispositivos da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que instituiu o monopólio da União em matéria de petróleo e a emprêsa destinada à sua execução, isto é, a Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás.

De sua justificação se verifica que é propósito fundamental da iniciativa alterar o vigente regime do monopólio, uma vez que as atividades relacionadas com o petróleo poderão vir a ser exercidas por terceiros e não exclusivamente, como na lei em vigor, pela Petrobrás.

Mas há uma contradição flagrante na manifestação dêsse propósito por parte do autor do projeto, quando mantém o artigo 1.º da Lei n.º 2.004. Não é possível conciliar o estabelecido no citado dispositivo com a modificação pretendida para o art. 2.º. A concessão importa, efetivamente, em quebra do monopólio, que, na lei da Petrobrás, constitui privilégio da União, ou seja, do próprio Estado.

De fato, o art. 1.º da aludida lei diz que constituem monopólio da União a pesquisa, a lavra, a refinação e o transporte do petróleo e que, para a execução dêsse monopólio, a União disporá de dois órgãos, o Conselho Nacional do Petróleo, para as tarefas de orientação e fiscalização, e a Petrobrás, para a execução. A Petrobrás é, nesse caso, o instrumento executivo de um privilégio reservado ao Estado.

Ora, de acôrdo com o projeto, as atividades poderão vir a ser exercidas por nacionais ou emprêsas organizadas de acôrdo com as nossas leis, que passarão a competir com a emprêsa criada pelo Estado, não havendo mais, portanto, monopólio. O conceito de monopólio exclui o de multiplicidade de agentes e o de competição. Os próprios autores do projeto assinalam êsse ponto quando, em certo trecho da justificação, dizem que existe monopólio quando é dado a alguém, "sem competidor, explorar uma indústria ou vender uma mercadoria especial".

Além disso, precisamos ter em vista que o monopólio estabelecido na Lei n.º 2.004 não se restringe ao aspecto da propriedade do subsolo. Ao contrário, o monopólio foi mesmo estabelecido para compreender as diversas fases da indústria petrolífera, desde a pesquisa e a extração de óleo cru de jazida ou de xisto até a refinação e o transporte. À iniciativa privada foram

deixadas, livremente, mas dentro, é claro, de outras leis pertinentes à matéria, à distribuição e venda dos produtos acabados aos consumidores e as chamadas indústrias petroquímicas, que utilizam como matéria prima os subprodutos da refinação.

A lei estabeleceu um sistema orgânico de exploração do petróleo no país. O projeto procura substituir êsse sistema por um regime de concessões, sem definir as condições precisas em que as mesmas devem ser outorgadas e sem precisar a situação real em que ficará a Petrobrás após êsse novo regime. Ela, a Petrobrás, está excluída do rol dos concessionários.

Mas que seria a Petrobrás, na forma do projeto? Teria regime de privilégios especiais que a defendesse dos concorrentes? Não, o projeto não lhe atribui êsses elementos de defesa. O projeto a coloca, então, em condições de igualdade com os futuros concessionários? Também não, mas pior até. Realmente, a Petrobrás, que, no regime vigente, tem a exclusividade para pesquisar, produzir, industrializar e transportar petróleo, ver-se-ia em situação de extrema inferioridade em relação aos prováveis e futuros concessionários em face da nova redação proposta para o parágrafo único do art. 6.º, da Lei n.º 2.004.

De fato. A pesquisa e a lavra pela Petrobrás ficariam limitadas à área do Recôncavo baiano e as áreas formadas por um raio de 22 quilômetros "tendo como centro um poço pioneiro de produção comercial, que tenha sido perfurado antes da vigência desta lei". Isto importa em dizer que, na situação atual, fora do Recôncavo baiano, a Petrobrás só poderia pesquisar numa pequena área de 152.000 hectares, em tôrno do poço de Nova Olinda, enquanto qualquer concessionário poderia obter áreas de até 600.000 hectares para pesquisa e lavra em qualquer ponto do território nacional, inclusive em tôrno do Recôncavo baiano e de Nova Olinda.

O projeto é, portanto, profundamente prejudicial à Petrobrás.

Quanto ao tumulto que o presente projeto traria à organização legal do problema do petróleo entre nós, não há a menor dúvida. Sob êsse aspecto, êle é decisivamente perturbador. Constitui-se num impacto de repercussões imprevisíveis no tratamento da questão, de vez que concorre para confundir a terminologia, subverter conceitos e acrescentar obscuridades onde a lei vigente é clara e sistemática. E para uma mudança tão radical na orientação jurídica da matéria, seria necessário que se houvesse cuidado de revestí-lo de coerência e precisão.

Realmente, para problema de tal complexidade e sujeito a tantas controvérsias, conveniente seria conceituar rigorosamente os objetos e definir com propriedade as relações jurídicas. Para referir sòmente a questão da indeterminação de conceitos que o projeto encerra, basta mencionar as impropriedades, expressões equívocas e deficiências técnicas com que são empregados têrmos como *monopólio, explorar poço pioneiro de produção comercial, preço internacional de óleo cru e derivados* e outros mais que ressaltaria a uma leitura atenta.

Não se fica sabendo se monopólio continua a ser aquilo que o art. 1.º, da Lei n.º 2.004, estabelece, ou se corresponde ao expresso desejo do projeto

de que o tratamento do problema e o exercício das atividades sejam divididos por muitos. Não se fica sabendo se *explorar* é empregado na acepção de pesquisar, procurar no desconhecido, ou se na de extrair petróleo do subsolo. Não se pode atinar com o que se pretende através de expressão equívoca como *poço pioneiro de produção comercial.* Os poços pioneiros, por definição, ainda não se classificam entre os de produção comercial, são poços de pesquisas; os poços de produção comercial já não se encontram mais entre os considerados pioneiros, pertencem a uma etapa ulterior da produção petrolífera. Quanto à exigência de entrega do petróleo (não se sabe bem a quem) pelo preço internacional, ainda maior a confusão. Primeiramente, porque não há *um* preço internacional para o óleo cru e cada derivado, mas preços distintos para cada tipo e qualidade e em cada ponto de embarque. Além do mais, mesmo que houvesse êsse preço, isso seria uma inovação total, uma subversão na política de preços do govêrno, inclusive por subjugá-la ao mercado internacional, em vez de a fundamentar nos custos efetivos de produção, no país.

Em suma, o projeto pretende substituir uma situação definida por uma situação caótica, inclusive sob o aspecto jurídico.

Por conseguinte, mesmo que — para argumentar — pelo mérito o projeto não merecesse a rejeição do Senado, pelos seus aspectos técnicos-formais seria em todo sentido desaconselhável, pois fundamentalmente interessam a normalidade, a coerência, e a integridade da lei. Se esta, por ventura, já não atendesse às exigências da realidade, que fôsse substituida, mas por outra lei que servisse a essa mesma realidade e não concorresse para distanciar os instrumentos de ação legal da realidade viva.

Mas, se fôsse sòmente isso, não seria tanto. O que realmente o projeto atinge são direitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quanto aos da primeira, ainda se poderá alegar que a ela mesma compete dispor sôbre o que lhe diz respeito. Mas no que tange aos direitos de acionistas como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o projeto é simplesmente lesivo. Atentemos para o fato de que essas entidades públicas da Federação se tornaram acionistas obrigatórias da Petrobrás, em virtude do que dispõem as Leis ns. 1.749, de 28-11-52, e 2.004, de 3-10-53. Recursos que lhe lhes pertenciam e pertencem, oriundos do impôsto único sôbre derivados de petróleo, e antes totalmente destinados a obras rodoviárias, foram vinculados à Petrobrás. Automàticamente, 25% da arrecadação do referido tributo são depositados no Banco do Brasil pelas Alfândegas, para ocorrer à integralização do capital mínimo de 10 bilhões de cruzeiros. A esta altura, a Petrobrás, já não é apenas uma entidade do Govêrno Federal, mas uma *emprêsa nacional,* de capital misto, na qual grandes recursos que não pertencem à União foram incorporados a título de subscrição de capital. A primeira distribuição de ações ordinárias da Companhia dar-se-á pròximamente, e cêrca de 1 bilhão e 245 milhões de cruzeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios lhes serão devolvidos em ações ordinárias.

Como admitir-se, pois, mudança tão profunda na orientação legal, sem que ao menos se prevejam as indispensáveis compensações financeiras às referidas entidades de direito público? É sensato admitir-se que o Govêrno Federal as tenha convocado para participar de um empreendimento de grande

vulto, com magníficas perspectivas de sucesso e lucro, com inteira e completa jurisdição sôbre todo o território nacional e, depois, sem maiores razões ou fundamentos restrinja as atividades da emprêsa e, conseqüentemente, as suas possibilidades de sucesso, lucro e poderio?

Interessará ao Rio Grande do Sul, a Goiás, a Minas Gerais, a São Paulo, a Pernambuco, ao Paraná, e a todos os demais Estados e respectivos Municípios participar obrigatòriamente de uma emprêsa cujas atividades ficarão pràticamente limitadas ao Recôncavo baiano e a uma área de 152.000 hectares em Nova Olinda, quando por lei participam de uma emprêsa cuja ação tende a se estender e a se expandir por todo o território nacional, onde houver petróleo, e sem competidor?

Qual a justificação que o projeto oferece para tamanha mudança? Nenhuma. Repisa velhos e superados argumentos em tôrno do problema do petróleo entre nós. Reedita emenda que o Congresso Nacional rejeitou quando da discussão da lei. Refere-se a recursos, quando êsses recursos, após uma luta incessante, puderam ser assegurados à Petrobrás, inclusive em dólares, conforme resolução de 3 de fevereiro último do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito. Refere-se à carência de técnicos e aparelhamentos, quando é sabido e não paira a menor dúvida quanto à inteira liberdade da Petrobrás para contratar os serviços dos melhores técnicos e para adquirir os mais modernos equipamentos especializados.

Pois bem. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são sócios dêsse empreendimento, cujo sucesso dia a dia se afirma aos olhos da Nação. Que pretende o projeto fazer dessa sociedade? Transformá-la numa emprêsa de segunda ou terceira categoria, por julgá-la ineficiente? Não há elementos de prova para que o Poder Legislativo o faça.

Assim vejamos, de acôrdo com dados que nos foram fornecidos por técnicos da Petrobrás:

A Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que resultou de um debate extenso e profundo — talvez o mais amplo e demorado debate sôbre problema econômico brasileiro — a respeito da experiência nacional em matéria de política petrolífera, não foi sequer posta à prova. A execução do programa do petróleo, através da Petrobrás, como estabeleceu aquela lei, cobre pràticamente um período de 7 meses, pois sòmente a partir de 1.º de agôsto de 1954 os serviços de exploração e produção de óleo cru passaram à administração da emprêsa.

Um semestre de atividade não oferece bases nem justificativa para revisão de uma lei, elaborada após árduos estudos, e que não foi experimentada ainda em todos os seus aspectos. Sòmente um fato de suma gravidade poderia admitir a possibilidade de se procurar uma nova orientação legal. Mas, pelo menos por enquanto, não se indicam ocorrências que enfraqueçam ou abalem os fundamentos adotados; ao contrário, a intensificação das atividades do programa do petróleo, apesar de curto prazo decorrido, é argumento ponderável em favor da continuidade da orientação tão recentemente inaugurada.

Com efeito, de agôsto até esta parte, muitos fatos podem ser mencionados como indicativos do acêrto da orientação atual. Dois fatos culminantes:

a) o êxito da Refinaria de Cubatão, que ainda em sua fase experimental, está processando óleo além de sua capacidade nominal, isto é, 50.000 barris por dia; b) o êxito das explorações da Amazônia com a localização de um campo produtor em Nova Olinda de possibilidades promissoras, logo na primeira sondagem.

Além dêsses acontecimentos de alta significação, poderíamos citar ainda:

No setor exploração

1) elevação das reservas de óleo do Recôncavo baiano, com a recuperação do campo de Dom João, submetido a regime de injeção de gás e água;

2) perfuração de poços submarinos pela primeira vez no Brasil, com pleno êxito;

3) contrato de eminente técnico para a Chefia do Departamento de Exploração;

4) "record" nas atividades de perfuração no Brasil, com u'a média de agôsto a dezembro, de quase 5.000 metros mensais com o mesmo equipamento já existente, isto é, 2,5 vêzes o ritmo de perfuração em 1951, por exemplo.

No setor produção

1) no período agôsto a dezembro a produção atingiu u'a média mensal de 110.000 barris, ou seja, o dôbro da produção em 1951 e do 1.º semestre de 1954;

2) os campos baianos estão aptos a produzirem já mais de 6.000 barris por dia, podendo ser elevada essa capacidade, em futuro próximo;

3) a produção de gás natural é 10 vêzes superior à média de 1951 e 28% a do 1.º semestre de 1954.

No setor refino

1) a Refinaria de Mataripe processou, de agôsto a dezembro, uma quantidade de óleo 48% superior à do 1.º semestre de 1954 e 2,2 vêzes à de 1951;

2) os estudos para ampliação dessa Refinaria, para 15.000 barris diários, com uma unidade de lubrificantes, estão em fase bastante adiantada.

Enfim, uma revisão da política atual significaria um pronunciamento ou um julgamento da Petrobrás pelo Poder Legislativo, sem suficientes elementos para julgá-la, muito menos ainda neste momento.

A inoportunidade, além do mais, evidencia-se pelos reflexos psicológicos que uma revisão da política atual provocaria, afetando o crédito da emprêsa no exterior e mesmo no país. Sempre que se verificam manifestações de apoio por parte dos Poderes da República em relação à Petrobrás ou são adotadas medidas práticas tendentes a favorecer suas atividades, como no caso de

recente resolução da SUMOC, a emprêsa encontra facilidades em negociar, inclusive financiamentos, quer no país quer no exterior. Mas, quando são levantadas dúvidas ou são tentadas revisões, a Petrobrás sente-se imediatamente dificultada em sua ação pelas precauções, às vêzes excessivas dos que com ela transacionam.

Pondo à margem outros aspectos jurídicos do projeto, em relação, por exemplo, à própria soberania nacional, e fazendo abstração de seu mérito, pensamos que deve ser rejeitado, por ser incompatível com o sistema adotado na lei, inconveniente e inoportuno, prejudicial à Petrobrás, lesivo ao patrimônio e aos interêsses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e por conter falhas de técnica legislativa.

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 1, de 1955

Modifica a Lei n.º 2.004 de 3 de outubro de 1953, que dispõe sôbre a Política do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo. Institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º O artigo 2.º da Lei n.º 2.004 de 3 de outubro de 1953, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 2.º A União exercerá o monopólio estabelecido no artigo anterior:

I — por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização;

II — por meio da Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S.A., e das subsidiárias, constituídas na forma da presente Lei e por concessões dadas pelo Poder Executivo, depois de ouvido o Conselho Nacional do Petróleo e o Estado Maior das Fôrças Armadas, a nacionais ou a companhias brasileiras, organizadas de acôrdo com a lei, pelo prazo de 30 anos, podendo ser prorrogado por igual período.

III — cada concessionário, com a exclusão da Petrobrás, terá permissão de pesquisar uma área máxima de 600.000 hectares e a explorar metade dessa área, ficando a outra parte como reserva nacional, que será outorgada ao próprio concessionário, preferentemente, em igualdade de condições, ou a outro, mediante concorrência pública em época determinada pelo Poder Executivo;

IV — o concessionário obriga-se a pagar ao Govêrno uma taxa fixa por hectare em exploração e mais uma percentagem do óleo extraído, que será entregue em pontos acessíveis ao embarque. A taxa fixa e a percentagem de óleo serão objeto de estudo do Conselho Nacional do Petróleo, que as determinará de acôrdo com a zona a explorar, tendo em vista as possibilidades do campo e meio de transporte.

V — O concessionário obriga-se a fornecer o petróleo cru e derivados que sejam necessários ao consumo interno e defesa nacional, a critério do govêrno, pelo preço internacional, pagos em moeda brasileira, podendo exportar o excesso.

Art. 2.º O parágrafo único do artigo 6.º da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, passa a ter a seguinte redação:

"Parágrafo único — A pesquisa e a lavra realizadas pela Sociedade, obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem as formalidades, exigências de limitação de área para todo o Recôncavo baiano e, nos demais pontos do território nacional, numa área formada por um raio de 22 quilômetros, tendo como centro um poço pioneiro de produção comercial, que tenha sido perfurado antes da vigência desta lei."

Art. 3.º São revogados os artigos 43, 44, 45, o parágrafo único do artigo 46 e o artigo 47 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953.

Art. 4.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

A exploração do petróleo, em todos os países do mundo obedece aos seguintes regimens:

a) regimen de acessão — no qual as jazidas pertencem ao proprietário do solo, podendo o mesmo explorá-las livremente, — como é o caso dos Estados Unidos da América, que produzem cêrca da metade do petróleo consumido em todo o universo;

b) regimen de concessão, no qual as jazidas pertencem ao Estado, podendo transferir a exploração a terceiros.

Êsse sistema é adotado pela quase totalidade dos restantes países petrolíferos;

c) regimen do monopólio estatal — no qual essa exploração é privativa do Estado. Os únicos países no mundo que adotam êsse sistema são a Rússia e seus satélites.

O regimen de concessão divide-se em:

1.º — concessão internacional, isto é, de govêrno a govêrno — caso da Inglaterra com o Iran, cujos resultados trouxeram graves atritos entre êsses dois países; do Brasil com a Bolívia — ainda em observação;

2.º — concessões a trustes internacionais pelo govêrno — caso do Irak, Saudi Arábia, Kawait, etc.;

3.º — concessões administrativas, em que o concessionário tanto pode ser nacional como estrangeiro — caso da Venezuela;

4.º — concessões administrativas, em que o concessionário deve ser natural do país ou companhias organizadas de acôrdo com as leis do país outorgante — caso do Canadá e do Brasil, assegurado aqui pelo artigo 153 e parágrafo da Constituição Federal.

O sistema canadense, brasileiro e de outros países democráticos, é monopolista, uma vez que o subsolo é de propriedade da União e sua exploração depende de concessão do Poder Público. Entretanto, isso não obriga que essa exploração deva ser executada pelos órgãos estatais sistema ùnicamente adotado pelos países comunistas, onde o operário é um escravo da ditadura, os quais pela violência ou pelo engôdo de que atravessam uma fase transitória para atingir o domínio absoluto da economia mundial, têm dêsse modo, uma produção elevada. Os Estados livres, que tentaram monopolizar essa indústria, já evoluiram para a livre concorrência, depois de verificarem a queda da produção e seu encarecimento com o sistema que adotaram. A ação do Estado, como industrial, deve ser supletiva, quando o capital privado não esteja encorajado para essa ação e vise um resultado para um futuro remoto ou para uma conjuntura social. E' o caso da hidrelétrica de São Francisco, em boa hora levado a efeito para um equilíbrio econômico nacional.

A ação do Estado deve ser intervencionista quando está em jôgo a sua segurança, como procedeu a Inglaterra no auge da guerra mundial. Passada essa fase, deve voltar apenas à ação fiscalizadora e de contrôle, o que não se deve confundir com monopólio.

Não é certo, como afirma o ilustre Presidente do Conselho de Petróleo, que o aspecto da economia do petróleo é de caráter monopolítico. O monopólio é um privilégio que o govêrno dá a alguém para poder, sem competidor, explorar uma indústria ou vender uma mercadoria especial. Em nenhum país democrático do mundo existe êsse privilégio para uma só companhia. Pode-se dizer que êsse aspecto é integral, isto é, por inteiro, completo, total uma vez que a economia do petróleo pode apresentar fases de prejuízos e lucros desde a pesquisa e prospeção até a distribuição. Se um dêsses últimos intermediários obtiver um dos monopólios finais, poderá impor preços que acarretem prejuízos nas fases primárias, fracassando assim à emprêsa. Exemplifiquemos: Se houver uma emprêsa que consiga explorar o petróleo no Alto-Amazonas e outra que tenha o monopólio do transporte, podendo impor preços elevados para os seus serviços, naturalmente a primeira delas fracassará em benefício da outra, se essa tiver proteção do poder público. Caso contrário — ambas fracassarão. Daí se depreende que o aspecto econômico da indústria petrolífica é integral. Êsse aspecto já não tem razão de existir entre as grandes companhias, pela formação de *holdings* que distribuem as diversas fases da exploração entre elas, conforme a sua especialização.

A área sedimentar brasileira, em que há possibilidade de existir o petróleo, é de 3.000.000 de quilômetros quadrados ou 300.000.000 de hectares. Dentro dessa área poderiam instalar-se 1.000 companhias explorando uma área de 300.000 cada uma, máximo permitido pelo projeto do Estatuto do Petróleo.

Nos Estados Unidos existem milhares de grandes e pequenas Companhias na exploração de uma área aproximadamente igual à nossa, produzindo cêrca da metade do petróleo do mundo. Na Venezuela 20 grandes Companhias, com a segunda produção mundial. No caso brasileiro, nem os grandes trustes mundiais estariam em condições de, no prazo de 20 anos, explorar tôda a nossa área sedimentar. Como as necessidades nacionais aumentam dia a dia

e as possibilidades de divisas, para a aquisição do petróleo, não sobem no mesmo ritmo, torna-se necessário uma modificação da Lei n.º 2.004, para que ao lado da Petrobrás, sem ferir nenhum dos seus privilégios e poder financeiro, possam outras Companhias contribuir para a exploração e industrialização do petróleo nacional, problema vital para a economia brasileira.

Sala das Sessões, em 25 de janeiro de 1955. — *Plínio Pompeu.* — *Othon Mäder.* — *Apolônio Salles.*

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI N.º 2.004 — DE 3 DE OUTUBRO DE 1953

Dispõe sôbre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências.

. . . . . .

Art. 2.º A União exercerá o monopólio estabelecido no artigo anterior:

I — por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização;

II — por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução.

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Art. 6.º A Petróleo Brasileiro S.A. terá por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo — proveniente de poço ou de xisto — e de seus derivados, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins.

Parágrafo único. A pesquisa e a lavra, realizadas pela Sociedade, obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem as formalidades, exigências de limitações de áreas e outras julgadas dispensáveis, em face do Decreto-lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, autorizando-as o Conselho em nome da União.

. . . . . .

. . . . . .

Art. 43. Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos oleodutos em idêntica situação.

Art. 44. Não ficam prejudicadas as autorizações para a instalação e exploração de refinarias no País, feitas até 30 de junho de 1952, salvo se as mesmas não estiverem em funcionamento nos prazos prefixados até a presente data.

Art. 45. Não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às refinarias de que tratam os dois artigos anteriores.

.....

Art. 46. .....

Parágrafo único. A Petróleo Brasileiro S.A. adquirirá nos casos do presente artigo no mínimo 51% (cinqüenta e um por cento) das ações de cada emprêsa.

Art. 47. Do monopólio estabelecido pela presente lei, ficam excluídos os navios-tanques de propriedade particular ora utilizados no transporte especializado de petróleo e seus derivados.

.....

.....

Pareceres publicados no "Diário do Congresso Nacional" de 26 de janeiro de 1955.

Recrutamento de Dactilógrafos e Escriturários para Repartições do Ministério da Guerra, Sediadas em Rezende, Estado do Rio

CONFORME divulgamos em nosso número de março, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.) do D.A S.P. iniciou um plano de recrutamento, destinado a empregar os mais variados recursos a fim de atrair, para o serviço público, elementos de escol da mocidade brasileira.

Dando cumprimento a parte dêsse plano, desenvolveu trabalhos visando ao recrutamento do pessoal destinado às carreiras de dactilógrafos e escriturários de repartições do Ministério da Guerra, sediadas em Resende, Estado do Rio.

De algum tempo a esta parte, vinham essas repartições solicitando o preenchimento, com pessoal habilitado em concurso específico, dos claros de suas lotações, referentes àquelas carreiras, não o conseguindo, porém, de vez que os candidatos aprovados, em geral residentes nesta capital e nas capitais dos Estados, não aceitavam nomeação para o interior.

A fim de solucionar tal problema, planejou o D.S.A., como etapa preliminar de suas atividades de seleção, um recrutamento racional, utilizando diversos meios de divulgação objetivando alcançar a clientela desejada.

Efetuou-se, assim, o levantamento dos estabelecimentos de ensino secundário e comercial de uma vasta região geográfica que, tendo como centro o local onde deveriam trabalhar os candidatos finalmente selecionados, abrangeria as cidades de Piraí, Barra do Piraí, Paraíba do Sul, Volta Redonda, Taubaté, Cruzeiro, Aparecida do Norte, etc. a fim de se descobrirem as fontes de mão de obra disponível existentes nessa área.

Fêz-se a cobertura da zona em aprêço com ampla e bem dirigida divulgação, quer pela imprensa local, que foi também inventariada, quer através das estações rádiodifusoras locais e do noticiário, de profunda penetração, da Agência Nacional, inserto no programa "A Voz do Brasil".

Planejaram-se cartazes informativos e orientadores que foram afixados nas casas de ensino, nas estações de estrada de ferro, nas agências postais, clubes recreativos e associações de classes, com o propósito de atrair os possíveis candidatos. De taïs cartazes constavam, além das qualificações exigidas e das atribuições inerentes a cada carreira, informes sôbre vencimentos, inicial e final, direitos e vantagens, e ainda orientação bibliográfica para fins de preparação e aperfeiçoamento.

O resultado foi o mais satisfatório possível, pois de lugares como Resende, Friburgo, Itatiaia, Barra Mansa, Barra do Piraí, Itaocara, Piraí, Pinheiral, Itapoema, Mendes, Miracema, Floriano, Volta Redonda e outros, onde nunca se tinham apresentado candidatos, partiu um número significativo de pedidos de inscrição, aproximadamente três centenas, e que, adicionado ao contingente desta capital, alcançou a casa do milhar, permitindo seleção eficiente, capaz de fornecer as poucas dezenas de profissionais qualificados de que necessitam as repartições interessadas.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA NOGUEIRA

Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos (estudos constitucionais) Mesa-redonda do Instituto de Direito Público e Ciência Política, da Fundação Getúlio Vargas. Relator BARBOSA LIMA SOBRINHO, Rio de Janeiro, 1956.

Problema dos mais complexos e relativamente pouco estudado no Brasil, através de pesquisa objetiva sistematizada, é o que se refere aos sistemas eleitorais e aos partidos políticos. A grosso modo, não se tem dado à matéria a necessária atenção, no sentido de obterem-se resultados com base científica. O que existe, falar verdade, com poucas exceções, tem o signo da superficialidade palavrosa ou verbalista.

O Instituto de Direito Público e Ciência Política, que obedece à Presidência do ilustre jurista Themístocles Cavalcanti, vem realizando, dentro de normas geralmente desprezadas pela grande maioria dos cultores dêsse setor jurídico-político, pesquisas e debates que se consubstanciam, posteriormente, em volume. É o caso da presente publicação, originária de uma mesa-redonda, da qual participaram, como Relator, BARBOSA LIMA SOBRINHO, e como debatentes, CARLOS MEDEIROS SILVA, que presidiu à reunião, e ORLANDO MONTEIRO DE CARVALHO, JORGE VINHAIS, SEABRA FAGUNDES, VITOR NUNES LEAL, NEREU RAMOS, NESTOR MASSENA, JOSÉ AUGUSTO BEZERRA DE MEDEIROS, NESTOR DUARTE e SAMUEL DUARTE.

Dentre as questões debatidas pelos participantes e Relator, estão algumas que, pràticamente, constituem o nervo central do problema. Isto é: "O sufrágio deve ser universal?" "Quais as restrições que podem ser admitidas? Censo? Prova de renda? Alfabetização? Instrução primária, secundária ou superior? Sexo? Influência do voto feminino?"

Seria longo assinalar, nesta notícia, o ponto de vista dos debatentes, cremos que todos homens experientes no trato da matéria política, com pontos de vista sedimentados e, quase sempre, divergentes. Certo, porém, é que êsse debate constitui uma contribuição digna de ser lida e meditada pelos que, honestamente, desejam algo de profundo para ao menos tentar influir nos destinos de nossa democracia.

À margem da mesa-redonda (e incluídos no presente volume) estão os comentários e as observações do próprio Relator — BARBOSA LIMA SOBRINHO. Ex-governador e ex-deputado, a experiência dêste é enorme e, realmente, trata-se de um homem estudioso e equilibrado nas opiniões que emite. Aliás, êstes comentários e estas observações abrangem aspectos diferentes do tema, a começar pela sua exposição e análise histórica, a partir do Império

até os nossos dias. Através das considerações apresentadas pelo Relator é que melhor podemos tomar conhecimento não só da complexidade, mas da gravidade do problema que muito longe está (já não dizemos de ser resolvido) de ser ao menos equacionado em têrmos objetivos, a fim de que tenhamos roteiro definido para as nossas atividades políticas, dirigidas por normas legais cumpridas. A conclusão a que se chega, e com desalento, é que tudo pràticamente está por fazer-se. As fraudes do passado, considerando o seu tempo, persistem, variando o processo de executá-las e, muitas vêzes, surgem novas formas de burlar a lei. Não que esta não comine penas aos seus desrespeitadores. Mas quem as aplicou no passado? E quem as aplica no presente? Os casos afirmativos são em número tão pequeno e de importância tão secundária que se perdem no mar imenso da impunidade. Talvez valesse a pena acrescentar, a fim de que a verdade fôsse dita completa, que tudo isso tem uma base fundamental — o próprio regime em que se exercia o nosso sistema eleitoral. Com êle (o regime vigente) não há sistema eleitoral que possa funcionar dignamente.

A questão dos partidos políticos é apreciada pelo Relator com visão bastante expressiva frente ao ambiente brasileiro, e feita a análise do que êles representam polìticamente. Estudando os diferentes temas que serviram de debate à mesa-redonda, BARBOSA LIMA SOBRINHO, nos seus comentários e observações tratou dos "Partidos políticos", das "Dissidências locais", da "Multiplicidade dos partidos", dos "Gastos excessivos", da "Ética eleitoral", da "Maioria absoluta e aliança de partidos" e da "Justiça Eleitoral". E isso diz bem da importância e variedade de assuntos que compõem e completam êste trabalho de indiscutível atualidade.

Fran Martins, Das Sociedades de responsabilidade limitada no direito estrangeiro — Publicação da Universidade do Ceará — Fortaleza, 1956.

Dando cumprimento ao seu programa de publicações, graças à operosidade de seu ilustre Magnífico Reitor Prof. ANTÔNIO MARTINS FILHO a Universidade do Ceará lançou o 2.º volume de Monografias, destinado à divulgação de trabalhos jurídicos especializados.

O presente volume, de autoria do Professor FRAN MARTINS, lente das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Ceará, além de conhecido romancista e contista, é uma espécie de complementação à tese que, em 1955, escreveu sôbre o tema: "Das Sociedades por cota no direito brasileiro".

De fato, para um conhecimento completo dêsse tipo de sociedade tão em voga no Brasil, seria necessário também verificar a sua existência no direito estrangeiro, a fim de ter-se uma idéia comparativa do instituto. E embora o A. declare, em nota explicativa, que o seu trabalho não é "um estudo de direito comparado", na verdade, a conclusão que se tira é de que foram postas em confronto, e assinaladas as características, as leis brasileiras, alemã, portuguêsa e francesa, especialmente, concernentes ao importante instituto.

Matéria pouco estudada entre nós, de forma sistematizada, o livro do Prof. FRAN MARTINS é uma contribuição séria à compreensão mais perfeita dêsse instituto que, dentro da realidade brasileira, atende a um grande setor das atividades econômicas, que é o comércio médio.

Aliás, o Prof. FRAN MARTINS não se dedica na sua obra a expor e analisar simplesmente a legislação estrangeira dessa forma de sociedade. Antes, êle determina o âmbito jurídico-econômico da matéria estudando a sua introdução no direito comercial, assim como o seu desenvolvimento. São dois itens que, em poucas páginas, definem a segurança teórica com que o A. passará, logo depois, a tratar da legislação estrangeira.

Com efeito, sob os mais variados aspectos, procurando na discussão interpretar essa legislação é inicialmente passada em revista a lei alemã, sendo então apreciados a sua natureza e objeto, constituição, capital social e cotas, administração (gerentes. Conselho fiscal, Assembléia Geral), contabilidade, dissolução e liquidação; a seguir, e considerado o instituto no direito português e no austríaco, apreciando igualmente os diferentes ângulos, para ser concluída essa parte do livro com expressivo comentário acêrca do "Companies Act", de 1907.

Nos últimos capítulos do livro, porém, é onde talvez o A. melhor demonstra conhecimento do assunto, pois que é aí que o trabalho se enriquece com a exposição e discussão do tema na lei de vários países — Polônia, Checoslováquia, Rússia, Bulgária, Chile, especialmente na da França, para finalmente, ser apreciado na legislação posterior à dêste país, além da de muitos outros, tanto das Américas como da Europa e Ásia.

As considerações que faz o Prof. FRAN MARTINS ao estudar a legislação dessas nações é, sem dúvida, um quadro vivo, não só jurídico, mas crítico-histórico das sociedades de responsabilidade limitada. As minúcias apresentadas são necessárias à compreensão tão completa quanto possível dêsse setor jurídico de importância indiscutível na vida social moderna, razão por que, podemos dizer, o A. elaborou um trabalho que se pode considerar contribuição meritória para o direito brasileiro.

Valendo-se de bibliografia estrangeira dos mais acatados especialistas e utilizando-a com senso de oportunidade, o Prof. FRAN MARTINS, nas "considerações finais" de seu livro, conclui reafirmando que "nas sociedades de responsabilidade limitada, em regra geral os sócios respondem apenas pelo valor de suas cotas, sendo tal fato uma das características dessas sociedades"; e mais, quanto à "responsabilidade subsidiária pelas partes das cotas não integralizadas ou pelo valor fictício dado aos bens que entrarem para a sociedade, não podem constituir a norma característica dessas sociedades, como tem sido assinalado por alguns dos mais destacados tratadistas que focalizaram êsse importante assunto".

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Assistência Técnica — Instituto Brasil-Estados-Unidos — Rio de Janeiro — 1956.

Boletim Mensal — Federação das Indústrias do Distrito Federal — N.º 19 — junho de 1956.

Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Serviço de Documentação N.º 1 — Ano V — Janeiro-março de 1955 — Rio de Janeiro.

O Casa Branca — N.º 813 de 24 de junho de 1956 — São Paulo, Brasil.

Exportador Americano Industrial — Edicion en español de American Exporter Industrial — Vol. 158 — N.º 6 — Junio de 1956 — Nova York, 16.

Escuela de Contabilidad Economia y Administracion — Revista de la Escuela del Instituto Tecnologico y de Estudios Superiores de Monterrey — Publicacion trimestral — Tomo VIII — N.º 30 — Abril de 1956 — México.

Informação Agrícola — Publicação do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura — Ano X — N.º 128 — Junho de 1956 — Rio de Janeiro.

A Galera — Revista dos Aspirantes de Marinha — N.º 110 — Ano XXXII — Junho, 1956.

Mensário Estatístico — Do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. — Serv. de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda — N.º 60 — Junho de 1956 — Rio de Janeiro.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional de Informação — Lisboa — Palácio da Foz — Ano X — N.º 474 — 2 de junho de 1956.

Idem — Ano X — N.º 475 — 9 de junho de 1956.

Idem — Ano X — N.º 477 — 23 de junho de 1956.

Paraná Econômico — Ano IV — N.º 39 — Junho de 1956.

Revista de Finanças Públicas — Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ano XVI — N.º 186-87 — Junho e Julho de 1956, Rio de Janeiro.

SESI — No Distrito Federal — Serviço de Divulgação do SESI — Departamento Regional no Distrito Federal.

COLABORAM NESTE NÚMERO

GEORGES VEDEL, Professor da Faculdade de Direito e do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris. A tradução do presente ensaio, que abre perspectivas novas ao melhor conhecimento do problema, foi feita por MARIA DE LOURDES L. MODIANO, ex-Diretora desta Revista.

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA, Técnico de Administração do I.A.P.I.; chefe da Divisão de Organização e Métodos do I.A.P.I.; Professor da Cadeira de Métodos de Pesquisa na Escola Brasileira de Administração Pública da F.G.V.; ex-chefe da Divisão de Documentação do Instituto Brasileiro de Administração da F.G.V.; ex-professor de Organização e Administração de Pessoal dos Cursos do D.S.P. da Bahia; Curso de Administração Pública na University of Southern Califórnia; Curso de Métodos de Pesquisa na University of Michigan.

CELSO DE MAGALHÃES, Economista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; ex-Técnico de Administração, por concurso, do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. Tradicional colaborador da *Revista do Serviço Público*, o ensaio ora publicado versa questão de grande atualidade na atual conjuntura econômica brasileira.

A. DELORENZO NETO, Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo (1952); especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal.

GEORGES D. LANDAU, Estudante da Faculdade Nacional de Direito e da Escola Brasileira de Administração Pública. O trabalho divulgado no presente número, a exemplo de anteriores colaborações do mesmo autor, se recomenda pelo equilíbrio e isenção com que foi escrito, mormente por se tratar de assunto tão delicado.

ARNOLD WALD, Bacharel e doutor em Direito pela Universidade do Brasil; Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro; Secretário geral do Comité Nacional de Direito comparado. Colaborador constante da Revista do Serviço Público, o Dr. ARNOLD WALD vem de conquistar, brilhantemente, a livre-docência na Faculdade de Direito de Niterói, R.J.

GERALDO BASTOS SILVA, Inspetor do Ensino Secundário, Licenciado em Pedagogia. Ex-professor assistente de Administração Escolar e Educação Comparada da cadeira de Problemas Sociais e Econômicos do Brasil, dos Cursos do Departamento Nacional da Criança.

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

Redação e Administração

TELEFONES: Redação ..... 42-7937 / 22-9961 Ramal 515

Administração ... 22-9961 » 527

Expedição ..... 42-7141 / 22-9961 » 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Expediente

Assinatura anual	Cr$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr$ 200,00
Número avulso	Cr$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

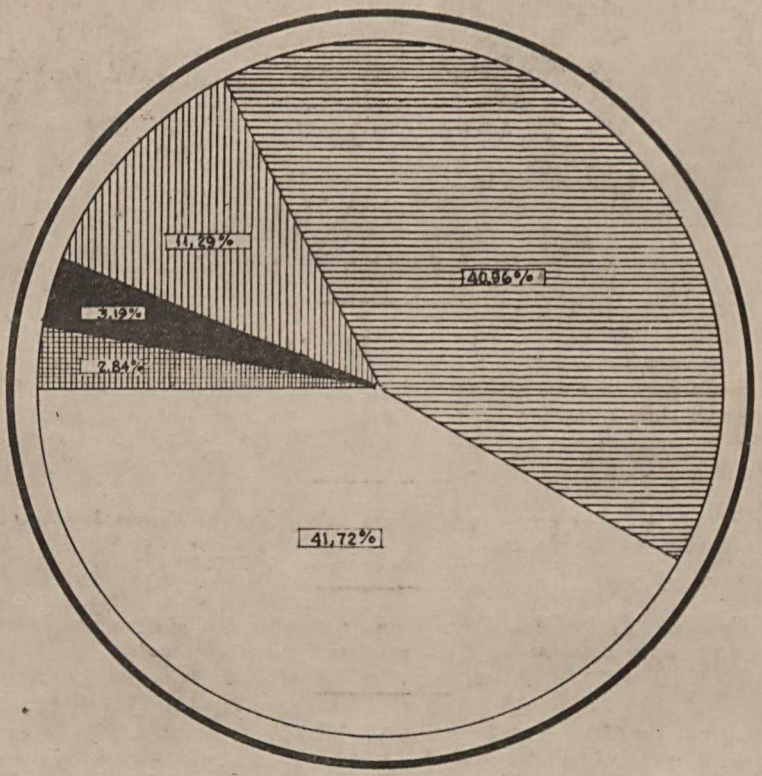
Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

NÚMERO DE SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO POR CLASSE DE VENCIMENTOS E SALÁRIOS COM RESPECTIVA PERCENTAGEM.



CONVENÇÕES

Cr$	QUANT.
MENOS DE 5.999,00	88.190
6.000,00 A 8.999,00	86.527
9.000,00 A 11.999,00	23.888
12.000,00 A 14.998,00	6.774
15.000,00 E MAIS	6.026