

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

OUTUBRO A DEZEMBRO - ANO VIII - NÚMERO 32

EXEMPLAR ÚNICO

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

| | |
|---|-----|
| "Política do desenvolvimento urbano" — <i>Senador Carvalho Pinto</i> | 3 |
| "O Problema das fontes do Direito. Fontes formais e materiais. Perspectiva filosófica, sociológica e jurídica" — <i>Senador Franco Montoro</i> | 7 |
| "A Televisão Educativa no Brasil" — <i>Prof. Gilson Amado</i> | 13 |
| "Ruy, a defesa dos bispos e a questão do fóro dos crimes militares: duas retificações necessárias" — <i>Prof. Rubem Nogueira</i> | 51 |
| "A proteção jurisdicional dos direitos humanos no Direito Positivo Brasileiro" — <i>Des. Hamilton de Moraes e Barros</i> | 65 |
| "Sobre a metodologia do ensino jurídico" — <i>Prof. Hugo Gueiros Bernardes</i> | 83 |
| "Prerrogativas dos bens dominiais — insuscetibilidade de posse civil" — <i>Des. José Júlio Leal Fagundes</i> ... | 91 |
| "O instituto da aposentadoria na atual Constituição" — <i>Prof. Carlos Dayrell</i> | 99 |
| "O apoio técnico e administrativo ao Partido e ao Parlamentar" — <i>Prof. Sully Alves de Souza</i> | 107 |
| "Redução dos custos gráfico-editoriais" — <i>Prof. Roberto Átila Amaral Vieira</i> | 113 |

EDITADA PELO
SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal
(1961-1967)

E

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da República
(1946-1967)

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

Composta e Impressa no
Serviço Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

PESQUISA

| | |
|--|-----|
| "Adoção" — <i>Ana Valderez Ayres Neves de Alencar</i> | 159 |
| "Incentivos fiscais no planejamento" — <i>Walter Faria</i> | 247 |

DOCUMENTAÇÃO

| | |
|---|-----|
| "Contabilidade: ensino e profissão" — <i>João Bosco Altoé</i> | 283 |
|---|-----|

PUBLICAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Obras editadas pela Diretoria de Informação Legislativa | 331 |
|---|-----|

SENADO FEDERAL

MESA

| | |
|---|--|
| Presidente: Petrônio Portella (ARENA — PI) | 4.º-Secretário: Duarte Filho (ARENA — RN) |
| 1.º-Vice-Presidente: Carlos Lindenberg (ARENA — ES) | 1.º Suplente: Renato Franco (ARENA — PA) |
| 2.º-Vice-Presidente: Ruy Carneiro (MDB — PB) | 2.º-Suplente: Benjamin Farah (MDB — GB) |
| 1.º-Secretário Ney Braga (ARENA — PR) | 3.º-Suplente: Lenoir Vargas (ARENA — SC) |
| 2.º-Secretário: Clodomir Milet (ARENA — MA) | 4.º-Suplente: Teotônio Vilela (ARENA — AL) |
| 3.º-Secretário: Guido Mondim (ARENA — RS) | |

POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO

SENADOR CARVALHO PINTO

Em pleno fastígio de nossa civilização urbana, onde as cidades se tornam pólos de irresistível atração a promover sensíveis deslocamentos migratórios e se erigem em centros de comando político, cultural e econômico da vida comunitária, o problema do crescimento urbano deve passar a primeiro plano das cogitações governamentais. (1)

Nascidas sob a inspiração de abrigo, proteção e amparo a superiores necessidades espirituais e materiais do homem, o crescimento desordenado das cidades, fora de qualquer planejamento global, as converte em perigosos agentes de desumanização das criaturas, de rebaixamento de suas condições de vida, de desagregação social, enfim, de paradoxal inversão das condições que as legitimam.

O fenômeno, que se torna ostensivo nos grandes centros e sobretudo nos países subdesenvolvidos, tem merecido a melhor atenção dos sociólogos e urbanistas contemporâneos, dada a gravidade de suas várias conseqüências.

(1) "O Fenômeno Urbano" — Organização e Introdução de Otávio Guilherme Velho, ed. 1967, pág. 31. V. "A Grande Crise", Prof. Colin Buchanan, in "People and Cities" X — Coventry 68, "Living in Cities", pág. 32. V. L. J. Lebrét in "Suicídio ou Sobrevida do Ocidente?", 3ª ed., 1964, pág. 361. V. "Social Sweden", págs. 346/47. V. Gilberto Freire in "São Paulo e a Unidade Brasileira", págs. 6/7. V. "A Reforma Tributária do Município e os Aspectos Financeiros", Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto, ed. 1947, pág. 15. V. Nice Lecoq Müller in Enciclopédia Barsa, ed. 1967, Vol. 9º, pág. 200. V. Gilberto Freire in "Obras Reunidas — Quase Política", 2ª ed., 1966, pág. 217. V. J. F. de Camargo in "A Cidade e o Campo", ed. 1968, págs. 73/74. V. "American City Government and Administration", de Austin F. Macdonald, Ph D. 3rd. edition, 1941, pág. 3.

De fato, há um mínimo de condições de vida urbana sem as quais a metrópole chega a perder sua própria razão de ser, quando, pela deficiência de meios, pela imprevidência administrativa, pela adversidade de condições ou por um gigantismo invencível se tornem as cidades impotentes para a manutenção desses padrões mínimos, o que a história nos revela é a implantação inexorável de um processo de deterioração, cujos efeitos transcendem às suas lindes territoriais, e que, partindo do mal-estar e do inconformismo, podem chegar até ao perigoso estágio das convulsões — sempre com uma sintomatologia trágica e bastante conhecida: a subnutrição, a mortalidade infantil, a mendicância, a marginalização, a delinqüência comum e o apêlo extremado às soluções de desespero. Isso, sem falar, ainda, nos graves efeitos econômicos que possam decorrer, quando se trate de áreas industriais responsáveis por produção substancial, ou quando o acréscimo demográfico se opere através de uma desequilibrada sangria a áreas rurais que sustentam o abastecimento das populações ou que contribuem para o suprimento de matéria-prima indispensável às indústrias.

Acresce ponderar que, nesses instantes de hipertrofia e de crise, quando escasseiam as mínimas condições de existência digna e humana, o sacrifício se faz mais cruelmente sentir sobre os pequenos e humildes — aqueles que, pela desqualificação profissional ou pela própria penúria, não alcançam condições de maior defesa ou de competição com os que se encontram espiritual ou materialmente mais bem dotados. E no processo de marginalização que então se instala, as primeiras vítimas são geralmente os que, provindos do interior e desconhecendo a estrutura urbana, nem sequer encontram condições para melhor utilização dos equipamentos sociais de assistência ou das exíguas disponibilidades de engajamento profissional.

É o drama, já há muito tempo focalizado pelo Padre Lebet, no *Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente*,⁽²⁾ com base em observações feitas em vários países da Ásia, da África e da América Latina. É o quadro, ainda, que com seu conhecido vigor de análise o nosso notável Gilberto Freire⁽³⁾ também já há anos constatava no Recife, e que, embora com tonalidades mais atenuadas, já reflete também a situação das demais capitais do Nordeste, como se verifica no artigo de Luís Prado,⁽⁴⁾ recentemente publicado no *Correio da Manhã*, a situação ainda há poucos dias focalizada com crueza pelo prefeito de São Paulo. É enfim uma situação que, convertendo as megalópoles em verdadeiros monstros urbanos, não pode ser aceita com impassibilidade ou conformismo, mas que está a reclamar, ao contrário, da colaboração dos técnicos, dos administradores e dos políticos, medidas corajosas e profundas, capazes de coibir a tempo uma deterioração altamente lesiva ao bem-estar e ao progresso sadio das nossas populações, tanto sob o aspecto material como espiritual.

(2) V. L. S. Lebet in "Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente?", 3ª ed., 1964, pág. 361.

(3) V. Gilberto Freire in "Obras Reunidas — Quase Política", 2ª ed., 1966, pág. 217.

(4) in *Correio da Manhã*, ed. de 11-7-71.

PREOCUPAÇÃO GENERALIZADA

O problema está hoje merecendo atenção universal. É sintomática a advertência ainda recentemente feita pela Igreja que pela primeira vez vem a público a respeito da matéria, na *Octogesima Adveniens* (5)

“Nesse crescimento desordenado, novos proletariados começam a aparecer. Instalam-se no coração das cidades que os ricos por vêzes abandonam; ou então acampam nos arrabaldes, nódoas de miséria, que começam a importunar, numa forma de protesto ainda silenciosa, o luxo demasiado gritante das cidades do consumo e do esbanjamento. Assim, em lugar de favorecer o encontro fraterno e a entreaajuda, a cidade, pelo contrário, desenvolve as discriminações e também as indiferenças. Ela se presta para novas formas de exploração e do domínio, em que uns especulam as necessidades dos outros, disso auferindo lucros inadmissíveis. Por detrás das fachadas escondem-se muitas misérias, ignoradas mesmo pelos vizinhos do pé da porta, outras estabelecem-se onde sobra a dignidade do homem: delinqüência, criminalidade, droga, erotismo etc.”

No Brasil, várias análises do problema já têm sido feitas, sendo de se ressaltar as constantes da mensagem do Instituto Brasileiro de Administração Municipal ao Presidente da República (6) as conclusões do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local realizado em Brasília, em julho último, por convocação do SERFHAU (7) e os próprios documentos oficiais de planejamento, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento (8) e as atuais metas e bases do Governo, (9) todos êles acentuando a necessidade de descentralização de uma rede urbana e de observância de uma política nacional de crescimento urbano e local.

É o amadurecimento natural de um pensamento que a realidade política contemporânea não pode ignorar.

SOLUÇÃO INADIÁVEL

A meu ver, tanto como a reforma agrária, a reforma urbana se torna imprescindível, dentro de uma mesma inspiração de justiça social, de segurança e de desenvolvimento econômico. Uma reforma que reintegre a cidade na sua precípua missão de servir à criatura humana, atenta aos seus naturais anseios de bem-estar, de progresso, de compreensão afetiva e de afirmação espiritual. Uma reforma que, recondicionando as metrópoles, não permita à cidade, nascida sob a inspiração do espírito agregativo do homem, venha a conduzi-lo, paralelamente, como assinalou o Sumo Pontífice, a “uma nova forma de solidão, não já à

(5) *Octogesima Adveniens*, Papa Paulo VI.

(6) in *Jornal do Brasil*, ed. de 5-3-67.

(7) Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, promovido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU, reunido em Brasília, de 26 a 29 de julho de 1971.

(8) “Plano Estratégico de Desenvolvimento”, Vol. II, Capítulo XIX.

(9) “Metas e Bases para Ação de Governo”, ed. 1970, pág. 97.

frente uma natureza hostil que êle levou séculos a dominar, mas no meio da multidão anônima que o rodeia e onde êle se sente como um estranho". (10)

Acredito que diploma dessa natureza, para maior amplitude e sistemática de seus efeitos, melhor se comporia dentro da própria estrutura constitucional, com adequada disciplina dos direitos individuais envolvidos, e deveria mesmo constituir ponto básico em qualquer revisão constitucional de maior profundidade. Entretanto, forçoso é convir que uma política nacional de desenvolvimento urbano já poderia ser satisfatoriamente definida, dentro dos próprios parâmetros jurídicos vigentes. Para tanto, a Constituição prevê, no artigo 164, a edição de leis complementares, definindo as regiões metropolitanas e regulamentando os interesses correlatos. E o poder de polícia do Estado, abrangendo amplo instrumental jurídico, facilitaria ainda a implementação de um plano global onde, através de incentivos e de pressões fiscais, de estímulos financeiros e de operações administrativas, se promovesse a descentralização dos núcleos urbanos, sua distribuição em função dos superiores interesses econômicos e sociais de várias regiões, seu dimensionamento ajustado às disponibilidades administrativas, a densidade demográfica compatível com padrões mínimos de existência digna, a correlação adequada entre áreas de trabalho e áreas residenciais, a recíproca colaboração entre a cidade e o campo, enfim, o justo entrosamento entre todos os interesses sociais em jôgo, no encaicho do desenvolvimento justo, produtivo e harmônico de tôdas as parcelas populacionais da nação.

Numa época de tão grandes progressos técnicos e tão assinaladas conquistas no campo do planejamento, num instante em que, a despeito de graves falhas de execução, nenhum Governo que se preze, nem mesmo na órbita municipal, prescindir de um plano de ação para o cumprimento de seus deveres; num momento em que, com larga visão, se lança o Governo do Presidente Médici em arrojadas iniciativas de integração social e de descentralização econômica, como o PIS, o Proterra, o Pro-rural e a Transamazônica; numa era, enfim, em que não se pode conceber qualquer crescimento desordenado e insubmisso aos superiores objetivos do Estado, não se pode mais admitir o desenvolvimento urbano desvinculado de um planejamento global e adstrito, apenas, a tímidos e instáveis planos diretores internos, e nem sempre devidamente cumpridos.

Impõe-se, a meu ver, um diploma alto, genérico, sistemático, atento às nossas peculiaridades regionais, e capaz de corporificar, com realismo e sentido democrático, um pensamento já incorporado às conclusões técnicas e aos propósitos oficiais. Como, pela sua natural extensão, a iniciativa transcende a competência constitucional do Poder Legislativo, caberia ao Poder Executivo promovê-lo e foi nesse sentido o apêlo que, da tribuna do Senado, dirigí ao Governo da República, convencido de que, na fecunda obra renovadora que se desenvolve, não pode faltar um capítulo destinado a êsse setor vital do nosso desenvolvimento social e econômico.

(10) *Octogesima Adveniens*, Papa Paulo VI.

O Problema das Fontes do Direito. Fontes Formais e Materiais. Perspectiva Filosófica, Sociológica e Jurídica

SENADOR FRANCO MONTORO

De que fontes provém o direito positivo de uma nação?

Das leis escritas, promulgadas solenemente pelo Estado? Dos usos e costumes? Das decisões dos tribunais? Da elaboração espontânea das instituições sociais e dos organismos autônomos? Da reflexão dos juristas? Das exigências da justiça e dos demais princípios fundamentais do direito? Da natureza humana? Dos fatores políticos, históricos, geográficos, morais, religiosos, que acompanham a vida da sociedade?

É fácil, observou DEL VECCHIO, evitar de modo simplista o problema das fontes da ordem jurídica, afirmando, dogmáticamente, que o Estado é a fonte única do Direito.

**ESTADO,
FONTE
ÚNICA?**

É essa uma das posições do positivismo jurídico, que tende a reduzir o direito a uma série de ordens emanadas do Estado, buscando encontrar as fontes da ordem jurídica unicamente nas normas elaboradas ou aprovadas formalizadamente pelos órgãos do poder público.

Na realidade, a questão é bem mais complexa. “O problema das fontes do direito positivo, escreveu GURVITCH, (1) constitui o problema crucial de toda reflexão jurídica: é o ponto central da Filosofia do Direito e para êle converge toda a complexidade de seus temas.”

**QUESTÃO
COMPLEXA E
CENTRAL**

1. G. GURVITCH, “Théorie pluraliste des sources du droit positif”, in “Annuaire de l’Institut International de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique”, 1934, p. 114.

Reconhecendo a importância e a complexidade do assunto, o "Instituto Internacional de Filosofia do Direito e de Sociologia Jurídica" (2) dedicou os trabalhos de seu Primeiro Congresso, em 1934, ao "Problema das Fontes do Direito Positivo".

Que se deve entender por "fontes do Direito"? Qual o seu conceito?

**CONCEITO DE
FONTE DO
DIREITO**

"Fontes do Direito" é uma expressão figurada ou, se quisermos, um caso de analogia metafórica. Em sentido próprio, "fonte" é o ponto em que surge um veio de água. É o lugar em que êle passa do subsolo à superfície, do invisível ao visível. De certa forma, a "fonte" é o próprio curso de água no ponto de transição entre duas situações. É sua primeira aparição na superfície da terra.

De forma semelhante, observa o jurista húngaro BARNA HORVATH, a "fonte do Direito" é o próprio Direito em sua passagem de um estado de fluidez e invisibilidade subterrânea ao estado de segurança e clareza.

Procurar a fonte de uma regra jurídica, diz DU PASQUIER, significa investigar o ponto em que ela saiu das profundezas da vida social para aparecer na superfície do Direito. Assim, dir-se-á que a obrigação do serviço militar tem sua fonte na Constituição Nacional.

**FONTES
FORMAIS E
MATERIAIS**

Os autores costumam distinguir as fontes formais, isto é, os fatos que dão a uma regra o caráter de Direito Positivo e obrigatório, das fontes materiais, representadas pelos elementos que concorrem para a formação do conteúdo ou matéria da norma jurídica.

Como fontes formais do direito, indicam-se tradicionalmente:

1. a legislação;
2. o costume jurídico;
3. a jurisprudência; e
4. a doutrina.

2. Integram o grupo de fundadores entre outros, LE FUR (Paris), KELSEN (Viena), DEL VECCHIO (Roma), GODHART (Oxford), GURVITCH (Lyon), MIRCEA DJUVARA (Bucarest), ALEXEIEV (Moscou), POSADA (Madrid), SINZHEIMER (Amsterdam), ROSCOE POUND (Harvard), BENJAMIN CARDOZO (Washington), CORNIL (Bruxelas).

Como fontes materiais podem ser mencionadas:

1. a realidade social, isto é, o conjunto de fatos sociais que contribuem para a formação do conteúdo do Direito;
2. os valores que o Direito procura realizar, fundamentalmente sintetizados no conceito amplo de justiça.

Ao exame de cada uma dessas fontes é dedicado nosso próximo artigo, onde o problema é focalizado numa perspectiva estritamente jurídica e técnica.

**PERSPECTIVA
FILOSÓFICA**

A questão das fontes do Direito pode, entretanto, ser examinada também sob o aspecto filosófico e sociológico, como faz DEL VECCHIO no estudo apresentado ao citado Congresso do “Instituto Internacional de Filosofia do Direito e de Sociologia Jurídica”, reunido em Paris, em 1934. (3)

Apresentando uma ampla visão do problema, distingue o ilustre professor da Universidade de Roma três sentidos diferentes da expressão “fontes do Direito”, o filosófico, o sociológico ou histórico e o jurídico propriamente dito.

**DOCTRINA DE
DEL VECCHIO**

Em sentido filosófico e amplo, o Direito tem sua fonte essencial na natureza humana. Deixando de lado divergências doutrinárias sobre o conceito de natureza humana, existem alguns pontos básicos em torno dos quais é possível um entendimento amplo. Em primeiro lugar, o homem é essencialmente um “sujeito”, capaz de compreender e de se relacionar com outros “sujeitos” e não apenas com “objetos”. É precisamente essa “relação com outrem” que constitui a forma lógica do Direito, reconhecida pelos autores antigos e modernos. Além disso, do conceito de natureza decorre uma segunda consequência: essa “relação com outrem” se refere a sujeitos a quem se deve reconhecer seu “igual” valor essencial; o que impõe uma exigência fundamental de justiça, aplicável, como critério e medida, a todas as regras jurídicas. “É, portanto, possível e até mesmo necessário, conclui DEL VECCHIO (4) deduzir de uma consideração transcendental de nossa natureza as duas noções, conexas mas não idênticas, indicando o que é “jurídico”, de um lado, e o que é “justo”, de outro. A primeira noção é uma forma lógica, que compreende todas as experiências jurídicas possíveis e constitui o conceito limite. A segunda noção é o valor supremo, indicando a mais elevada verdade ética nas

**FORTE
FILOSÓFICA
OU
ESSENCIAL**

**NATUREZA
HUMANA**

3. “Le problème des sources du droit positif”, “Annuaire de l’Institut de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique”, ed. Sirey, Paris, 1934, págs. 20 a 36.

4. Ibidem, idem, p. 23.

relações entre sujeitos, isto é, o ideal absoluto da “justiça”.⁽⁵⁾

**FONTE
SOCIOLOGICA
OU
HISTÓRICA**

Em sentido menos amplo e histórico, de caráter psico-sociológico, o Direito tem sua fonte na produtividade jurídica das consciências individuais e se traduz por uma série de atos de pensamento e de vontade, que se relacionam necessariamente no terreno da experiência e dão lugar, assim, a uma fenomenologia jurídica positiva. O relacionamento e os atritos das sugestões fornecidas pelas diferentes consciências individuais, faz nascer um certo sistema de vida, isto é, um conjunto de regras que são seguidas efetivamente, mesmo que não sejam formuladas expressamente. Pode-se qualificar esse sistema como a expressão da “vontade social preponderante” ou da “razão histórica suficiente”. Toda vida em comum dos seres humanos deve ser necessariamente dirigida por certas regras, que podem não ser formuladas explicitamente, mas sempre existem. Essa regulamentação não é uma realidade extrínseca e destacada da vida. É, pelo contrário, a própria forma da vida social, a maneira própria de agir dos seres que têm uma vida em comum.

**VONTADE
SOCIAL
PREPON-
DERANTE**

Esse aspecto sociológico das fontes do direito foi focalizado especialmente pela Escola Histórica. É oportuno lembrar o conceito de SAVIGNY: “A consciência comum do povo é a fonte substancial do Direito.”⁽⁶⁾

**FONTES
JURÍDICAS
OU TÉCNICAS**

As regras da vida em comum, correspondentes à vontade social preponderante, podem ser expressas de diversas maneiras: formulação de preceitos por autoridades ou assembleias do povo, decisões dos magistrados etc. São exatamente esses modos de expressar as regras da vida em comum, que se denominam tecnicamente “fontes do Direi-

5. Apesar do caráter necessariamente contingente e empírico da ordem jurídica positiva de cada nação, esses princípios permanecem sempre como orientação e mira necessárias. E a eles é preciso frequentemente recorrer para suprir as lacunas de qualquer sistema jurídico positivo. Alguns sistemas, como o brasileiro, impõem expressamente ao aplicador da lei a obrigação de recorrer a esses princípios para resolver casos não previstos no texto legal. “Quando a lei for omissa, o Juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito” (Art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro).

6. SAVIGNY, “Sistema de Derecho Romano”, vol. I, § 7.º V. ALEXANDRE CORRÊA, “Escola Histórica do Direito”, São Paulo, 1936. VICENTE RAO, “Fontes do Direito Objetivo”, n.º 175 e seguintes de “O Direito e a Vida dos Direitos”.

to” ou “formas de expressão do Direito”. (7) Quais são, nesse sentido estritamente jurídico, as fontes do Direito? Ou, na fórmula preferida por DEL VECCHIO, quais são os modos de se manifestar a vontade social preponderante?

Uma primeira fonte é representada pelo “costume”, em sentido jurídico, a saber: uma repetição constante de determinados comportamentos na vida de uma comunidade, acompanhada da convicção de sua necessidade, ao ponto de poderem os interessados exigir o respeito a êsse comportamento pela força, em caso de transgressão.

COSTUME

A essa primeira fonte é preciso acrescentar uma segunda, representada pela resolução das controvérsias e dos conflitos que se produzem na vida social. Trata-se da atividade dos juízes. A regra para a resolução das controvérsias pode ser, muitas vezes, fornecida pelo “costume” pré-existente, mas, nesse caso, também a regra sofre um processo de aperfeiçoamento, que a torna mais clara e que a desenvolve, pois o juiz que a aplica deve tomar conhecimento e compreender o seu sentido com um grau de consciência muito mais profundo do que o suficiente para seguir a regra num caso simples e não contestado. A atividade jurisdicional ou judicante leva, por isso, quase necessariamente à formulação explícita de regras que se encontravam, em estado latente e implícito, na lógica do sistema social em vigor. Graças ao trabalho do juiz, o processo de gestação histórica do Direito se acelera; o sistema em vigor firma-se e se aperfeiçoa com novos elementos, até mesmo quando êle ainda não possui regras legais formalizadas.

**DECISÕES
JUDICIAIS**

Na realidade, já no curso dessa fase, e, mais ainda, quando a evolução se acentua, opera-se a produção do Direito Positivo por uma terceira forma: a da “legislação”. A diferença essencial entre esta forma e as outras não consiste no fato de serem as regras formuladas em termos gerais, de modo a englobar um número indefinido de casos, porque isso também pode ocorrer com os “costumes”, quando reunidos em sistema e documentados por escrito. A verdadeira diferença consiste no fato de que o poder de editar regras imperativas é confiado a órgãos especiais, criados para êsse

LEGISLAÇÃO

7. “As fontes do Direito, isto é, aquilo de onde provém o Direito, são o direito natural e o arbítrio humano. As assim chamadas “fontes formais” não são fontes, mas, como preferimos dizer, por se tratar de solução mais correta, “formas de expressão do direito” (RUBENS LIMONGI FRANÇA, “As formas de expressão do direito”, in “Manual de Direito Civil”, p. 24 e seguintes). Do mesmo autor: “Jurisprudência — seu caráter de forma de expressão do Direito”, in “Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, vol. XXX; “Dos Princípios Gerais do Direito”, pág. 14, ed. Revista dos Tribunais, 1963; “Das Formas de Expressão do Direito”, in “Revista dos Tribunais”, vol. 354, págs. 3 a 19.

fim, que representam tôda a comunidade social e possuem, por isso, autoridade para estabelecer em seu nome regras obrigatórias para todos. Como expressão de uma vontade jurídica consciente e deliberada, a lei constitui o grau mais elevado e mais perfeito de formação do Direito Positivo.

Significa isso que as demais fontes devam ser eliminadas?

O aparecimento e a predominância progressiva da legislação constitui um fato capital. Mas seria contrário ao espírito científico considerar como inexistentes as demais formações jurídicas que se produzem no seio da sociedade e se desenvolvem continuamente ao lado das leis. A legislação nunca conseguirá englobar todos os casos ocorridos na vida social. Poderá apenas — e com a condição de ser sustentada pela vontade social preponderante — estabelecer uma limitação negativa, isto é, que não se poderão retirar, das outras fontes, regras que estejam em contradição com as da própria lei.

Mas, dentro desses limites é, não apenas possível, mas também necessário recorrer a fontes subsidiárias, que têm apenas em parte ou indiretamente o caráter positivo. E quando não há nem mesmo esse apoio parcial, é à pura “razão jurídica” que é preciso recorrer. Porque, conclui DEL VECCHIO, “as diferentes manifestações do Direito ligam-se tôdas a essa fonte única, essencial e permanente, que é o espírito humano”. (8)

**FONTE
TÉCNICA**

Invertendo a ordem seguida por DEL VECCHIO e adotando um processo mais empírico, podemos dizer que as “fontes imediatas ou técnicas” — lei, costume jurídico, jurisprudência, etc. — têm seu fundamento nas “fontes históricas e sociológicas” — vontade social preponderante ou realidade social, e estas, por sua vez, encontram sua base na “fonte essencial” do Direito, nessa “fonte das fontes” que é a natureza humana, a que corresponde a exigência fundamental da justiça.

8. “Espírito Humano”, “natureza humana”, “pessoa humana”, são expressões que se correspondem. “Se quisermos ir às raízes da personalidade, é preciso chegar ao espírito humano.” Essa é a grande lição da natureza.

A

TELEVISÃO EDUCATIVA

NO BRASIL

GILSON AMADO

1. *A problemática da TV no Brasil*
2. *A importância da TVE no Brasil*
3. *Evolução da TVE no Brasil*
4. *A TVE no Brasil*
5. *Objetivos prioritários da TVE no Brasil*
6. *Treinamento de Pessoal para TVE no Brasil*
7. *Telecentro*
8. *Informe da Portaria nº 408/70*
9. *O Ministério da Educação e Cultura e a TVE*

A PROBLEMÁTICA DA TV NO BRASIL

Preliminarmente, desejo assinalar alguns aspectos da maior transcendência cívico-política, relacionados com a influência da televisão na formação e aperfeiçoamento da nova sociedade brasileira, para não dizer no próprio destino do nosso progresso material e espiritual.

Com efeito, possivelmente em nenhum país do mundo a televisão atingiu índice tão elevado entre os fatores de influência psicossocial, sócio-econômica e pressupostos condicionantes de sua evolução civilizadora.

Na análise do fenômeno há que levar-se em conta que, na quase totalidade dos países, a TV é estatal, ou seja, operada diretamente pelo poder público ou através de corporações a êle subordinadas. Apenas nos Estados Unidos, no Brasil e em raros outros países sem maior expressão no equacionamento da matéria, a televisão foi, desde a sua implantação, entregue à exploração da iniciativa privada, mediante concessão de canais pelo Poder Público.

Ao impulso dos atrativos promocionais dêsse instrumento de comunicação, aliado à organização de sistema de forças que se acresciam a organizações jornalísticas de alto porte, além do fascínio que êsse campo de atividades oferecia ao desembaraço de interesses políticos do passado, a TV comercial brasileira promoveu a implantação de um parque de cerca de 50 emissoras.

Para a televisão convergiu progressivamente, com o decorrer do tempo, parte substancial da participação coletiva de tôdas as classes, no campo de interesse pelas atividades recreativas, informativas, ilustrativas e culturais que, antes da televisão, se distribuía através do teatro, do cinema, da imprensa escrita diária ou de publicações especializadas, absorvendo, em proporções crescentes, os horários disponíveis ou de lazer da população brasileira.

Em recente inquérito realizado, por iniciativa de uma das instituições de finalidades sociais de nosso País, verificou-se que a TV representa no Brasil cerca de 70% do instrumental de comunicação social, em comparação com os demais veículos, tais como: o livro e os jornais, as publicações semanais jornalísticas ou estritamente técnicas, as palestras ou conferências para público limitado de auditórios, as instituições sociais que representam a comunidade nos diversos campos de ação relacionados com os problemas educativos e cívicos da coletividade.

Nos demais países onde a TV atingiu os mais altos níveis de estrutura técnica e de aperfeiçoamento de suas programações, inclusive nos Estados Unidos, a influência da televisão é repartida com a escola, que tem capacidade de absorver a totalidade da demanda de ensino em todos os níveis, com as edições de órgãos da imprensa, de vulto excepcional, atingindo a milhões de exemplares,

com o livro, que alcança, na sua maioria, nesses países, uma difusão que lhe atribui uma efetiva e vigorosa presença no quadro dos fatores de participação na vida social, e, ainda, com instituições representativas das comunidades, tais como milhares de associações de cooperação no encaminhamento de soluções para os problemas de esferas sociais específicas, tais como: associações de pais de família, centros sociais de todos os gêneros, instituições cívico-culturais, ligas de ação pública — de relevante presença nas vivências da comunidade etc. etc. . . .

Assim sendo, nesses países, mesmo naqueles em que prevalece o regime de concessões a empresas privadas, a Televisão representa uma parcela de influência na equação dos fatores de comunicação social bem menor do que a que se verifica, hoje, no Brasil, com as edições de livros limitadas a 3, 4 e 5 mil exemplares, com a imprensa exercendo sua mais forte influência nos centros urbanos, com a insuficiência da organização da comunidade entre nós, em bases de instituições ativas e dinâmicas, com a limitada participação da família em associações que representem os seus interesses, com a falta de maiores possibilidades da organização sindical, com a elitização do condomínio dos conhecimentos de alto nível, pela irrelevância quantitativa das conferências e palestras em auditórios e recintos fechados e, sobretudo, pelo fato de não poder ainda a escola brasileira acolher, preparar, instruindo e educando, a totalidade dos brasileiros ainda em fase de formação.

Em conseqüência do exposto, é fácil concluir que a televisão no Brasil hipertrofiou-se num gigantismo surpreendente, assemelhando-se a uma espécie de polvo de múltiplos tentáculos que se ampliam cada vez mais e que, irresistivelmente, pela própria magia do instrumento representativo da nova era dominada pela tecnologia e pela intercomunicação, vai absorvendo a atenção e o interesse de tôdas as classes.

A Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa está elaborando as bases de um inquérito, a ser realizado em colaboração com os órgãos especializados do MEC e instituições de pesquisas sociais, inclusive o INEP e entidades universitárias de sociologia e de comunicação, visando colhêr uma amostragem representativa da repercussão das programações da televisão brasileira, nas diversas faixas etárias da infância e juventude brasileiras.

Em contato recente com crianças de colégios do Estado da Guanabara, de 10 a 14 anos, pudemos verificar a quase impossibilidade de se obter contribuições originais desses jovens, para a coleta de material utilizável em programação infantil, criativa e adequada, ligadas aos seus efetivos interesses, pois quase tôdas elas já se revelavam condicionadas pelos padrões vigentes em nossa televisão. Solicitados a oferecer sugestões ou indicar fórmulas próprias, repetiram, num automatismo impressionante, o que já é apresentado em programas do nosso *broadcasting* em quase tôdas as emissoras, dedicadas a essa parcela da nossa juventude.

Com as devidas reservas, no que se refere a implicações dessa ascendência excepcional da TV recreativa e informativa, por falta, evidentemente, de um estudo de maior profundidade, permitimo-nos acreditar que estamos diante de uma realidade irrecusável, que é o reconhecimento de que o Brasil que se está formando, através de suas camadas jovens, sobretudo, está cada vez mais na dependência dos efeitos dessa presença dominante em nosso meio social.

Em termos de exagero, poderemos dizer que o Brasil de amanhã dependerá, de modo cada vez mais expressivo, do que a TV vai proporcionar à coletividade em formação, de vez que são de muito menor eficácia os fatores que poderiam contribuir para um confronto harmônico dessas influências tão fundamentais, hoje, na formação da nova sociedade.

Anote-se que, se a televisão se apresenta hoje com essa força de presença, cujas repercussões no futuro ainda não estão devidamente projetadas, é também verdade que foi o parque da televisão comercial brasileira que contribuiu para avançar as fronteiras da comunicação dentro do País, ultrapassando divisas fixadas pelos instrumentos convencionais de comunhão social. Foi a Televisão que integrou o Brasil, na quase totalidade de sua população, na comunhão das vivências do mundo e do País, despertando interesses de valorização da vida, revitalizando o gôsto e a esperança de participar, de modo mais efetivo, dos benefícios de nosso progresso, constituindo-se o teatro e o cinema do povo nas regiões do *hinterland* ou levando uma visão do Brasil global ao arquipélago da nossa realidade sócio-econômica e, já agora, constituindo-se, ao lado da rede de emissoras educativas que se vai formando, e abrindo-se ela própria a programações de caráter didático, educativo e cultural, através da recente Portaria n.º 408/70, vigoroso instrumento de promoção de valores básicos relacionados com o futuro do País, tais como: a unidade nacional, a Educação, a cotidiana reportagem da nossa impressionante capacidade realizadora, empenhada em transpor o Brasil das fronteiras de país subdesenvolvido para os largos caminhos do desenvolvimento.

A título de exemplo, assinalamos as transformações que se vêm operando no seio da população brasileira de Norte a Sul, por força de se haverem constituído, em cadeias nacionais, as emissoras brasileiras. Com efeito, por imperativos de natureza econômica, a quase totalidade das emissoras do País retransmitem, através das microondas da EMBRATEL ou de *video-tapes*, a programação gerada em São Paulo e no Rio de Janeiro. A faixa de produção regional e local está reduzida a menos de 10%.

Um dos efeitos já perceptíveis desse fato, é a unificação da prosódia brasileira. O nordestino vai perdendo, aos poucos, o sotaque peculiar às regiões, assim como no Rio Grande do Sul e nos demais Estados, sobretudo os mais marcadamente regionais, o mesmo vem acontecendo.

Aliás, o fenômeno da importância da TV como instrumento de comunicação de massa por excelência, pode ser observado hoje nos principais centros civilizados do mundo.

Em recente depoimento, Martin Esslin, da BBC de Londres, afirmou que não é absurdo dizer-se que as crianças de hoje constituem a primeira geração que tem três pais: o pai, a mãe e a televisão no canto da sala. De acordo com pesquisas realizadas recentemente, em diversos países, mesmo

naqueles em que prevalece a TV estatal, uma criança de 6 a 16 anos permanece de 12 a 24 horas por semana diante do vídeo. Nos Estados Unidos estima-se que uma criança de 3 anos permaneça, em média, 45 minutos, por dia, a olhar a TV — babá eletrônica, de grande número de lares.

Acrescenta êle que podemos dar uma idéia bem expressiva dos recursos de informação, em larga escala, em nosso tempo, dizendo que durante um certo número de horas, por dia, o homem do século XX, apertando um botão, deixa de pensar por si mesmo para inserir-se numa forma de pensamento coletivo. Trata-se, diz êle, de uma novidade formidável no sentido estrito do termo.

Em uma maior perspectiva, à base da qual se poderá avaliar a capacidade multiplicadora que a TV introduziu na vivência coletiva, democratizando bens de Informação, de Cultura e de Educação, até então limitados pelas próprias condições dos instrumentos convencionais, vale a informação colhida recentemente em publicação da UNESCO, de acôrdo com a qual uma peça de teatro precisará permanecer em cartaz, no principal teatro de Londres, por mais de 30 anos, com lotações diàriamente esgotadas, para atingir ao mesmo público que essa mesma peça alcançaria se transmitida através da televisão.

Este é um dado colhido face aos parâmetros da TV inglesa, que estão há muito ultrapassados pela amplitude da nossa rede nacional de emissoras, suplementada pelas microondas da EMBRATEL. O valor dessa informação terá que ser amplificado em função das atuais dimensões e da capacidade de penetração da TV entre nós.

“A TV” — no dizer de Martin Esslin — “poderá se transformar na arte folclórica, por excelência, do homem moderno. A massa de material que ela produz, o grande número de pessoas que colaboram nos seus programas, lhe atribuem características de uma arte folclórica verdadeira, isto é, de uma arte que corresponde a uma demanda da coletividade popular, antes que aos critérios estabelecidos pela minoria selecionada das elites.”

Se a TV pode reconduzir nossa civilização, diz o autor inglês, ao nível de uma tribo primitiva, é fora de dúvida que essa tribo englobará, sem dúvida nenhuma, a humanidade inteira, sem distinção de raça, de crença e de classe social, abrindo imensas possibilidades de progresso, criando condições para a perspectiva de uma cultura e uma sabedoria de massa que permitirá, efetivamente, a cada um ter acesso à totalidade do saber humano.

IMPORTÂNCIA DA TVE NO BRASIL

Nos países em que a Televisão se desenvolveu de modo excepcional, por força dos recursos técnicos e humanos disponíveis, ou seja, nos países desenvolvidos, a Televisão Educativa foi e está sendo utilizada como instrumental destinado a exercer funções educativas acessórias, complementares ao ensino escolar, visando, sobretudo, ao enriquecimento da Educação ministrada dentro da escola.

Na quase totalidade desses países, a demanda de oportunidades educacionais é atendida pela rede escolar em todos os níveis, de modo que a Televisão não foi chamada a assumir responsabilidades de ensino direto em Cursos

regulares; dedicou-se a tarefas de educação assistemática, transmitindo, de circuito aberto, para dentro das escolas, conhecimentos especializados em nível de aperfeiçoamento de docentes e alunos, tais como: Matemática Moderna, Ciências, técnicas didáticas e toda a problemática da Educação não estritamente curricular.

Nesse sentido, a Televisão Educativa realizou, em todo o mundo, experiências vitoriosas no campo do enriquecimento do ensino e, sobretudo, introduzindo no âmbito escolar as miraculosas conquistas da tecnologia moderna, não só no que se refere aos instrumentos áudio-visuais mais avançados como a presença de forte expressão pedagógica da imagem.

De extrema relevância será pois assinalar, a essa altura, que, ao contrário da experiência internacional, o Brasil *oferece campos próprios, específicos, peculiares* à sua realidade sócio-econômica para o desenvolvimento de um projeto nacional de Televisão Educativa.

Com efeito, se nos Estados Unidos, na Europa ou no Japão, a Televisão Educativa só é chamada a desempenhar funções complementares ao ensino convencional, no Brasil poderemos testar a *aptidão didática da TV*, para ensinar a adolescentes e adultos que não podem mais se matricular na rede regular de ensino, e que estão hoje premidos no mercado de trabalho pelas exigências de habilitação educacional. Possivelmente, mais de 15 milhões de brasileiros, que não foram à escola na época própria, participam de um mercado de trabalho cada vez mais seletivo, de tal modo, que a sua recuperação educacional assume, em certas esferas de atividades, proporções de condições de sobrevivência social.

Face a esses pressupostos, a experiência internacional, em matéria de Televisão Educativa, nos é extremamente útil no que concerne às experiências de TV Escolar, que estão sendo projetadas, para execução em âmbito nacional, como instrumento de complementação e enriquecimento do ensino em todos os níveis escolares, projetos especiais de formação e aperfeiçoamento de professores, não só os leigos como os já diplomados, e no amplo campo da educação assistemática, hoje indispensável à integração de todo o cidadão nas comunidades ativas e dinâmicas do nosso tempo.

Não pode, entretanto, a Televisão Educativa, que se pratica em todo o mundo, nos proporcionar modelos ideais ou fórmulas exemplares para a grande tarefa de promover, *através de projetos de educação direta*, mediante a utilização pela TV, para a recuperação pedagógica e educacional desses milhões de brasileiros que estão imprensados entre a época em que a escola era insuficiente e irrelevante, como instrumento de preparação para o trabalho, e os dias de hoje, em que, sem habilitação educacional ou conhecimentos pedagógicos nos diversos níveis, não poderão afirmar-se no quadro das nossas realidades sócio-econômicas, inclusive promover a sua ascensão social, seja dentro das empresas seja nos múltiplos campos em que, hoje, no Brasil, pode o trabalhador participar dos resultados do nosso progresso.

Tem assim o Brasil condições para realizar a primeira experiência em larga escala de utilização da TV para ensinar e habilitar, com títulos formais, grandes parcelas da coletividade brasileira, adolescentes e adultos, maiores

de 16 ou 18 anos, se aprovada a reforma de ensino fundamental proposta pelo Ministério da Educação e Cultura.

Esse projeto de educação de adultos pode servir para fazer do Brasil o *laboratório ideal para o teste definitivo da TV*, não apenas como instrumento complementar do ensino organizado, mas como veículo de educação direta da multidão interessada nos múltiplos campos da recuperação pedagógica, é claro que apoiado esse programa educacional em sistemas fundamentais de infra-estrutura, de recepções organizadas, assistência de monitores, material didático de apoio etc.

Estamos em condições de realizar, dentro de curto período, esse plano original e específico, que é o de conferir à Televisão a tarefa principal no elenco das responsabilidades, que se tornam cada vez mais imperativas entre nós, de incorporar ao nosso mercado de trabalho, devidamente habilitada pedagogicamente, a mão-de-obra ainda carente de qualificação e de que carece o País, para o seu grande salto no caminho do desenvolvimento, constituída de brasileiros que se encontram perplexos, senão marginalizados, pela ausência de conhecimentos educacionais, hoje exigidos e que, no tempo próprio, não puderam adquirir.

Com a exclusão de algumas áreas de trabalho no Brasil de hoje, entre as quais poderíamos citar a construção civil, indústria têxtil, atividades rurais e um ou outro setor não estritamente relevante, já não há oportunidades para a força de trabalho brasileira sem habilitação educacional, a mão-de-obra primária, destituída de treinamento ou experiência técnico-pedagógica.

Aí está, portanto, um setor em que poderemos oferecer ao mundo uma contribuição *original*, resultado de experiência vivida em função de nossas peculiares condições sócio-econômicas, isto é, a recuperação educacional de amplas parcelas da coletividade brasileira, apoiada fundamentalmente na Televisão e, supletivamente, em recursos pedagógicos convencionais.

Dentro desses pressupostos, cabe assinalar o reconhecimento de que a TV brasileira deve ter uma tônica predominantemente *didática*, já que se apóia em decisão do Grupo Técnico de Coordenação da Comissão Interministerial criada pelo Decreto nº 65.239, formalizada em documento no qual foram definidos os objetivos educacionais prioritários da nossa Televisão Educativa e as suas características específicas no Brasil.

No Brasil já existem alguns testes válidos, através dos quais é possível avaliar, de modo positivo, a aptidão didática da Televisão. Em 1962, 1963, 1964 e 1965, a Fundação João Batista do Amaral realizou provas que resultaram em índices expressivos de aprovação de adultos que acompanharam os Cursos de Alfabetização e de Educação Continuada, promovidos por aquela instituição. Em 1969 a Universidade de Cultura Popular, após realizar Curso de âmbito nacional de Artigo 99, promoveu pesquisa entre os estabelecimentos de ensino da rede oficial do Estado que realizam exames de Madureza na Guanabara, para verificar os índices de aprovação dos alunos que estudaram comprovadamente pela Televisão e os que realizam aprendizado em Cursos convencionais, especialmente Cursos noturnos. O resultado foi surpreendente, pois, nas escolas em que se realizaram os referidos exames, os alunos preparados pela TV alcançaram índices de aprovação superiores àqueles obtidos pelos

alunos de Cursos regulares, tendo ultrapassado a mais de 65% a média das notas obtidas pelos alunos da Televisão, verificando-se, em alguns colégios, média superior a 70%.

*Análise da Evolução da Televisão Comercial
e da Televisão Educativa no Brasil*

De acôrdo com o regime consagrado nos textos de leis que instituíram e regulamentaram a Radiodifusão no País (Decreto nº 52.795/63 - Decreto-lei nº 236/67 e Lei nº 4.117/62 - Código Nacional de Telecomunicações), a televisão brasileira inspirou-se na filosofia de entregar à iniciativa privada a exploração dos canais disponíveis no território nacional, reservando para cada Estado, desde logo, o total dos canais que pudessem vir a ser operados, procedendo-se a outorga dessas concessões à medida que eram solicitadas, mediante atendimento de condições relacionadas apenas com idoneidade financeira e pessoal dos beneficiários da medida e a observância de especificações técnicas, a cargo do Ministério das Comunicações.

Sem a devida sistematização, o parque de emissoras de TV comercial expandiu-se com surpreendente vitalidade, mas alheio a qualquer estudo de viabilidade econômica, análise de mercado publicitário, condições de cumprir as estipulações constantes dos contratos de concessões.

Assim, ocorreu o que seria facilmente previsível, isto é, havendo excesso de emissoras em relação ao mercado econômico de publicidade, em cada Estado ou região, desencadeou-se uma ativa e incontrolável competição entre as mesmas para disputa das maiores parcelas das verbas disponíveis, através das Agências de Publicidade, acarretando o rebaixamento do nível das programações, de modo alarmante, visando alcançar os índices mais altos nas pesquisas do IBOPE, os quais constituem, ainda hoje, a base quase exclusiva dos investimentos da empresa privada nas televisões brasileiras.

Na compreensível preocupação de auferir receitas que atendessem aos pesados ônus da exploração de emissoras de televisão, os concessionários não puderam atender, por completo, às estipulações previstas nos regulamentos da Radiodifusão brasileira e nos próprios contratos de concessão, relativas aos objetivos educativos e culturais, em suas programações, reconhecidos como finalidades precípua, entregando-se, por completo, à conquista das parcelas da coletividade classificada na chamada faixa de classe "c", ou seja, à conquista de audiência popular a qualquer preço.

Nos dois últimos anos, essa situação semicaótica foi se modificando, procurando os concessionários uma ordenação mínima no quadro fragmentário de iniciativas dispersas por todo o País, formando-se, em consequência, três rêdes nacionais de emissoras comerciais:

- 1) a Rêde de Emissoras Associadas;
- 2) a Rêde Globo de Televisão;
- 3) a Rêde de Emissoras Independentes (REI).

As duas primeiras, integrantes de grupo empresarial definido, e a última representando uma articulação de emissoras isoladas para fins de operação conjunta, visando redução de custos.

Tôdas as três rêdes passaram a transmitir, através de circulação de *vídeo-tapes*, em âmbito nacional, ou utilizando as microondas da EMBRATEL, programação gerada em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde se encontram as emissoras matrizes das referidas rêdes, ou sejam: TV-Tupi — Rio e São Paulo, TV Record — São Paulo, TV-Globo — Rio e São Paulo.

Essa integração ofereceu resultados positivos, tais como: coordenação nacional das emissoras isoladas, operação do parque de emissoras comerciais em termos mais econômicos, bem como evidenciou a inviabilidade de emissoras de grande porte organizadas para atuar isoladamente.

Aspectos representativos desse panorama podem ser assinalados, por exemplo, na Guanabara, onde apenas duas emissoras revelam vitalidade técnico-econômica: a TV Tupi e a TV Globo.

A contribuição mais importante para a reformulação das atividades do parque de emissoras comerciais do Brasil, abrindo perspectivas para uma exploração das mesmas, mais condizente com os recursos e interesses coletivos, foi a entrada em funcionamento do sistema de microondas da EMBRATEL, que permitiu a transmissão ao vivo de programas de âmbito nacional, através de sistema de *net work*, a transmissão de espetáculos internacionais, como, por exemplo, a Copa do Mundo, produzindo inclusive uma progressiva economia nos dispêndios com as programações fragmentadas até então vigentes.

EVOLUÇÃO DA TELEVISÃO EDUCATIVA NO PAÍS

Após alguns anos de vigência do Código Nacional de Telecomunicações, já com o processo de expansão das emissoras de TV comercial no País em fase adiantada, tornou-se evidente que as referidas emissoras não teriam condições de cumprir os compromissos assumidos, face à lei e aos respectivos contratos de concessão, no que concerne às prioridades que deveriam ser concedidas aos objetivos educativos e culturais.

Diante dessa situação de fato, irrecuperável a curto ou médio prazo, por força dos imperativos econômicos a que estão sujeitas as empresas exploradoras de canais de TV comercial, subordinadas integralmente a um único sistema de financiamento, que é o da publicidade ou patrocínio de programas, apoiado em recursos oriundos da indústria e do comércio e geridos pelas empresas de publicidade e propaganda, entendeu o poder público, através do Ministério da Educação e Cultura, solicitar ao Ministério das Comunicações a *reserva de canais específicos* para montagem de emissoras de Televisão Educativa.

Em 1965, por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, o Ministério das Comunicações fez a reserva de 48 canais de VHF e 50 de UHF, para montagem de emissoras de Televisão Educativa, a serem concedidos apenas, aos Estados, às Fundações, às Universidades. Atualmente êstes canais são em número de 56 VHF e 75 UHF, respectivamente.

Até o presente momento foram concedidos 11 canais específicos de Televisão Educativa. Dêsse total, três estão em funcionamento e os demais em processo de estudos para concretização dos respectivos projetos.

Recentemente reformulada nos seus quadros dirigentes, tendo sido escolhida instituição participante do Projeto Multinacional administrado pela OEA,

a TV Universitária do Recife, já agora mantendo convênio com a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, ingressa num processo de articulações úteis e proveitosas, valendo as provações e os desperdícios ali verificados, pelo fato indiscutível de que, através de processos merecedores de reservas e restrições, virá a representar, em breve, uma poderosa unidade de Televisão Educativa instalada em área prioritária, como é o Nordeste, e que, integrada em Sistema Nacional, poderá atingir objetivos de primeira linha da política de Televisão no País.

Em São Paulo a situação se coloca em outros termos. Como todos os canais de TV em São Paulo já estavam destinados para empresas privadas, não havendo ali, como na Guanabara, canais de Televisão Educativa reservados para os dois Estados, o Governo do Estado de São Paulo adquiriu o canal da ex-TV Cultura, instalando, então, a Fundação Rádio e TV Anchieta como Televisão Educativa.

No terreno didático está sendo transmitido, em âmbito nacional, através de *vídeo-tapes*, o Curso do Artigo 99, por ela produzido, já com comprovada qualidade técnico-pedagógica.

Trata-se, sem dúvida, de uma matriz de Televisão Educativa que, integrada dentro do Sistema Nacional, poderá representar unidade transmissora do mais alto nível de Televisão Educativa no Brasil.

Algumas outras experiências de Televisão Educativa merecem menção, como, por exemplo, a experiência de TV Escolar da Televisão Educativa do Maranhão.

Face a esses pressupostos, não há como olhar senão com a devida compreensão e apoiar a atitude que começa a ser firmada pelos Ministérios da Educação e Cultura e das Comunicações, no sentido de criar condições para a montagem de emissoras de Televisão Educativa em todo o País, de acordo com planejamento integrado e dos padrões pré-fixados, para que se possa instituir, dentro de breve prazo, o Sistema Nacional de Televisão Educativa, estruturar sistemas e processos de coordenação e de intercâmbio, em âmbito nacional.

Já são providências que, dentro em breve, proporcionarão a disciplina do processo de implantação e expansão da Televisão Educativa no Brasil, as seguintes:

a) o revigoramento das atribuições da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, órgão específico do MEC nesse campo de atividade;

b) participação mais efetiva do Ministério das Comunicações em relação ao cumprimento das cláusulas que consubstanciam os compromissos assumidos pelos concessionários de canais de Televisão Educativa no País, no que se refere aos objetivos prioritários previstos para as referidas emissoras;

c) a implantação e a operação do Sistema de Circuito Fechado, de alto nível técnico, já em intensiva utilização, destinado precipuamente à formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e especializado para a TVE no País;

d) a organização do Centro Nacional de Produção, a ser operado pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa;

e) a regulamentação do dispositivo de lei (Portaria nº 408/70) por força do qual as emissoras de televisão comercial são obrigadas a conceder 5 horas

semanais para transmissão de programas educativos, acionando-se, assim, o cumprimento, por parte das referidas emissoras, das obrigações assumidas nos respectivos contratos de concessão, no que se refere às suas finalidades educativas e culturais. Esses horários criaram um mercado de oportunidades para programações educativas, que poderão ser utilizados com proveito e no melhor nível, através da produção do Centro Nacional de Televisão Educativa e de Centros Regionais e Experimentais, a serem organizados.

O MEC e a legislação sobre Radiodifusão

Um dos aspectos que merecem observação especial, é a circunstância de que a legislação que rege a Radiodifusão no Brasil ainda é, a rigor, a mesma sistemática legal com que se implantou, no Brasil, o Sistema de Telecomunicações, ou seja, o Código Nacional de Telecomunicações, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, legislação aprovada a uma época em que ainda não haviam sido reservados canais específicos para Televisão Educativa no Brasil. Assim sendo, tôdas as atribuições relacionadas com a matéria, TV comercial e TV Educativa, continuam subordinadas às normas estabelecidas nos textos originais que disciplinaram, do ponto de vista legal e regulamentar, o Sistema de Telecomunicações e a Radiodifusão no Brasil.

O primeiro documento de características legais que reconheceu ao MEC responsabilidades no campo da Televisão Educativa, foi a Portaria nº 408/70, que regulamentou o texto do Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e que determinou a obrigatoriedade das emissoras comerciais de transmitirem 5 horas semanais de programas educativos. Anote-se que, mesmo assim, essa competência conferida ao MEC está apenas relacionada com a programação de emissoras comerciais.

Após *démarches* sucessivas que ultrapassaram o término do 1º Governo revolucionário, o assunto ressurgiu, com a criação da Comissão Interministerial (Decreto nº 65.239, de 26 de setembro de 1969) que foi instituída visando precipuamente traçar a política do poder público brasileiro, face às opções e alternativas oferecidas pela tecnologia avançada aplicável à Educação. No fundo, foi a perspectiva de exame coordenado das opções relacionadas com adoção de tecnologia avançada, para resolver os problemas educacionais brasileiros, face às alternativas que se apresentavam para utilização da tecnologia avançada, satélite, microondas, etc.

Recentemente foram instituídos novos órgãos, a COBAE e o INPE, aos quais foram conferidos, pelos Decretos nºs 68.099, de 20 de janeiro de 1971, e 68.532, de 22 de abril de 1971, atribuições para traçar a política de atividades espaciais no Brasil, respectivamente em termos normativos e de execução da mesma, dentro dos condicionamentos pré-fixados.

Entretanto, a Comissão Interministerial desenvolveu estudos preliminares tendentes a propor medidas destinadas a corrigir o desenvolvimento arbitrário e desordenado das atividades da Televisão Educativa na sua primeira fase no País, tais como: reformulação de legislação vigente sobre a matéria, adoção de normas para padronização de equipamentos e de material técnico a ser utilizado por emissoras de Televisão Educativa, de modo a permitir o intercâmbio das produções das mesmas, definições básicas sobre Sistema Nacional de TVE, cuja implantação foi considerada, desde logo, imprescindível.

O Grupo Técnico de Coordenação do SATE estudou e aprovou, com a presença de representantes de todos os Ministérios que integram a Comissão Interministerial, alguns dos objetivos fundamentais para a ordenação das atividades de Televisão Educativa no Brasil, entre os quais mencionamos:

- a) recomendação para criação do Sistema Nacional de TVE;
- b) a aprovação de um diagnóstico preliminar sobre projeto especial, a ser elaborado, visando a formação e o aperfeiçoamento de pessoal para Televisão Educativa;
- c) definição dos objetivos educacionais prioritários para Televisão Educativa brasileira, na sua primeira etapa;
- d) definir, como característica básica do projeto nacional de TVE, entre nós, o sentido *didático* das programações, propondo-se a recomendação de que as emissoras de Televisão Educativa reservem, no mínimo, um terço das suas programações, em horários noturnos, para programas didáticos e educativos.

Essa fase de atividades dispersas, fragmentárias, descoordenadas que a Televisão Educativa apresentou nesse primeiro lance de implantação e de expansão, após uma longa e exaustiva análise das realizações desenvolvidas nos diversos pontos do País, em Seminário organizado pela Secretaria-Geral do MEC, com a presença de representantes dos diversos setores interessados na problemática do Rádio e da Televisão Educativos no País, com o objetivo de promover ampla coleta de informações e subsídios sobre os problemas que se projetam nesse campo de atividades, em todo o território nacional, deverá encerrar-se, dentro de breve prazo, de vez que, em consequência dos estudos que resultaram do Encontro acima mencionado, presidido pelo Secretário-Geral do MEC, deverá ser instituída, subordinada à referida Secretaria-Geral, uma Coordenadoria-Geral de Rádio e TV, de âmbito nacional, a qual competirá atribuições de planejamento, supervisão, coordenação, intercâmbio, além da sistematização da programação de teleducação, em termos de integração dos objetivos nacionais e regionais.

Projeto nesse sentido, ao que podemos adiantar, encontra-se em fase final de apreciação nas esferas do Poder Público, diretamente interessadas na matéria. A iniciativa, embora ainda não homologada definitivamente, representará, sem dúvida alguma, a contribuição de maior importância até hoje efetivada para disciplinar, numa sistemática de recursos, métodos e objetivos, o valioso acervo de experiências e de atividades relacionadas com a TVE no Brasil, visando obter o máximo de produtividade e de eficiência dos investimentos já realizados ou planejados para a expansão do Sistema Nacional de TVE entre nós.

A TELEVISÃO EDUCATIVA NO BRASIL

A) *Ciclo Pioneiro*

B) *Ciclo Técnico-Pedagógico*

A Televisão Educativa no Brasil apresentou, no curso do seu desenvolvimento, duas fases nitidamente definidas.

A primeira, que se estendeu ao longo dos últimos dez anos, foi assinalada por iniciativas, projetos, experiências, de sentido pioneiro, com produção de

características autodidatas, animada por vigoroso espírito de improvisação e criatividade, com extraordinária vitalidade propulsionada pelo idealismo e entusiasmo de alguns desbravadores desses novos horizontes.

A outra etapa está sendo implantada nos dias atuais, após a exaustão generosa e fecunda do período pioneiro.

O primeiro ciclo se iniciou com a experiência da Fundação João Batista do Amaral, sob a direção da Professora Alfredina Paiva e Souza, na TV Rio, há mais de 10 anos e se apoiou, a partir do encerramento das atividades daquela fundação, numa série de iniciativas desenvolvidas pela Universidade de Cultura Popular que instituímos, ao lado de alguns companheiros de ideal (Universidade sem Paredes), com os Cursos experimentais do Art. 99 pela TV Continental no Rio de Janeiro e posteriormente transmitidos, em âmbito Nacional, pela Rede de Emissoras Associadas, e a série de Cursos sobre Educação Familiar, Iniciação Artística, Cursos para Donas de Casa e Domésticas, os programas de difusão Cultural com as Mesas Redondas (cerca de 20.000 programas), Feira de Ciências, Difusão do Livro, etc., programação que durante mais de 8 anos permaneceu no ar, nas emissoras acima mencionadas, sob a nossa direção.

A etapa que hoje atinge a TVE entre nós, já pode ser caracterizada pelo predomínio da preocupação de lhe assegurar uma estrutura tecnológica e padrões técnico-pedagógicos à altura dos modelos mais modernos existentes nos países mais desenvolvidos, ou seja, uma TVE dotada de recursos eletrônicos e de equipamentos técnicos do mais elevado teor, a exemplo das matrizes de que dispõem os centros mais adiantados de nosso tempo e da preparação dos quadros docente e técnico e do *know-how*, indispensáveis a essa nova etapa. Realizações que se projetam no curso da nova linha de horizontes da TVE no Brasil, superando o período marcado por iniciativas dispersas, improvisadas, inspiradas em abnegações pessoais de alguns dedicados entusiastas da causa foram, entre outras:

I — A instituição da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa na esfera de competência do MEC, embora limitada no alcance de suas atribuições específicas;

II — a implantação do Circuito Fechado do Instituto de Educação no Estado da Guanabara, com material de excelente qualidade técnica, iniciativa que contou, desde o início, com a coordenação da Professora Alfredina Paiva e Souza;

III — a implantação da TV Universitária do Recife (Canal 11);

IV — a organização em alto nível administrativo e técnico da Fundação Rádio e TV Anchieta de São Paulo;

V — a instalação do Sistema de Circuito Fechado da Fundação, no Estado da Guanabara, com equipamentos do melhor padrão técnico, matriz inicialmente destinada a servir de laboratório para Treinamento de Pessoal Técnico e Especialistas para a TVE em nosso País, finalidade a que serviu, com a maior eficiência (vide capítulo dedicado ao assunto).

Posteriormente, tendo o Governo, através os Ministérios das Comunicações e da Educação, expedido a Portaria nº 408/70, que regulamentou dispositivo legal que impôs às emissoras comerciais a obrigação de transmitirem 5 horas semanais de programas educativos, os estúdios do Sistema de Circuito Fechado foram adaptados, em regime de urgência, para o fim de transformá-lo em Centro

de Produção, não obstante suas limitações de espaço físico e de recursos eletrônicos.

VI — a experiência de TV Escolar da Fundação Educacional do Maranhão;

VII — a realização dos Cursos de Treinamento de Pessoal Docente e Técnico para a TVE pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (10 cursos, sendo os dois últimos de nível internacional, ministrados com a cooperação de equipes especializadas inglesas e alemãs);

VIII — o Convênio firmado entre o Governo alemão e o Governo brasileiro com apoio no Acôrdo de Cooperação Técnica vigente entre os dois países, por fôrça do qual o Governo alemão decidiu doar ao Governo brasileiro, através a Fundação Konrad Adenauer, equipamentos para montagem de um Telecentro, do mais alto nível técnico, de valor equivalente a 2 e 1/2 milhões de dólares. De acôrdo com o referido Convênio, a contrapartida brasileira a essa doação foi a obrigação de construir o complexo arquitetônico destinado a instalação dos referidos equipamentos.

Para atender a êsse compromisso, o Ministério da Educação e Cultura, através a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, adquiriu, através reformulação de operação hipotecária já existente na Caixa Econômica do Rio de Janeiro, o imóvel da Av. Gomes Freire nº 474, onde funcionou, durante vários anos, o antigo Teatro República, demolindo a velha construção e edificando, em seu lugar, à base de projeto especialmente concebido para êsse fim, um complexo de larga envergadura arquitetônica, capaz de abrigar três estúdios, de amplas proporções, instalações para os diversos setores técnicos e administrativos da Fundação.

Nessa estrutura técnico-arquitetônica, funcionará o Centro Nacional de Produção do MEC, a ser operado pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, com a cooperação de pedagogistas, técnicos e especialistas alemães postos à disposição do Governo brasileiro pela Fundação Konrad Adenauer.

O Telecentro, assim projetado, será inaugurado em fins de fevereiro, de vez que até o fim do corrente mês a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa concluirá as obras previstas no cronograma firmado entre as duas entidades alemã e brasileira, de modo a permitir a imediata implantação dos equipamentos doados pelo Governo alemão.

O Telecentro contará com três estúdios, sendo o principal, de ampla dimensão, com 600 m², um dos mais modernos e sofisticados do mundo. Contará com um teto metálico de iluminação acionado por dispositivos magnéticos, contando com 150 projetores de 5 kw cada um, o que representa energia e luz necessárias para prover 450 casas de porte médio.

IX — Portaria nº 408/70, que regulamentou o § 2º do art. 16 do Código Nacional de Telecomunicações, por fôrça do qual as emissoras comerciais de Rádio e TV devem transmitir programas educacionais, em horários obrigatórios e gratuitos, num total de 5 horas semanais.

Êsse ato do Governo, firmado pelos Ministros das Comunicações e da Educação, representou um excepcional estímulo a expansão da TVE no Brasil, de vez que importou na transferência de cerca de 270 horas semanais, do *broadcasting* comercial para a esfera dos objetivos educacionais do País;

X — Portaria nº 255/BSB, de 7-5-71, através da qual, as emissoras de TV Educativa foram inseridas na sistemática prevista na Portaria nº 408/70 para cumprimento da disposição legal;

XI — Projeto do 1º Curso a ser produzido no Centro Nacional de Produção, com características de projeto básico do novo ciclo da TVE brasileira.

Assim como o Curso do Artigo 99, promovido pela Universidade de Cultura Popular, representou a iniciativa matriz da fase pioneira da TV Educativa brasileira, sendo transmitido durante os anos de 68 a 70, em emissoras de todo o País, apoiado em 14 volumes de textos didáticos, o projeto que definirá a fase técnico-científica da TVE brasileira será o Curso de Revisão de Conhecimentos de Nível Primário elaborado por um Grupo Especial integrado por pedagogistas brasileiros e alemães, especialistas em produção nos múltiplos campos em que se desdobra a complexa estruturação de um projeto de tal envergadura.

Nas notas que se seguem, mencionaremos algumas das principais características do referido Curso que poderá representar a mais importante realização da TVE, didática, em paralelo com as demais realizações conhecidas nos dias atuais, no setor da recuperação educacional de adultos, em qualquer parte do mundo.

XII — Instituição, já em estudos finais, da *Coordenadoria-Geral de Rádio e TV Educativa*, em âmbito nacional, órgão subordinado diretamente à Secretaria-Geral do MEC. Competirá à Coordenadoria, atribuições de Planejamento, Supervisão, Coordenação, Intercâmbio, além das providências que se relacionem com a programação educativa das emissoras de Rádio e TV, seja no que concerne aos seus objetivos educativos prioritários, seja no exame do conteúdo pedagógico das programações.

Tal como foi projetada, como já exposto em recente publicação, pelo Secretário-Geral do MEC, a Coordenadoria atenderá a imperativo inadiável no campo da TV Educativa no Brasil, que é o de contribuir para a integração dos investimentos, recursos e disponibilidades existentes no País, para assegurar o máximo de produtividade na utilização dos mesmos.

OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA TVE NO BRASIL

O Grupo Técnico de Coordenação do SATE aprovou esquema consubstanciando os objetivos pedagógicos prioritários para a TVE no Brasil, nos seguintes termos:

1) *Formação Educacional*

a) Projeto, de âmbito nacional, de Formação e Aperfeiçoamento de Professores Leigos, de nível primário e secundário.

b) Projetos de TV Escolar, visando a complementação e o enriquecimento do ensino nas escolas em todo o País, utilizando, para esse fim, não só os horários de Emissoras de Televisão Educativa, como as oportunidades criadas pela Portaria nº 408/70.

2) *Recuperação Educacional*

a) Programas didáticos e educativos destinados a adolescentes e adultos, maiores de 18 anos, que não podem mais se matricular na rede regular de ensino convencional. Esses programas visam à recuperação educacional e a respectiva

habilitação de milhões de brasileiros, que não foram à escola na época própria e que, hoje, estão sendo solicitados a apresentar comprovantes de conclusão de Curso Primário Médio, para exercício de atividades no mercado de trabalho, nos diversos campos de atuação da mão-de-obra nacional.

Êsses programas constituem, sem dúvida, as exigências mais prementes da nossa conjuntura sócio-econômica, em várias faixas, tais como:

a) Alfabetização. Etapas de complementação do Projeto MOBREAL. Cursos de Orientação para Alfabetizadores.

b) Recuperação do Ensino Primário, para aqueles que apenas sabem ler e escrever, recém-saídos de Cursos de Alfabetização ou de Educação Continuada.

c) Revisão do Ensino Primário, destinado àqueles que possuem conhecimentos gerais satisfatórios, adquiridos em esforços autodidatas ou através de iniciativas isoladas, mas que não dispõem ainda do indispensável certificado de conclusão de Curso Primário.

Êsse Curso deverá ser produzido como o Curso piloto inaugural da Televisão Educativa, organizada em bases técnico-científicas, a partir de fevereiro, quando entrará em operação o Telecentro da Fundação, pois que poderá ser estruturado em 100 aulas e absorvido, sob regime de recepções organizadas, pela quase totalidade dos seus participantes.

d) Curso Ginásial adaptado a nova filosofia adotada pelo MEC, no que se refere às diretrizes técnico-pedagógicas para o ensino médio, ou seja, Ginásial diversificado em função das características dos campos de trabalho a que se destina a mão-de-obra formada nos referidos Cursos.

Êsse Curso poderá ser produzido em colaboração com a Fundação TV Anchieta.

3) *Programas de Interesse da Comunidade*, isto é, Cursos de pedagogia social, entre os quais destacamos:

a) Orientação para Alfabetizadores, como colaboração ao trabalho básico do MOBREAL, que tem por fundamento filosófico o objetivo de mobilizar a comunidade para desenvolver Alfabetização no Brasil.

b) Cursos de Moral e Civismo, em nível primário e secundário.

c) Cursos de Educação Familiar, envolvendo a problemática das relações entre pais e filhos e problemas da família, face às transformações por que passa a sociedade de nosso tempo.

d) Aulas e Cursos de Educação Física, com produção específica para a TV, a serem transmitidas diretamente para as Escolas, em todos os níveis, e distribuídas em *video-tapes* pelas emissoras em todo o País, não só suprimindo as possíveis deficiências do magistério especializado nesse campo de tanta importância para a formação da juventude brasileira, programação apresentada com a cooperação de expoentes do esporte amadorista no Brasil, em *flashes* promocionais da importância do esporte como fator de irrecusável relevância para o desenvolvimento harmonioso da personalidade em formação.

e) Cursos de Iniciação Artística e Cultural.

f) Cursos de Preparação de mão-de-obra domiciliar, destinados a donas de casa e domésticas.

g) Programas específicos dirigidos à juventude, com aproveitamento de comunicadores de fácil receptividade entre os jovens, tais como: a jovem estudante Micheline, que se revelou em recentes apresentações em programa de larga audiência da TV comercial; Mequinho; educadores e psicólogos que mais diretamente se têm dedicado à problemática dos jovens, na presente conjuntura do nosso tempo.

h) Programas destinados à Faixa de *Fronteira*, seja através de *flashes* de 1 minuto, cobrindo tôdas as áreas de educação coletiva das populações fronteiriças, através de Cursos básicos abrangendo Português, Conhecimentos Gerais, Matemática Elementar, Noções de Higiene, Prevenção de Saúde, Moral e Civismo, Técnicas Primárias de Trabalho Agrícola, Complementação de Trabalho Industrial, Artesanal ou Manufatureiro, Iniciação Artística e Cultural.

O problema dos horários noturnos ou utilizáveis para a Televisão Educativa dedicada a Adultos

Esse é um problema extremamente importante para que o Brasil possa levar a têrmo o seu mais belo projeto no campo da Televisão Educativa, que é o de preparar e habilitar, para incorporação plena e efetiva no mercado de trabalho, mais de 15 milhões de brasileiros que dêle vivem marginalizados ou que nêle atuam sem a indispensável qualificação pedagógica.

Com efeito, as emissoras de Televisão Educativa terão que atender a êsse imperativo fundamental, que é o de reservar o mínimo de um têrço dos seus horários noturnos para realização de Cursos didáticos, destinados a adolescentes e adultos que já integram a fôrça de trabalho. Os demais Cursos poderão utilizar horários diurnos, seja nas emissoras educativas, seja, já agora, nas emissoras comerciais, por fôrça das oportunidades educacionais resultantes da Portaria n^o 408/70.

Constitui problema de especial interêsse para a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa articular uma rêde nacional de horários noturnos, integrada não só por emissoras educativas como por emissoras comerciais que dispõem de possibilidades de utilizar faixas de horários ociosos, passíveis de aproveitamento para um projeto dessa natureza.

Realmente, sòmente em São Paulo e na Guanabara é que se tornam talvez insuperáveis as dificuldades para obter os referidos horários noturnos nas emissoras comerciais, mas se a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa obtiver a concessão do canal que pleiteou para complementação do seu Telecentro, também na Guanabara o problema estará resolvido. Por outro lado, em São Paulo, a emissora da Fundação Rádio e TV Anchieta poderá suprir as limitações que São Paulo oferece, em relação a horários noturnos, para os Cursos em exame.

Também poderão ser organizadas cadeias, com utilização das micro-ondas da EMBRATEL, para programação de caráter nacional ou regional, utilizando os 75 minutos que as emissoras comerciais são obrigadas a ceder para transmissões educativas, aos sábados e aos domingos, horários que apresentam condições de serem utilizados para o ensino de adultos em todo o País.

Êsses Cursos para adultos, realizados em horários viáveis e compatíveis com a atividade de trabalho de seus participantes, deverão ser apoiados por

infra-estrutura de recepções organizadas, telepostos, assistência técnico-pedagógica de monitores, atingindo larga proporção dos candidatos inscritos, utilizando, para isso, recintos de escolas disponíveis, sedes de Sindicatos, clubes e associações esportivas e recreativas, auditórios de entidades públicas e privadas, etc. etc.

TREINAMENTO DE PESSOAL PARA A TV EDUCATIVA NO BRASIL

Antecedendo a inauguração, em fevereiro, do Telecentro da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa — a ser instalado no local em que funcionava o Teatro Nôvo, na Avenida Gomes Freire — a Fundação promoveu o I Curso de Especialização em TVE, em alto nível, visando a preparar os quadros docentes e técnicos que operarão os principais setores do Telecentro.

O Curso teve a duração de 12 semanas, após o qual permanecerá no Brasil, por dois anos, um consultor inglês, para dar assistência permanente nos trabalhos de produção da Fundação, colaborando nos estudos de planejamento, avaliação, projetos especiais da TVE.

Participaram do Curso 31 alunos que já trabalham em Televisão Educativa, sendo 19 da Guanabara e 12 de outros Estados, selecionados segundo as necessidades de pessoal especializado das organizações ligadas à TVE no Brasil. Foram ainda convidadas a indicar observadores a Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Pará, a Universidade Federal de Minas Gerais, a Fundação Cultural do Espírito Santo e a Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio de Janeiro.

O Curso preparou oito produtores, oito roteiristas, seis artistas gráficos, quatro diretores de TV, três operadores de câmara e dois coordenadores de estúdio. Além dos 31 alunos, a FCBTVE aceitou alunos ouvintes para as aulas teóricas.

O Curso se dividiu em duas partes: a primeira de aulas práticas e teóricas, especialmente dedicada à formação de pessoal técnico especializado; a segunda consta de uma série de palestras na parte da noite.

A matéria pedagógica, que serviu de treinamento do pessoal durante o Curso, foi selecionada entre os projetos prioritários de Curso e Programas a serem produzidos no futuro Telecentro, que ficará pronto até o fim do mês corrente. Estes programas abrangem a revisão do ensino primário, a orientação de alfabetizadores e a formação e aperfeiçoamento de professores leigos.

Este foi o 9º Curso organizado pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa. No período 69/71, foram ministrados os seguintes Cursos: Introdução à Produção de TVE, Preparação para TVE, Produção em TVE, Introdução à Produção (com a Fundação Maranhense de TVE), Produção em TVE (com a participação do CEDO), Professores de Teleducação (com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), Introdução à Produção de TV (com a OEA e TV Universitária do Recife) e Produção em Teleducação (mais uma vez com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos).

Com a conclusão deste 9º Curso, elevou-se a 232 o número de pessoas treinadas em TVE pela Fundação.

Inicia-se, assim, com planejamento a curto, médio e longo prazo, na esfera do Ministério da Educação e Cultura, a fase de implantação de uma TVE técnico-científica, em que todos os participantes observaram a norma de “aprender para fazer”.

TELECENTRO

Por força do Convênio firmado entre o Governo alemão e o Governo brasileiro, visando à doação de equipamento, de valor superior a 2 e meio milhões de dólares, através da Fundação Konrad Adenauer, material destinado a construção do Telecentro, no Estado da Guanabara, a ser operado pelo MEC, através da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, foi prevista a conclusão das obras do imóvel em que deverão ser instalados os referidos equipamentos, até novembro do corrente ano.

Esse prazo foi sacrificado por força de estudos preliminares para a possível utilização de terreno a ser cedido pelo Governo do Estado da Guanabara, na Baixada de Jacarepaguá, para nêle ser edificado o complexo arquitetônico destinado ao Telecentro.

Após exaustivos estudos que revelaram a impraticabilidade e a inconveniência da solução acima mencionada, optou a Fundação, devidamente autorizada pelo MEC, pela aquisição do imóvel em que funcionava o Teatro Nôvo, na Av. Gomes Freire nº 474, e que se encontrava hipotecado à Caixa Econômica, o qual, segundo parecer dos especialistas que estudaram a matéria, com a participação dos engenheiros e técnicos alemães, oferecia condições excelentes para a construção de nôvo prédio, expressamente reconstruído para os fins a que se destina, inclusive maiores garantias de conclusão das obras até novembro do corrente ano.

Por outro lado, entendeu a Fundação que não seria do seu interesse patrimonial usar os recursos vinculados, desde a sua criação, a sua base econômica institucional, em investimento imobiliário constituído de terreno que não se integraria no seu acervo patrimonial, dificultando, no futuro, as possibilidades de comercialização do mesmo.

A solução favorável à aquisição do imóvel da Av. Gomes Freire prevaleceu no apurado paralelo a que procederam os técnicos do MEC e da Fundação, sôbre as alternativas em causa.

Recursos

Após essa definição preliminar, o MEC adotou providências efetivas para assegurar os recursos indispensáveis à execução das obras do Telecentro, dentro dos prazos previstos no Convênio firmado entre o Governo brasileiro e o Governo alemão, aprovando, ao mesmo tempo, cronograma de desembolso devidamente esquematizado, o que tornou possível o desenvolvimento, em ritmo intensivo, das obras de larga invergadura, que foram realizadas para construção do complexo arquitetônico, objeto de projeto especialmente elaborado para a destinação prevista, após exame conjunto das características e especificações do mesmo pelo Grupo Técnico organizado pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, sob a direção do Eng^o Roberto Tompson Motta, e com a colabo-

ração dos especialistas alemães que acompanharam tôdas as etapas da formulação e execução do projeto.

Características técnicas do Telecentro

O Telecentro, que deverá ser inaugurado durante o transcurso do mês de fevereiro próximo vindouro, constituirá, sem dúvida alguma, uma das matrizes de produção do mais alto nível técnico-eletrônico, dotado de equipamentos os mais modernos e sofisticados, mesmo em paralelo com os Centros de Produção existentes nos países em que a Televisão Educativa apresenta mais alto desenvolvimento.

Além das instalações destinadas aos setores técnicos e aos serviços administrativos, tais como, dependências, para Cenografia, Departamento de Artes, Departamento de Pesquisas, Documentação, Visuais, Biblioteca, Contra-regra, Oficinas, Depósitos, Salas preparadas especialmente para *video-tape*, local para as ilhas de telecine, etc., o Telecentro contará com 3 estúdios, sendo um com 600 m², dotado de um teto metálico que constitui uma inovação da tecnologia alemã, em instalações dessa natureza, com 150 projetores de 5 kw cada um, acionados por estímulos magnéticos, o que, como dissemos, representa carga de iluminação aproximadamente equivalente à potência utilizável em um conjunto habitacional de 450 casas de porte médio.

Um dos estúdios, equipado com aparelhos próprios, será destinado exclusivamente a treinamento de pessoal docente técnicos e especialistas em TVE, tendo sido reservado um andar inteiro da construção de sete pavimentos, prevista para uma das frentes do complexo arquitetônico, exclusivamente para o Departamento de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal.

Para dar uma idéia dos recursos técnicos de que vai dispor o referido Telecentro, basta dizer que a Fundação Konrad Adenauer doará, simultaneamente com o equipamento eletrônico, 32 aparelhos de *video-tape* Ampex, ou seja, um número de máquinas de gravação, do mais moderno tipo fabricado hoje no mundo, superior talvez a 50% dos equipamentos desse gênero, existentes no País.

INFORME DA PORTARIA Nº 408/70

A Portaria nº 408/70 representou uma das contribuições mais importantes do atual Governo para a expansão e o aperfeiçoamento da Televisão Educativa no Brasil, de vez que, regulamentando o § 2º do art. 16 do Código Nacional de Telecomunicações, tornou imperativa a transmissão pelas emissoras comerciais de Rádio e TV de programas educacionais, em horários obrigatórios e gratuitos, durante 5 horas por semana.

Em consequência da referida Portaria, expedida pelos Ministros da Educação e Cultura e das Comunicações, foram transferidas do *broadcasting* comercial propriamente dito para a esfera dos educacionais do País, através da Televisão, cerca de 250 horas semanais.

Logo que instituído pela Portaria nº 408/70, o Grupo-Tarefa nela previsto para superintender a sua execução em todo o País, promoveu amplo inquérito de âmbito nacional, mediante questionários enviados a tôdas as emissoras do País e levantamentos complementares realizados em contactos e entendimentos

pessoais mantidos em vários Estados, visando à avaliação dos recursos técnico-pedagógicos e da capacidade de geração de programas educativos existentes no País, nas emissoras comerciais, educativas e instituições com experiência no campo da teleeducação.

Esse levantamento revelou, desde logo:

a) a escassez de programas produzidos pelas emissoras comerciais, capazes de atender às exigências da referida Portaria;

b) o despreparo e a inexperiência da rede de emissoras comerciais nesse campo de produção especializada, no estrito sentido didático e educativo;

c) a impossibilidade de utilização imediata de centros geradores de programas educativos, além da Fundação Rádio e TV Anchieta de São Paulo, TV-Universitária — Canal 11, e iniciativas de características culturais do Serviço de Rádio Educativo do MEC em algumas emissoras comerciais.

Assim, foram selecionados, como passíveis de enquadramento nas exigências da Portaria nº 408/70:

a) o Curso de Madureza da Fundação Rádio e TV Anchieta;

b) os programas culturais “Concertos para a Juventude”, da Rede Globo, produzido em cooperação com o Serviço de Rádio Educativo do MEC; “Música pró Música”, da Rede de Emissoras Associadas.

Foram aproveitados ainda, na primeira fase de cumprimento da Portaria nº 408/70 os Cursos de Alfabetização Funcional e de Educação Continuada, produzidos pelo antigo Departamento Nacional de Educação, e programa de iniciação profissional, produzidos pela FEPLAM — Fundação Educacional Padre Landell de Moura, do Rio Grande do Sul.

Face à evidente insuficiência de programação educativa para atender à disponibilidade dos horários postos à disposição pela referida Portaria, a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa promoveu, em caráter de urgência, a adaptação do seu estúdio de Circuito Fechado, transformando-o em centro de produção, adquirindo equipamento complementar às instalações básicas já existentes, tais como: um aparelho de *video-tape* Ampex de 2 polegadas, com edição, o qual tornou possível a compatibilização da produção gravada nos estúdios da Fundação com os padrões técnicos dominantes na rede de emissoras comerciais, assim como uma máquina de filmar Arriflex 16 B1, a mais moderna existente, sem similar na América do Sul.

Com o novo equipamento, dedicou-se a Fundação, em ritmo intensivo, à produção de uma programação didática e educativa, com possibilidades de ser transmitida em horários diurnos, portanto compatíveis com a audiência coletiva, capaz de absorver, com aproveitamento nesses horários, os Cursos e programas transmitidos. Passou, assim, a Fundação a cooperar diretamente na produção da Portaria nº 408/70, através da execução, inicialmente, de um plano de emergência, de um plano “A” — a curto prazo, e de um plano “B” — a médio prazo, ora em execução.

A experiência do Paraná, pela sua irrecusável significação sócio-pedagógica, servirá de base para a implantação de projetos equivalentes nos demais Estados da Federação, estando a Fundação em entendimentos com a Secretaria Geral

do MEC e com as Secretarias de Educação e Cultura dos Estados, visando à instituição de Comissões Estaduais de Teleducação, a exemplo do que já ocorreu naquele Estado, incumbidas de promover a articulação das providências indispensáveis à execução de projetos que visem a assegurar rendimentos efetivos e duradouros aos projetos de TVE, nas respectivas áreas locais ou regionais.

SITUAÇÃO ATUAL

a) Centros Geradores de Programas de TV

Básicamente, dois centros geradores têm produzido a programação educativa que vem sendo apresentada pelas emissoras comerciais:

— *Fundação Anchieta*, que distribui o Curso de Madureza Ginásial Intensivo;

— *Fundação Centro Brasileiro de TV-Educativa*, que neste primeiro ano da Portaria nº 408/70 produziu as seguintes programações:

FUNDAÇÃO CENTRO BRASILEIRO DE TV EDUCATIVA

| | |
|--|---------------|
| — Curso de Português (revisão) | 43 programas |
| — Curso de Ciências (nível médio) | 49 programas |
| — Curso de Português (Cadernos MEC) | 40 programas |
| — Curso de Conhecimentos Gerais (Concurso) | 40 programas |
| — Programa “Comunicação” | 34 programas |
| — “Flashes” de Pedagogia Social | 386 programas |
| — Curso de Pintura Moderna | 20 aulas |
| (Professor Carlos Cavalcanti) | |
| — Entrevistas Educativas | 26 programas |
| — Filmes Educativos (adaptação) | 46 filmes |
| — Curso de Português (Caderno MEC — 2. ^a parte) | em produção |
| — Curso de Conhecimentos Gerais (2. ^a parte) | em produção |
| — Outros | 8 programas |

b) Distribuição da Programação (até setembro de 1971)

Das 45 emissoras comerciais de TV, apenas 2 não têm podido cumprir regularmente a Portaria nº 408/70. As 43 restantes transmitem, basicamente, programações da TV Anchieta e da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, ou seja:

| | |
|---|------------------------------|
| — Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa..... | — 18 emissoras — 42% |
| — Fundação Anchieta | — 20 emissoras — 48% |
| — Programações diversas | — 5 emissoras — 10% |
| | ----- |
| | 43 100% |

c) O Projeto Paraná

Com a inauguração da nova programação de TV Educativa no Paraná — transmitida às 18 horas — em cerimônia presidida pelo Presidente da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, representando o Ministro Jarbas Passarinho, a Televisão Educativa deu um largo passo no seu processo de aperfeiçoamento progressivo.

O aspecto mais expressivo do projeto-pilôto do Paraná, foi a organização de cerca de 120 centros de recepção organizada, obtidos em cerca de 10 dias, graças à impressionante mobilização da comunidade do Estado para a implantação dessa infra-estrutura. Para essa mobilização, estão cooperando efetivamente o Comando da 5.^a Região Militar, sob o comando do General Airtou Tourinho, que, só na capital, já instalou mais de 14 telepostos; o Arcebispado, com a participação entusiástica de Dom Pedro Fedauto; O Conselho de Pastores; as entidades patronais que, além da montagem dos postos, estão oferecendo aparelhos de TV montados nos próprios locais de trabalho; os empresários comerciais, encerrando meia hora mais cedo o horário de trabalho dos que desejam acompanhar os Cursos, além de Federações de Trabalhadores, Secretarias de Educação e do Trabalho e Corporações Militares.

Foi criada pelo Governo do Estado a *Comissão Estadual de Teleducação*, para apoiar o desenvolvimento do projeto, cabendo à Fundação, juntamente com a Secretaria de Educação e Cultura, promover a avaliação das transmissões, além de intensivo treinamento de grupos de monitores. Especialistas em avaliação, que já participavam das atividades da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, dentro de um mês, estarão no Paraná para a primeira avaliação técnico-pedagógica da experiência.

O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA E A TVE

Na atual administração do Ministro da Educação e Cultura, o núcleo técnico-administrativo instituído pelo então Ministro Tarso Dutra, representando a primeira demonstração efetiva de presença daquele Ministério no campo da TVE, atividade que já revelava a sua importância pelas iniciativas pioneiras e experimentais da iniciativa privada, assumiu proporções excepcionais, sob o vigoroso apoio e estímulo do próprio titular da pasta, Ministro Jarbas Passarinho.

Com efeito, foi o vivo interesse do Governo da República, através do MEC de hoje, que tornou viável a consecução de metas que foram sendo equacionadas e atingidas, em ritmo intensivo, com sucessivas vitórias sobre dificuldades e entraves previsíveis num programa de objetivos que envolvem a participação de setores internacionais, ações diplomáticas, afirmação de responsabilidades em termos de projetos de larga envergadura, tais como aqueles que no presente texto estão mencionados.

Foi em função dessa constante e dinâmica supervisão do MEC, em todos os seus escalões hierárquicos e, sobretudo, pela capacidade de decisão sempre revelada pelo Ministro Jarbas Passarinho e seus dedicados colaboradores, em especial o Sr. Secretário Geral do MEC — Cel. Confúcio Pamplona, que se tornou possível a formalização do Convênio entre o Governo alemão e o Governo brasileiro, através do Acórdo de Cooperação Técnica vigente entre os dois países, em função do qual foram doados ao Brasil por aquele País, através da Fundação Konrad Adenauer, equipamentos e material para a instalação do Centro Nacional de Produção, num total superior a dois e meio milhões de dólares, realização que colocará o nosso País entre os mais bem dotados de recursos eletrônicos e técnicos, do mais alto nível, na América Latina, com perspectiva de apoiar a estruturação de uma Televisão Educativa identificada com a nossa realidade sócio-econômica e que poderão ser objeto de paralelo com as dos mais adiantados centros do mundo.

Foi o MEC de hoje que concedeu à Fundação o respaldo e os incentivos indispensáveis para que a entidade encaminhasse, com a devida autoridade, as providências para a instalação do Sistema de Circuito Fechado, na sede da Fundação; para as decisões que resultaram no cumprimento da contrapartida a que se obrigou o Governo brasileiro, no Convênio com o Governo alemão, ou seja, a construção do complexo arquitetônico em que serão instalados os equipamentos doados por aquele País, com a entrega, em 30 de novembro em curso, de uma estrutura arquitetônica, de larga envergadura, ocupando todo o terreno em que funcionou, durante longos anos, o ex-Teatro República e, sobretudo, a efetividade com que estabeleceu o esquema de financiamento das obras da construção em aprêço, equacionando, com segurança, etapas de desembolso, em conformidade com o desenvolvimento da execução do projeto.

Julgo do meu dever êsse registro, pois, ao lado dos planos, projetos e alternativas que tivemos que enfrentar, o fator de maior eficácia e positividade para o êxito dessa programação tão complexa nas suas múltiplas exigências, foi a vigilante, encorajadora, severa e objetiva participação do MEC, em especial do Ministro Jarbas Passarinho.

Em conclusão, espero a compreensão dos Srs. Congressistas, entre os quais vislumbro numerosos homens públicos que, desde a primeira hora, a difícil hora dos sonhos, projetos, anseios, esperanças, que povoam o coração e a fantasia daqueles que são fecundados por um irredutível designio ligado ao interesse do seu povo e de sua gente, — nos deram simpatia e aprêço, estímulo e apoio, a hora dos primeiros lances, em que o ideal generoso e o encantamento pelo sentido da missão começam a sofrer os testes dos conflitos entre a arquitetura interior dos projetos benfazejos e os canteiros de obras, ásperos e difíceis, onde se apuram a força e a qualidade de todo o grande empreendimento humano.

Guardo a lembrança de milhares dêsses brasileiros, que foram participantes diretos ou indiretos dessa obra, a maioria dos quais encontro nas duas Casas do Congresso e aqui, nesta mesma sala, onde há quatro (4) anos passados, nutrido de esperança, expunha promessas, perspectivas, projetos e antevisões, esboçadas no calor das certezas íntimas, que é a matéria prima dos arquitetos do tempo nôvo, que ainda não dispõem de chão para os andaimes e de ferramentas para o teste da efetiva construção. Volto a êste recinto, hoje, por honrosa convocação, para afirmar que a semente do devaneio de ontem fecundou, floresceu, transformou-se em árvore de fronde generosa e de cujos galhos já pendem frutos pelo País inteiro.

Êsse encontro tem para mim um sentido de resgate, pois creio que posso oferecer já não apenas aquela ansiosa angústia de visionário, já empenhado em semear confiança prévia e de aliciar companheiros de identidade com a causa ainda em fase de nutrição intrínseca.

Por tudo que representa para mim essa hora, por tudo que representa para a coletividade brasileira a TV Educativa, por tudo que podemos realizar juntos, não obstante as distâncias eventuais, por tudo que já surge como resultado dêsses investimentos do Poder Público Federal, da iniciativa privada e de todos os que comungam dessa tarefa, matriz de tão revelantes benefícios para o nosso povo e para o Brasil, repito comovido — Muito Obrigado.

TELEVISÃO EDUCATIVA NO BRASIL

GILSON AMADO

**Presidente da Fundação Centro Brasileiro
de TV Educativa**

*— Conferência pronunciada perante a
Comissão de Educação e Cultura
do Senado, em 11 de novembro de
1971.*

O SR. PRESIDENTE (*Gustavo Capanema*) — Minhas senhoras, meus senhores, Sr. Gilson Amado: é para a Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, e poderei dizer mesmo para o próprio Senado Federal, honrosa a sua presença entre nós para tratar de um assunto em que ninguém é mais mestre no Brasil do que a sua figura tão conspícua, de uma categoria intelectual tão elevada, de uma família de intelectuais, por assim dizer, profissionais da inteligência. Honramo-nos não só da presença do homem, da figura humana que há na sua pessoa, mas também do especialista que, desde os primórdios da televisão no nosso País, se tornou o principal campeão da utilização da televisão para finalidades educativas. Eu mesmo, várias vezes, fui convocado para sentar na sua mesa redonda, para entrar na sua Universidade do Ar, para falar ao País, várias vezes, utilizando a televisão para um sem-número de comunicações com o povo.

Hoje, a sua ação é conhecida no País inteiro. Um dia a televisão vai ser a principal arma da educação do povo do mundo inteiro, não somente um instrumento de propaganda comercial, não somente um instrumento de informação política, não somente um veículo de publicidade, de um modo geral, mas sobretudo um instrumento de educação do povo, mais que as escolas, infelizmente talvez, mais do que as escolas.

Por isso a responsabilidade dos dirigentes da televisão para com a Pátria é tal que ninguém mais pode descurar do problema. É preciso que a televisão

fique considerada como um instrumento da educação do povo e que ela seja controlada pelo Governo, para êste objetivo, porque do contrário a televisão passa a ser, não um aparelho de educação, mas de corrupção.

Cada um de nós, que tem na sua casa crianças no seu convívio, filhos ou netos, terá verificado que nada atrai mais a criança do nosso País do que a televisão.

As crianças de 3, 4, 5, 8 e 10 anos querem passar o dia inteiro em tórno da televisão e na hora de levá-los para a cama, às 7, 8 ou 9 horas da noite, é aquêle choro, aquela resistência, aquela inconformação com os cuidados paternos e maternos porque o que elas querem é continuar a ver seja lá o que fôr, mas querem a televisão.

Daí a enorme influência na formação do caráter e da cultura do povo brasileiro, a enorme influência, direi eu, da televisão, que deve transformar-se, agora e cada vez mais, em televisão educativa.

E ninguém mais do que Gilson Amado, meus Senhores e minhas Senhoras, é autoridade neste assunto e é capaz de dizer ao País que rumos devemos tomar. É para ouvi-lo que convoquei esta reunião e para isso passo a palavra ao eminente visitante.

O SR. GILSON AMADO — É para mim motivo de privilégio e de inibição — eu que sou conhecido como “*long-play*” dentro da noite, em matéria de falar através da televisão, neste momento não posso deixar de assinalar a minha emoção especial por me sentir em meio a tantos condestáveis da Educação nacional, a todos êsses cardeais que, na vida pública, se dedicam à Educação nacional: um ex-Ministro de Estado, que me investiu no pôsto, que hoje ainda exerce; um ex-Ministro de Estado que veio diretamente do Ministério da Educação e Cultura para esta Casa — o Ministro Tarso Dutra, na realidade o homem que permitiu a deflagração de um processo de fantasia e de sonho de projetos e ansiedades, de devaneios e que hoje podemos apresentar, em termos de cimento armado, de máquinas, de equipamentos — possivelmente dentro de 3 ou 4 meses, talvez a mais importante matriz de televisão educativa na América Latina e uma das mais importantes do mundo.

Desejo assinalar a presença do Ministro Gustavo Capanema, que representa a legenda da Educação no Brasil, o patriarca — digamos — da Educação no que ela representa de renovação, no que ela representa de sentido de quebra dos padrões anquilosados dos velhos tempos.

Falando ao lado de ex-Ministros de Estado, ao lado de jovens a quem estimaria transferir a emoção e a responsabilidade dessa hora, como o Senador Antônio Carlos Konder Reis, falando numa Casa onde estão representados os Estados, sinto o dever de aqui assinalar a participação dêsses Estados, nesse processo.

Cito, com emoção, o Senador Franco Montoro, lembrando de nossas longas conversas, pela madrugada a dentro. E tantos outros, aqui, o Senador Amaral Peixoto, e tantos outros que, de longe e de perto, por ações diretas ou por acenos apenas, nos incentivaram e criaram condições para êste momento.

Acredito — por isso que justifico a minha presença nesta Casa — que a televisão no Brasil, a televisão de maneira geral e a televisão educativa, assu-

miu tal relêvo na problemática sócio-econômica dêste País que, na realidade, deve ser colocada no primeiro plano das preocupações de nossa vida pública.

Já se foi o tempo em que ela foi uma obra de pioneiros, já se foi o tempo em que tinha aspectos setoriais, já se foi o tempo em que ela era uma aspiração complementar da vida e da estrutura educacional brasileira.

Vou tentar resumir, em alguns itens apenas, os pressupostos desta relevância, a meu ver fundamental, da televisão de nossos dias, deixando nas mãos de V. Exas, um dossiê com as informações relacionadas com os diversos aspectos e números que documentam essa afirmativa. (*)

A televisão é hoje importante no mundo inteiro, embora apenas em dois ou três países, ou pouco mais, ela não tenha configuração estatal. Mas mesmo onde a televisão está sob contrôle do Estado, ela assume cada vez mais importância avassaladora.

Lembro aqui, citando a Inglaterra por exemplo, uma citação de Martin Esslin: uma peça no melhor teatro de Londres teria que ser repetida durante 30 anos, em apresentações diárias com lotação completa, para atingir um público que poderia ser alcançado com uma simples transmissão pela televisão.

O Senador Capanema falou nas crianças, dando ênfase a êste aspecto. E aqui está um documento mostrando que as crianças do nosso tempo pertencem à primeira geração de crianças que têm três pais: o pai, a mãe e a televisão no canto da sala.

Nos Estados Unidos, uma criança passa tanto tempo diante do vídeo, que a televisão já é conhecida como a babá eletrônica dos nossos dias.

Em todos os países a televisão é importante, mas o seu pêso, o pêso que ela exerce na formação de diversos países — Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, Japão — é um pêso, é uma influência que é contrabalançada com uma escola que absorve tôda a demanda escolar, com edições de livros, de milhões de exemplares, com uma imprensa dinâmica e de edições milionárias. De modo que êsse pêso da televisão em outros países é, de certo modo, compensado em sistema de contrapêsos e com a própria formação da opinião pública, através das instituições sociais dinamizadas que existem em tôda parte.

No Brasil, anotem Srs. Senadores, no Brasil, em recente investigação realizada, a televisão está pesando, ou significando, ou valendo, 70% entre os fatores de influência social, nacional, sócio-pedagógica neste País.

Um livro de quatro, cinco mil exemplares é uma edição considerada razoável. E que pêso poderá ter isso na democratização da cultura no Brasil? A escola não absorve nem dez por cento da multidão de adultos maiores de dezesseis anos que, há vinte anos atrás, não precisavam de conhecimentos nem do certificado de ensino primário, para ingresso numa empresa de trabalho. E hoje um homem de vinte anos, de vinte e cinco anos, ao procurar um emprego na Guanabara e em todos os outros Estados, lhe perguntam: "Onde está o seu certificado de ensino primário?" E êle não o possui porque a escola de seu tempo era insuficiente e irrelevante do ponto de vista sócio-econômico. Não o conduzia a um emprego.

Não tenho dúvida em dizer que, para o bem ou para o mal, em termos de exagêro, talvez numa expressão de significação patética, nós seremos, ama-

* Aqui publicado sob o título "A Televisão Educativa no Brasil" — pág. 13.

nhã, o que a televisão fizer de nós, se não conseguirmos inseri-la num contexto de objetivos prioritários da vida nacional.

A televisão educativa ainda não fez em nenhuma parte do mundo a sua grande experiência didática, ainda não testou a sua aptidão didática. Nos grandes países do mundo, na Inglaterra, na Alemanha, nos Estados Unidos e no Japão ela exerce uma função acessória, complementar, enriquecedora do ensino que se ministra nas escolas. Não tendo que ensinar diretamente, não havendo resíduos de multidões adultas que dependam dela para recuperação educacional, a televisão educativa no mundo é enriquecedora, acessória, complementar ao ensino. Ela introduz no ensino a matemática moderna, a ciência, a cultura e informações para formação de professores.

No Brasil, o que acontece? Existem 20 milhões de brasileiros que não foram à escola na época própria, e hoje estão premidos num mercado de trabalho cada vez mais exigente e seletivo. Com exclusão de algumas áreas de atividades primárias, o mercado de trabalho exige qualificação; digo mais: não apenas qualificação de conhecimentos, qualificação formal, a titulação. Conheço brasileiros que sabem ler e escrever, autodidatas, que interromperam o seu curso primário e, depois, desenvolveram a aprendizagem por conta própria. Sabem, talvez, mais do que eu e não podem ser empregados porque não tiveram condições de formalizar sua situação. A não ser em exames — como sabe o Ministro Tarso Dutra — do tipo supletivo, em horário noturno, depois da jornada de trabalho de oito horas, à base de currículos convencionais, não ainda identificados com as exigências imperativas do mercado de trabalho de hoje.

A televisão educativa brasileira vai montar o primeiro grande projeto didático de educação de adultos no Mundo, talvez servindo de modelo para os países em desenvolvimento, com possibilidade de transformar-se em projeto multinacional. Só a televisão será capaz de transferir dessa marginalização social essa multidão de adultos e adolescentes para o mercado de trabalho. Será a televisão o braço longo da educação, estendido para essas multidões em desespêro.

Um dos fatores de tensão dos nossos dias é exatamente uma multidão imprensada entre um mercado de trabalho que lhe cobra conhecimentos, qualificação, diplomação e a multidão que, motivada para esse trabalho, não sabe e não tem condições, no regime de ensino tradicional e convencional, para aparelhar-se para isto.

Claro que estou falando em linhas largas. Aqui e ali, há dispositivos de recuperação, de reabsorção dessa parcela de adultos.

É por isso que a televisão brasileira já definiu os seus objetivos prioritários, que são, no plano da formação educacional, duas tarefas: a primeira, dedicar-se à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem de professores primários e secundários leigos — no ensino primário, 53% aproximadamente, no ensino médio, 44 ou 45%.

Não é possível que regimes convencionais e montagens de estrutura de superfície possam promover, com a urgência imperativa que temos, o preparo, a adaptação desse magistério para as novas funções, numa época como esta, de reformas fundamentais de objetivos.

A segunda tarefa será introduzir nas escolas conhecimentos que possam surgir nos Estados, aqui e ali, no interior, conhecimentos que dependem de

uma docência especializada. O Prof. Manoel Jaime Bezerra, famoso professor de Matemática moderna, cujos livros circulam por todo o País, teve, há poucos minutos, emoção ao chegar aqui, introduzido por um auxiliar da Presidência, que foi um dos beneficiados pelo Art. 99, numa época ainda pioneira das iniciativas da televisão educativa.

Uma aula de Matemática moderna, levada ao Acre, ao interior do Brasil, terá que ser levada não por um especialista de tão alto custo, mas através da televisão.

Essa é a formação educacional mas não é a prioridade nº I que é a recuperação educacional para analfabetos recém-saídos do analfabetismo; revisão de ensino primário, nível médio, primeiro ciclo hoje, com objetivos profissionalizantes.

Essa, então, é a multidão, a clientela nº I da televisão brasileira.

E digo isso para que nós possamos fugir às tentações de usar um instrumental como este, de tão alto custo, para ilustrações, para satisfação estética de algumas minorias privilegiadas, que já têm a seu alcance tantos outros recursos de satisfações culturais.

Claro que teremos que deixar uma faixa para a cultura, a ilustração mas, evidentemente, não devemos abdicar, em nome de dividendos imediatistas, este compromisso da Nação Brasileira com uma coletividade que aí está ansiosa para contribuir para o progresso do País e que encontra as maiores dificuldades, através da educação, que é a única ponte entre o homem e o mercado de trabalho.

O Ministro Tarso Dutra, quando me convocou, convocou alguém que vinha de uma série de iniciativas e foi bom que fôsse assim. Eu e tantos outros companheiros neste País, em iniciativas pioneiras, sementes plantadas nos canteiros de pedras das dificuldades, recebendo as motivações do povo, através de iniciativas autodidáticas, falhas, insuficientes, mas motivadas e dotadas desse calor humano, desse interesse de servir.

Graças a Deus, a televisão educativa começou de baixo para cima, nasceu do chão, nasceu do apêlo do povo, nasceu da colaboração da comunidade, nasceu de alguns entusiastas, até que, afinal de contas, chegou o momento em que o Ministério da Educação, o Governo da República sentiram a necessidade de assumir a responsabilidade de organizar a sistemática, o controle de planejamento, a definição de seus objetivos. Foi o que aconteceu a partir da gestão Tarso Dutra até hoje.

Outro Senador da República é hoje Ministro da Educação e o grande animador desta fase que nos vai permitir declarar aqui, com ênfase, que esta convocação coincide com os dias em que se finda no Brasil o período pioneiro da televisão educativa.

Já não há mais lugar para o pioneirismo no Brasil, no campo da educação. Não há mais lugar para experiências autodidatas, para as demonstrações amadorísticas, embora entusiásticas, cheias da vitalidade criadora, aqui e ali dispersas por todo o País. Encerramos aquele ciclo pioneiro e vamos iniciar, no dia 1º do ano que se iniciará, o ciclo da televisão educativa em termos técnico-científicos.

Como terá sido possível isto? Para se operar uma transposição dessa natureza seria preciso, em primeiro lugar, por uma dessas circunstâncias excepcionais, o Governo da Alemanha, a quem tanto devemos neste campo.

Na Câmara, ontem, pedi uma manifestação no registro dos nossos trabalhos, uma declaração, um apêlo para que fôsse reconhecida a cooperação do Governo alemão, através do Acôrdo de Cooperação Brasil-Alemanha, traduzida na doação de equipamentos para um telecentro, um centro nacional de produção a ser instalado no Brasil. Acôrdo sem a menor contrapartida política, sem dividendos de qualquer outra natureza a não ser a doação, gratuita e generosa, no propósito de cooperação técnica.

Através dêste Acôrdo — que foi iniciado na gestão Tarso Dutra, quando o Ministro estêve na Alemanha acelerando, tomando providências para efetivá-lo — por força dêsse Acôrdo, nós recebemos 2 milhões e 500 mil dólares em equipamentos, tendo como contrapartida do Governo brasileiro a obrigação de construir o complexo arquitetônico em que pudessem ser instalados êsses equipamentos.

Parece que a minha vida tem que se desenvolver em termos de angústia, já não digo de sofrimento, mas de angústia. Mas a verdade é que circunstâncias várias reduziram o espaço de tempo de que dispúnhamos para completar êsse complexo até o dia 30 de novembro próximo.

O Governo alemão tem compromissos em 72 com as Olimpíadas. Todo seu instrumental técnico está comprometido com a montagem, a operação das Olimpíadas. Então, se nós não tivéssemos condições de entregar até 30 de novembro, data fatal, o convênio estaria caduco.

Pois bem, depois de mil providências, como sempre com intervenções providenciais que sempre acompanham o esforço dramático dos que crêem, dos que têm esperança, dos que começam alguma coisa, nós conseguimos adquirir o prédio onde funcionava o Teatro República, que estava hipotecado à Caixa Econômica, em condições excepcionalmente módicas e iniciamos o trabalho de desmontagem do imóvel.

Êste telecentro apresenta talvez os mais modernos e sofisticados equipamentos de produção de TV, no mundo. Êstes três estúdios têm 600 m², com um teto metálico, que é uma inovação da tecnologia alemã. Êste teto metálico, acredito, só existe na Alemanha e na África. Êle tem 150 refletores de 5 kw cada um, produzindo só numa sala, luz correspondente ao suprimento de 450 casas de porte médio.

O sonho também é semente. Aquêles nossos devaneios e ilusões da fase pioneira resultaram nisto que, sem dúvida nenhuma, é o instrumental do mais alto nível de que dispomos.

E mais três estúdios, um dedicado apenas ao treinamento de pessoal, formação e aperfeiçoamento de quadros docentes especialistas e técnicos. Outro andar inteiro para Departamento de Formação e Aperfeiçoamento do Pessoal. Dos Estados virão equipes mensais. Levaremos também missões de treinamento aos Estados para formar alguma coisa, sem o que não haverá tevê educativa de alto nível no Brasil, que é *know-how*, que é experiência.

Ainda ontem eu dizia que é mais difícil produzir-se uma aula, em linguagem de televisão, não uma aula convencional de *blá, blá, blá*, mas uma aula em linguagem de televisão, do que 100 programas do Chacrinha, apesar de ser um programa admiravelmente bem feito.

Convido os Srs. Senadores a, no dia 30, na Avenida Gomes Freire, assistirem à entrega de todo o complexo arquitetônico, salvo pequenos detalhes de revestimento na parte administrativa. Já estão no Rio de Janeiro 110 toneladas de equipamentos que, até meados de fevereiro, estarão instalados nesse centro nacional de produção.

Para dar uma idéia aos Senhores e também alegria aos representantes dos Estados, no Brasil deve haver um total de 50 aparelhos de *video-tape* distribuídos pelas emissoras comerciais e educativas por aí, a metade dos quais em condições, do ponto de vista de padrões técnicos, superadas. O Governo alemão, através da Fundação Konrad Adenauer, em dezembro fará entrega, à Fundação e ao Ministério da Educação, de 32 aparelhos *video-tapes* do mais alto modelo. Nós, que já dispomos da EMBRATEL, rede de comunicação aérea, podemos, em cada Estado — quem sabe? — instalar um desses aparelhos para formação de rede terrena de transmissão, em horários compatíveis com as peculiaridades locais.

Aqui está o Conselheiro da Embaixada alemã, que tem sido, desde os primeiros dias, um grande entusiasta desta causa, Hans Bayer. Aqui está o Prof. Johnny Tiphin, que vai ficar conosco durante dois anos, como consultor, cedido pela Inglaterra, mantido e remunerado pelo seu País, como consultor nosso em matéria de treinamento de recursos humanos e de formação de pessoal e, ao mesmo tempo, de planejamento. Temos, assim, matrizes técnicas e *know-how*. Realizamos, já, 10 cursos no pequeno estúdio da sede da Fundação de Televisão Educativa em circuito fechado adaptado para Centro de Produção ao sair a Portaria 408.

A Portaria 408 é outra contribuição porque a televisão educativa tem perspectiva no futuro. Como sabem os senhores, a radiodifusão no Brasil, tem por finalidade explícita — que o artigo 3º do Regulamento da Radiodifusão no Brasil declara expressamente:

“A finalidade da radiodifusão, no Brasil, som e imagem, é precipuamente educativa e cultural.”

Só subsidiariamente poderá operar programas recreativos e informativos, e mesmo assim com a condição de que esses programas se compatibilizem com as inspirações educativas da radiodifusão brasileira.

É claro que o parque da televisão comercial brasileira — que realizou uma proeza formidável empresarial, estendendo pelo País, com uma coragem e um desbravamento empresarial raro, cinquenta emissoras, um dos maiores parques de emissoras de televisão que existe em qualquer parte do mundo — é claro que esta televisão comercial teve dificuldades em saber quem vai financiar seu trabalho.

As concessões foram cedidas sem planejamento, sem correlação com as fontes de suprimento publicitário que assegurassem a essas empresas, progressivamente, a sua saúde comercial, resultando disso uma competição. A fonte privada

de financiamento prevaleceu para a televisão comercial, que teve, então, que desenvolver a parte recreativa e informativa que pudesse atender aos imperativos do tutor da televisão brasileira, implacável, que é o IBOPE. De modo que é um *broadcasting* hemiplégico. A parte recreativa atingiu níveis formidáveis, que orgulham este País. A parte educativa, didática cultural, não pôde ser suprida.

Estive no ar, aliás vivo no ar durante 12 anos e acho que alguém terá me ouvido aqui e ali. Eu realizei 22 mil conversas na televisão, dentro da noite. E acredito, com audiência relativa. Nunca consegui um centavo de cobertura publicitária. Não se pode culpar a televisão comercial pelo que está ocorrendo com ela, aberta por completa toda a possibilidade de atender aos imperativos econômicos e culturais, desde que, com isto, não sacrifique sua sobrevivência e sua expansão. Ninguém acredita que um João Calmon, um compromissado com a educação, um cruzado da educação; que Roberto Marinho, um homem de compromissos tradicionais, como é, com a cultura, em todas as suas organizações, pudessem não atender a isto, se estivesse a seu alcance.

Então, aqui eu deixarei um sinal de que, se o Senado me permitir, através desta Comissão, eu enviaria subsídios informais para ver se seria possível, através de incentivos na área publicitária — porque a fonte é a matriz publicitária, de onde provêm os recursos para alimentar a programação das emissoras — através de incentivos, através de condicionamentos, possamos, então, valorizar, tornar possível que as emissoras melhorem as suas programações.

Como sabem V. Ex^{as}, até 1965 não havia no País senão canais de televisão de VHF e UHF. A partir daquele ano, com a verificação de que não seria possível atender aos objetivos didáticos do País, cada vez mais prementes no setor educativo através das redes de emissoras — mesmo porque não se compreende que emissoras como a TV Globo, a TV Tupi, que à noite alcançam audiência de 3 a 4 milhões, dediquem horários para um curso de mais de 100 mil ou 50 mil pessoas, o que é um colosso, 50 ou 100 mil pessoas, acompanhando um curso, não há educandário no Brasil com essa quantidade — em vista disso, em 65, foi solicitado ao Ministério da Viação, na época, que fizesse reserva dos canais disponíveis, canais específicos, para a montagem de emissoras de televisão educativa, emissoras essas que, por natureza, estariam proibidas de transmitir publicidade. Talvez uma determinação excessiva, mas exatamente para contrabalançar a outra parte. Então foram reservados 48 canais VHF para implantação de emissoras de televisão educativa e setenta e poucos de UHF.

Não estamos podendo, ainda, utilizar estes últimos, porque a indústria brasileira ainda não é obrigada a fabricar aparelhos com aqueles dispositivos capazes de captar frequência de UHF. Há uma recomendação aos industriais mas ainda não há uma obrigação. Com UHF teríamos estações mais modestas, de custo operacional menor.

A partir daí iniciamos o processo de montagem de emissoras de televisão educativa. Também sem planejamento, também na base de iniciativas arrojadas, como a TV Universidade de Recife, que saiu na frente. O Ministro Tarso Dutra fez muito bem em dar apoio a uma iniciativa como aquela, que se transformou, no decorrer do tempo, através de mil vicissitudes, numa matriz de extrema importância para o Nordeste, a ponto de agora ser a instituição que representa, no Brasil, a OEA.

Surgiu também no Maranhão — ali está o homem do Maranhão, que hoje representa aquela experiência — bravos ao Maranhão que não quis brilhar com uma televisão excepcional, magnificente, formidável, um Elefante Branco, mas montou uma televisão educativa, uma TV escolar que multiplicou a sala de aula de uma para 18 e 20 salas de aula e que deverá servir de modelo, quando devidamente aparelhada e suprida de recursos, para estender a todo o País os nossos projetos de TV escolar.

Sem querer prolongar esta conversa, quero dizer que estão concedidos dez canais, até agora. Três, apenas, em funcionamento. Somente um Estado não dispõe ainda de canal de televisão educativa e espero que possa transmitir a este Senado, a esta Comissão, em breve, uma notícia que espero boa, o Canal de Televisão Educativa da Guanabara foi cedido como complementação a este Centro Nacional de Produção, sem o que não poderemos ter um complexo integrado capaz de testar as nossas condições.

Perguntarão os Srs. *quais os recursos em máquinas, equipamentos, homens, cooperação internacional, o que vai fazer a Televisão Educativa em primeiro lugar? Qual o projeto piloto? Onde ela vai testar nova tecnologia de produção a que se refere Gilson Amado, esta tecnologia de alto nível, apoiada por técnicos do valor de Gunter Watman, um pedagogo, do mais alto nível internacional?*

Quero anunciar que tenho para entregar aos Srs. o projeto piloto da nova televisão educativa. Vamos realizar um Curso de Revisão de Ensino Primário para adolescentes e Adultos que sabem ler, escrever e contar, que são autodidatas, *interromperam seus cursos primários, e entretanto não conseguiram a sua diplomação, não conseguiram homologar a sua situação.* Vamos fazer um curso de cem aulas que serão transmitidas em menos de quatro meses, portanto podendo ser repetido duas vezes por ano. Mas estas cem aulas serão produzidas, já agora, com uma riqueza de produção, que se pode traduzir no fato de que, durante cento e vinte dias, uma equipe de dezessete pessoas percorrerá este país, filmando o país inteiro. Esse curso se baseia numa espécie de novela. É a estória de um menino de origem humilde que, através da educação, da conveniência, do exemplo, vai ascendendo na comunidade. É a estória do João do Norte, João da Silva ou João brasileiro: Vamos produzir esse curso, com as mesmas motivações das tevês comerciais, para aproveitar esse enfoque, esse encantamento que as televisões comerciais produzem com as suas novelas, mas com o rigor pedagógico excepcional, a tal ponto de, no fim de quatro meses, nós podermos ter condições de montarmos dispositivos de exame, em seguida ao curso que será apoiado por três volumes de texto de apoio, todo esse curso de quatro meses, os três livros, o exame, a diplomação.

Nós fizemos duas estimativas: uma para cem mil alunos, e outra — para quinhentos mil candidatos, na primeira transmissão, podendo chegar a um milhão na requisição anual, na segunda requisição, portanto dentro de um ano.

Pois bem, se contarmos apenas os custos diretos, não incorporando custos de qualquer natureza, o aluno custará Cr\$ 2,20. Com Cr\$ 2,20 esse aluno será transferido da marginalização do desespero, da barreira dentro dos olhos, dos seus passos, do seu caminho, da sua ascensão social, será transferido para novas

etapas de formação educacional. Se contarmos os custos indiretos, êsse custo atingirá Cr\$ 5,60.

Vejam, portanto, o poder democratizante da televisão no campo educacional. E ao mesmo tempo em que estamos em Brasília pleiteando, acredito que encontraremos dificuldades face à nova reforma do Conselho Federal de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação. Mas iremos a cada um desses Conselhos para impedir que essa massa suarenta, dramática e palpitante de trabalhadores, após um esforço dessa natureza, marche para exames em estabelecimentos de ensino, à base de currículos superados, para responder a perguntas, como aconteceu, há pouco tempo, na Guanabara, com meus alunos do Artigo 99. A homens de 30, 40 anos, pais de filhos, ansiosos por transpor a dificuldade de não dispor de um diploma, ao fim de um curso, perguntarem qual a origem da palavra "almofada", qual a origem da palavra "quiabo", e quantas tribos de índios existem nos Estados Unidos. Então, um trabalhador brasileiro, depois de oito horas de trabalho, que dedica a um esforço dessa natureza um sacrifício tremendo, tem que responder quantas tribos de índios há nos Estados Unidos? É preciso reformular êsse currículo para identificá-lo com nossas realidades sócio-econômicas, modernizá-lo, dar-lhe uma seqüência de etapas lógicas.

Quero aqui assinalar que nesta Casa, neste cenário, existem brasileiros eminentes que conhecem na própria carne essa provação da ascensão social. Citaria, por exemplo, o Senador Magalhães Pinto. Numa série de programas que produziu — e ainda produz, chamados "A Pedagogia do Sucesso" citei, e fiz a estorieta de Magalhães Pinto, mostrando como o pequeno auxiliar de um Banco, com que dificuldades, pôde atingir às culminâncias que êle atingiu, e sabe Deus com que tropeços e com que dificuldades, para responder qual a origem da palavra "almofada", até se qualificar devidamente para essas funções.

Então, para esta multidão fizemos um complexo de preparação pedagógica, equipamentos, mão-de-obra, exames e diplomação para transferir, em três anos, de seis a oito milhões de brasileiros, da marginalização social para as atividades produtivas de trabalho.

Não quero prosseguir senão para dizer que esta é a fase que chamo de estágio técnico-científico da televisão brasileira — e é com emoção que me despeço de minha própria condição de pioneiro, de homem que se conformava com a obra imperfeita. Viver, dizia Gilberto Amado, é conciliar com o possível. O pioneiro trabalhou, como eu e tantos outros, conciliando a esperança com o possível. Mas hoje me despeço dessa condição, convencido de que estão criados todos os meios para superar os erros do pasado — não bem erros, mas distorções de uma adolescência, de uma infância, de uma juventude dos períodos formativos da televisão educativa no Brasil. E me despeço, graças a Deus, tocado por êsse calor do povo, e tenho condições de dizer que não é uma TV educativa outorgada de cima para baixo. E sim, hoje, reconhecida, legitimada, sistematizada. Soube o Ministro Tarso Dutra, ontem, como o Ministro Jarbas Passarinho hoje — a quem tanto devo pela capacidade de ouvir, de decidir, sem esquemas de pagamentos, de financiamentos, modestos embora, mas assegurados com dia certo de desembolso. Do contrário, não nos teria sido possível entregar êsse complexo no dia 30.

Mas, para êsse contexto, faltava alguma coisa.

E as atividades dispersas? E o rádio separado da televisão? E os multimídias? E o planejamento de âmbito nacional? E, afinal de contas, a coordenação, pois que, na realidade, não existe uma legislação que assegure, imperativamente, essa coordenação? E o intercâmbio? E o aproveitamento pleno desses investimentos que se vão fazendo? Aqui, ali, nos Estados, há um influxo do reconhecimento de que a televisão educativa é, hoje, uma aspiração do povo e uma explosão deste País irreversível. É futebol, carnaval, televisão educativa. Dentro de poucos dias, será assim: televisão educativa, futebol, carnaval... Espero que seja. É a montagem, agora, no Ministério da Educação, de uma coordenação geral de rádio e tv de âmbito nacional. A Secretaria Geral do MEC, sob o comando do Coronel Confúcio Pamplona, excelente figura de administrador, vai tornar possível a compatibilização das realizações regionais para que nasça o sistema nacional de TV-Educativa, com Centro Nacional de Produção, com Centros regionais onde devam existir dispositivos excepcionais de operação e produção de TV-Educativa, e Centros experimentais, no Rio Grande do Sul, no Amazonas etc.

Quero dizer que muito se fez nesse sentido, para tornar possível a televisão educativa. Aqui neste volume encontrarão o ciclo pioneiro e o ciclo técnico-científico. No ciclo pioneiro, eu assinalo aqui a Portaria nº 408/70, que obriga as emissoras comerciais a transmitirem cinco horas semanais de televisão educativa, de programação educativa. Trata-se de um dispositivo do Código Nacional de Telecomunicações, repetido em 67, no regulamento, e que conta com a concordância, com o apoio, com o entusiasmo das emissoras educativas. O Ministro Jarbas Passarinho, há pouco tempo me narrava, que contou com o concurso das próprias emissoras — “Nós queremos ver regulamentado esse dispositivo que nos obriga a dar essas horas”. É claro que essas horas estão ainda utilizadas precariamente, pois os horários são das 7 da manhã às 17 horas. Sendo a finalidade fundamental da televisão educativa no Brasil a educação de adultos, evidente que, de segunda a sexta, nesses horários, não seria possível montar dispositivos eficazes para preparação da multidão. Ainda recentemente, não tem um mês, vim eu do Paraná, onde fui atendendo a uma convocação de Confederações de Trabalhadores, de Federações de Trabalhadores, e quero aqui declarar que de onde vem o maior apêlo para a educação, de onde vem a maior acústica para a educação, a maior cobrança, a maior reivindicação, é da área dos trabalhadores, das entidades sindicais, das federações, das confederações. No Paraná, elas tôdas reunidas, fizeram um apêlo, mobilizaram a comunidade para que o horário das 17 horas pudesse descer um pouco até 18 horas. Então, as emissoras comerciais, com sacrifícios comerciais enormes, resolveram transmitir em cadeia, tôdas elas, com a cooperação de Jaci Campos — que aí está, que foi o artífice desse trabalho, às dezoito horas, o curso de madureza da Fundação Anchieta. Então, de repente, a comunidade se organizou para a montagem de centros de recepção organizada. Só no comando da região militar, foram montados dezoito postos em dez dias. Quarenta e dois municípios escolhidos em função de polos estratégicos, montaram postos de recepção organizados; o arcebispo, o Conselho de Pastores, as entidades de comércio fizeram convênio com os seus empregados, os quais poderiam sair mais cedo um pouco, sofrendo uma redução, em seus horários de almoço, de uma meia hora. Nas indústrias foram instalados aparelhos de tevê.

Assim, no Estado do Paraná, surgiu o primeiro dispositivo de utilização da televisão educativa, com aquêlê sentido sem o qual não se fará mais televisão neste País — a participação da comunidade, para a recepção organizada, telepostos, monitores, a fim de somar esforços para um rendimento maior neste sentido. No Paraná a experiência está feita. Restam projetos especiais — projeto Amazônia, projeto Brasília — montar um projeto de televisão educativa para uma cidade nova, onde a prioridade de formação de professôres está em último lugar. Aqui não existem professôres leigos, praticamente. De modo que é um desafio Brasília. Estamos em estudos para reformulação da TV Nacional de Brasília, no sentido de que ela se transforme numa matriz. Tudo isto agora é possível, porque há uma matriz, há uma cabeça, há um centro de irradiação, com *know-how* que vamos concentrar nesse trabalho, em *tapes* e filmes. Já o Prof. Gottmann me promete que êsse curso a que me referi, o de revisão do ensino primário, possa vir a ser filmado a côres, para que a TV Educativa aceite também o desafio dos padrões novos da TV brasileira.

Não quero me alongar. Sabem que, nesse terreno, sou um homem para quem 10 ou 20 horas seriam insuficientes. Mas deixem-me expor aqui um minuto de vanglória, de modesta vanglória.

Em 1968, ainda cheio de planos, submetendo ao Ministro Tarso Dutra os meus planos, as perspectivas, fui chamado à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, e cheguei lá com o meu cabedal de perspectivas, promessas e esperanças. Há muita gente que desconfia de esperanças. Ainda há poucos dias eu lia, no maior mestre de comunicações dos nossos tempos, que não se faz desenvolvimento sem a mudança, sem a alteração do capital humano. É preciso primeiro alterar as condições do capital humano para produzir desenvolvimento. E para produzir essa alteração do capital humano, um dos fatôres mais importantes é a esperança.

Fui a essa Comissão levando uma bagagem de perspectivas, de plenos projetos. E lá encontrei compreensão, simpatia, aprêço, mas encontrei descrença. Dois ou três pronunciamentos revelaram essa descrença: “Nem em 10 anos acreditamos que possa haver possibilidade de montagem de dispositivos básicos da TV Educativa. Quem sabe, num apêlo às autoridades para que reduzam êsse prazo para 6 ou 7 anos?” Aqui, estou citando êsse fato para acentuar que, apesar do clima de aprêço pessoal, de confiança no trabalho do pioneiro, havia um pouco de descrença na capacidade de milagre brasileiro.

Há poucos dias, os professôres alemães que estão no Rio de Janeiro, ao tomarem conhecimento das equipes técnicas de engenheiros e de arquitetos que estão produzindo êste trabalho, disseram que agora sim. Eles tinham ouvido falar em milagres brasileiros. Mas, agora podiam testemunhar a capacidade miraculosa da nossa gente.

Então, houve essa hora de descrença — 10 anos — 68/78. Em menos de 4 anos, tenho condição, graças a Deus, de vir aqui e declarar que a televisão educativa no Brasil está implantada, em têrmos impossíveis de serem contidos. Está implantada em padrões de nível internacional; está implantada para produzir os projetos mais importantes de televisão educativa para adulto, sobretudo, no mundo; está implantada para não se deixar trair pelo imediatismo, amadurecida para resistir às tentações.

Neste momento chegam os Senadores João Calmon e Ruy Carneiro, presenças gratas ao meu coração.

Acabei de citar o nosso condestável da educação, João Calmon, a quem tanto se deve. Então, estou terminando, meus caros Senadores João Calmon e Ruy Carneiro, para declarar o seguinte: está implantada a televisão educativa, em menos de 4 anos daquela data. Está implantada em termos capazes de podermos realizar a grande revolução que irá transformar a conjuntura sócio-pedagógica deste País. Sem a televisão não se resolve a educação da multidão deste País.

E, para terminar, eu diria que não é só o adulto não diplomado que precisa da educação. O Brasil inteiro é hoje uma coletividade faminta de conhecimentos.

No meu tempo de criança, a velha Donana sabia ser mãe de cór, por intuição quase. Naquele tempo, os padrões consolidados permitiam que uma matriarca pudesse conhecer as fórmulas e os processos de exercer a sua função educativa. E agora me ocorre até um episódio — sempre me ocorrem episódios em relação a ela. Certa vez, meu irmão Gildásio Amado, muito peralta, no Colégio Antônio Vieira, o primeiro aluno da turma, ficou prêso, detido no Colégio, e fui para casa e não consegui trazê-lo comigo. Minha mãe, a Velha Donana, perguntou: — “E o Gildásio?” — “O Gildásio ficou detido no Colégio, mãe.” — “Mas, como?” — “Está de castigo”. — “De castigo, por quê? Ele não soube as lições?” — “Não, mãe, ele soube as lições tôdas. Mas ele fêz uma traquinada, lá, brigou com um menino, e o professor, o Padre, empurrou-o, ele não gostou e, afinal de contas, ele está detido, prêso, vai ficar detido no colégio e não sabe a que horas volta.”

Recordo, ainda, aquela figura já coberta de cãs, pequenininha, mas com aquela têmpera de fôrça, que foi para dentro da casa e voltou com o seu vestido da missa, seu vestidinho prêto, arrumadinha e disse: — “Vamos ao colégio”. E fomos ao colégio. E eu disse. “Mas o que vai sair deste encontro, meu Deus?” Donana foi ao colégio e lá chamou o superior e disse: — “Eu quero ver onde está o meu filho”. — “Seu filho está detido, ele não teve bom comportamento hoje, na aula, e vai ficar aqui por algumas horas como castigo.” A velhinha levantou-se, chamou o professor e disse: — “Traga meu filho. Eu os coloco nesta escola para serem instruídos, quem os educa sou eu e não abro mão desta prerrogativa.”

Então, naquele tempo uma mãe poderia dizer: “a educação é comigo”. Será que hoje pode dizer? Uma jovem mãe tem ou não que aprender? É o que tentaremos ensinar em mais de quinhentos *flashes* de um minuto, de cinquenta segundos, que o Senador João Calmon está-me ajudando, com as demais emissoras, a transmitir em horários nobres. Vamos transmitir essa pedagogia em varejo, para que uma mãe jovem aprenda educação familiar e os problemas com relação às novas gerações. Quantas cartas recebo com a indagação: que devo fazer com meu filho ou filha? De modo que todo o Brasil — avós como eu, que aprendo todo dia com minha neta Rafaela o que fazer nas minhas relações com ela — o Brasil é todo uma multidão à espera de um educandário e o educandário dessa multidão é a televisão educativa. Não poderei transmitir, embora estejam aqui, 40 flashes de ensinamentos dirigidos às faixas de fron-

teiras, a serem transmitidos através da televisão comercial em horários noturnos e a televisão educativa, para o homem do interior. Como construir uma fossa, como improvisar um filtro, como impedir a disseminação de doenças. Ao mesmo tempo dando informações necessárias: quantos brasileiros sabem a que benefícios têm direito na Previdência Social? Quantos sabem, na Legislação do Trabalho, quais são os seus deveres e direitos?

A televisão é, sem dúvida nenhuma, o braço longo da educação e a grande cátedra da sociedade brasileira, em todos os seus padrões, seja, perdoem-me, a formação das novas elites que estão chegando, seja aqueles sacrificados 20 milhões de brasileiros, que devem ter prioridade na utilização da televisão, para ultrapassar os estágios de uma não-formação educacional que os faz, hoje, pungir e sofrer as restrições injustas de serem afastados das portas das empresas por não disporem de um certificado de ensino primário.

Sr. Presidente, termino aqui estas palavras. Deixo uma documentação que prometo complementar com novas contribuições, pois considero que a televisão no Brasil, televisão educativa, televisão comercial, televisão em geral, se associa com os objetivos educacionais, e, a meu ver, deve ser colocada no primeiro plano de nossas preocupações. Realmente, o curso que iremos realizar será a primeira experiência-piloto da aptidão da televisão para preparar a multidão para os dias novos que se aproximam.

Sr. Presidente, agradeço a atenção de V. Ex^{as}, aqui, em meio — como disse — a êsses condestáveis da vida pública e da educação, a tantos apóstolos, como João Calmon, a tantos daqueles que, nos seus Estados, desenvolvem iniciativas nessa área, hoje canteiro de obras do destino do País: a Educação Nacional, que, não tenhamos dúvida, já muito conquistou, mas está apenas levantando vôo para os grandes horizontes que terá de atingir, imperativamente, como condição de sobrevivência da Nação. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (*Senador Gustavo Capanema*) — Sr. Gilson Amado, receba os nossos agradecimentos, os mais calorosos, pela exposição tão brilhante, tão clara, tão cheia de esperança e de rumos que, com o seu saber e a sua experiência, acaba de fazer.

A sua obra é hoje uma obra notável, de âmbito nacional, de importância cultural e educativa sem limite.

Eu gostaria estivesse aqui, a ouvi-lo, Roquete Pinto, que há cerca de trinta ou quarenta anos começava, timidamente, com o rádio educativo, aquela obrinha particular que, logo depois, pudemos transformar em obra do Ministério da Educação e que veio dar, hoje, nessa obra fulgurante que é a TV educativa, da qual Gilson Amado é o grande pioneiro, o grande realizador.

Receba os nossos agradecimentos, agradecimentos que também eu dirijo aos Srs. Senadores que aqui vieram prestigiar esta reunião, esta aula, esta conferência, a tôdas as senhoras e senhores que também aqui compareceram para honrar-nos e, de modo especial, ao Conselheiro Hans Bayer que aqui representa a Embaixada da Alemanha e a cuja ação de cooperação somos cordialíssimamente agradecidos. Ao Adido da Embaixada da Gran Bretanha, ao Adido da Embaixada do Uruguai, enfim a tôdas as autoridades estrangeiras que aqui vieram para prestigiar a Conferência de Gilson Amado. (*Palmas.*)

Está encerrada a Sessão.

**RUI,
a defesa dos bispos
e a questão do fôro
dos crimes militares:
duas retificações necessárias. ***

RUBEM NOGUEIRA

Professor da Faculdade de Direito
da Universidade Católica da Bahia

I — A QUESTÃO DO FÔRO MILITAR

Ao que as circunstâncias indicam, CAPISTRANO cultivou certa indisposição em relação a Rui, tornando-se mesmo **passional** com êle. Reconhece-o José Honório Rodrigues, o organizador e prefaciador de sua imensa correspondência e segundo cujo valioso depoimento Capistrano não raro abandonando, em suas cartas, “o amor da verdade, que sempre dirigiu seus passos na vida e na História”, se deixou levar “pelo murmúrio das ruas e pelos escândalos da política”.

Mais do que a qualquer outro contemporâneo, êle fez de RUI uma vítima de tais murmúrios. Um de seus correspondentes foi o Professor Francisco Ramos Paz (1838—1919). Escrevendo-lhe em fins de novembro ou primeiros dias de dezembro de 1904 (a carta não tem data, mas vem entre uma de 24 de novembro e outra de 6 de dezembro), noticiava: “Por aqui continuamos sem grande novidade. O govêrno pediu prorrogamento do estado de

* Trabalho lido perante a Academia de Letras da Bahia, em sessão comemorativa do 122.º aniversário do nascimento de RUI BARBOSA — Bahia, novembro de 1971.

sítio, creio que para poder exportar os desordeiros e caftens para o Acre, e prender o Varela, até agora inatingível. Seabra tem tomado por assessor Rui Barbosa, que pratica a poligamia das opiniões e agora, ao contrário do que, não digo, pensou, mas pelo menos escreveu sempre, julga que a sedição deve ser julgada pelos tribunais militares."

Onde a verdade: com o historiador ou com o jurista? Cumpre restabelecê-la, porquanto, afinal, a acusação de Capistrano expõe ao comentário negativo uma reputação para todos nós muito cara.

No segundo ano do governo Rodrigues Alves, como sabido, eclodiu no Rio de Janeiro a revolta da Escola Militar da Praia Vermelha, sob o comando do General Silvestre Travassos (14 de novembro de 1904, pelo começo da noite). O movimento armado tinha conexão com o problema da vacinação obrigatória, que vinha agitando a opinião carioca e repercutindo na área parlamentar, onde um dos seus mais ardentes adversários era o Senador oposicionista Lauro Sodré, também tenente-coronel da ativa do Exército. Mas foi dominado em poucas horas de combate nas ruas do bairro de Botafogo. O governo imediatamente pediu ao Congresso a decretação do estado de sítio para a Capital da República e Niterói (mensagem de 16 de novembro) e apontou três congressistas implicados nos fatos delituosos da noite de 14 para 15 de novembro. Eram o Senador Lauro Sodré (tenente-coronel) e os Deputados Barbosa Lima (major) e Alfredo Varela (paisano).

Dias depois (24 de novembro), o Ministro da Justiça, José Joaquim Seabra, encaminhou a RUI BARBOSA, pedindo-lhe com urgência parecer, a seguinte consulta: **"Qual a jurisdição competente para conhecer dos fatos criminosos praticados na noite de 14 para 15 do corrente pelas forças militares sob o comando do General Travassos?"**

O parecer, elaborado em poucas horas, depois de estudar os critérios doutrinários e legais de fixação do conceito de crime militar, chegou à seguinte conclusão:

"A jurisdição competente para conhecer dos fatos criminosos praticados na noite de 14 do corrente pelas forças militares sob o comando do General Travassos é a dos tribunais militares."

Seabra consultou também Joaquim da Costa Barradas, Bulhões de Carvalho e Araripe Júnior, sumidades da época. Enquanto, porém, a RUI perguntou apenas qual era a jurisdição competente para o caso, aos demais jurisconsultos fêz mais esta pergunta: **"Sendo militar a jurisdição, estão ou não os civis que acompanharam as ditas forças ou as coadjuvaram sujeitos à mesma jurisdição para o processo e julgamento respectivo?"**

Barradas, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e primeiro signatário do acórdão de 2 de setembro de 1893, que negou o *habeas corpus* impetrado a favor de Eduardo Wandenkolk, foi de opinião que se tratava de crimes militares e como tais sujeitos aos tribunais militares, exceto quanto aos civis envolvidos, para os quais o fôro devia ser o comum.

Bulhões de Carvalho respondeu que os crimes eram militares e os civis nêles envolvidos estavam sujeitos ao fôro dos crimes políticos.

Araripe Júnior afirmou serem os crimes militares e que os civis envolvidos também estavam sujeitos à jurisdição militar (prorrogada). (Cf. **O Direito**, vol. 96, pp. 49/67, revista de propriedade de João José do Monte, Rio, 1905.)

Na *controvérsia*, entretanto, relativa à competência para processar crimes militares praticados por congressistas (militares ou civis), RUI não variou nunca, e isto é que era o essencial. Em tôdas as ocasiões, sustentou a jurisdição **comum** para tais casos.

Quando a mensagem presidencial pedindo o sítio chegou ao Senado, em 16 de novembro de 1904, êle emitiu a mesma opinião sustentada nos turbulentos tempos de Floriano, tanto ante o Supremo, como nas colunas do **Jornal do Brasil** e na tribuna parlamentar. Para êle as imunidades protegiam os congressistas, fôssem paisanos ou militares da ativa, contra as jurisdições de guerra. Os fatos são indesmentíveis, em que pêsse à maledicência de CAPISTRANO.

Mesmo depois de o Supremo Tribunal Federal negar o **habeas corpus** requerido por Barbosa Lima a favor de Lauro Sodré, sob o fundamento de ser o fôro militar o competente para julgar crimes militares cometidos por parlamentares pertencentes às Fôrças Armadas (era o caso do Lauro Sodré) (acórdão de 1º de abril de 1905), RUI manteve-se fiel à sua opinião jurídica, sustentada desde 1893, acêrca da competência do fôro ordinário para tais crimes, quando de autoria de congressistas. Após êsse julgamento, continuou a polêmica, e RUI foi consultado, quando estava no veraneio de Petrópolis. Aos 25 de abril de 1905, consultado precisamente sôbre se, pelos delitos militares, os militares membros do Congresso ficavam sujeitos ao fôro militar ou ao civil, respondeu, de início, transcrevendo, no parecer, a opinião dada em 25 de julho de 1893 no **Jornal do Brasil**, lembrada a seus pares do Senado no ano anterior e que assim terminava: "**Perante as imunidades parlamentares, não há militares ou paisanos; há unicamente representantes da nação. Paisano ou militar, deputado ou senador, é submetido, em virtude da imunidade parlamentar, ao fôro comum.**"

Retomando, a seguir, o tema do parecer, disse mais apenas estas palavras: "Em 22 de dezembro de 1904, discutindo-se, no Senado, o parecer da Comissão de Constituição e Diplomacia, que opinava pela concessão da licença para processar o Senador Lauro Sodré, li, perante aquela assembléia, êsse meu escrito de onze anos, declarando que negava o meu voto a êsse parecer, por continuar a sentir, quanto ao assunto, do mesmo modo.

De então a esta data não variei de juízo. Bem ou mal, entendo ainda que os delitos militares dos membros do Congresso nacional não se processam no fôro militar."

Como querer mais coerência? O General Luís Antônio de Medeiros, Chefe do Estado-Maior do Exército, solicitara ao Senado licença para processar Lauro Sodré. RUI apoiava Rodrigues Alves, a quem Lauro Sodré fazia oposição.

Quando pouco antes remetiera mensagem pedindo o sítio, Rodrigues Alves a encerrou com êste apêlo: "Trazendo ao vosso conhecimento fatos de

tanta gravidade, confio que auxiliareis o govêrno a apurar essas responsabilidades **sem o embaraço que as imunidades concedem àqueles membros do Congresso que se acham envolvidos nos lamentáveis acontecimentos**".

Haveria maneira mais delicada e dramática de pedir apoio? Note-se, ainda, que RUI reputava a revolta da Escola Militar um dos mais graves e condenáveis movimentos armados já ocorridos nos quinze anos de vida republicana. Tôdas as circunstâncias estavam dispostas, portanto, para receber dêle um voto favorável ao ponto de vista respeitável do seu velho amigo Rodrigues Alves.

Contudo, RUI foi à tribuna, repeliu os comentários malévolos de certos jornais sôbre a sua posição, desde que dera parecer afirmativo da jurisdição militar como a competente para processar e julgar os fatos criminosos da noite de 14 para 15 de novembro de 1904, mas votou contra o parecer, ficando desenganadamente ao lado das imunidades parlamentares que protegiam, afinal, o opositorista Lauro Sodré.

Essa questão de estarem os congressistas protegidos pela imunidade parlamentar contra tribunais de guerra, ainda que militares da ativa fôssem e militar o crime imputado, era uma questão inédita no fôro brasileiro e sem precedentes também na doutrina jurídica, conforme sublinhava RUI. **"Achei-me sôzinho"** — dizia êle — **"sem empenho de autoridade ou jurisprudência, em face dos textos constitucionais e com as poucas luzes da minha razão dêles inferi a teoria por mim alegada, subsidiariamente, em apoio da causa que defendia."** (Discurso ao Senado, em 21-12-04.)¹

Na sustentação da competência do fôro civil para processar e julgar congressistas — militares da ativa ou civis — a quem eram imputados crimes militares, havia êle, em julho de 1893, conduzido o Senado a aprovar, por 25 votos contra 23, uma emenda de sua autoria ao parecer da comissão sôbre a licença para processar o Senador Almirante Wandenkolk. Por essa emenda, Wandenkolk era mandado responder não a Conselho de guerra, como pretendia a mensagem de Floriano Peixoto, mas às **justiças comuns**.

Pela mesma razão fundamental, RUI votava contra a licença para processar Lauro Sodré ante os tribunais de exceção.

Havia, conseqüentemente, de sua parte plena coerência nos dois episódios, o de 1893 (caso Wandenkolk) e o de 1904 (caso Lauro Sodré). É isso o que se extrai imediatamente dos fatos acontecidos.

Capistrano de Abreu, como outros muitos leigos em matéria jurídica deixou-se levar pela superficialidade dos comentários de certa imprensa, que apenas **aludiam** aos dois pareceres de RUI: um, concluindo pela competência da justiça militar para conhecer dos **fatos criminosos** da noite de 14 de novembro de 1904; outro, afirmando a competência do fôro civil para o processo e julgamento dos **membros do Congresso** envolvidos nesses fatos. Capistrano, apesar de ter dito **não haver em História maior lôgro que a alusão**

1. "Obras Completas de Ruy Barbosa" — vol. XXXI — 1904 — Tomo I — "Discursos Parlamentares" — pp. 172/3 — Ministério da Educação e Cultura, Rio, 1952.

(carta a João Lúcio de Azevedo, em abril de 1921), ficou aí na simples **alusão**. Simples, aliás, não: **maldosa**.

Nas duas conclusões diferentes dos dois pareceres de RUI é que estava a sua coerência, pois em ambos os pronunciamentos jurídicos ficava íntegra a idéia fundamental sustentada em 1893 e 1904, a saber: que os membros do Congresso respondem perante o fóro **ordinário**, sempre.

Pena que Capistrano, uma inteligência tão poderosa e fecunda, não tenha percebido a perfeita harmonia das opiniões de seu patrício, no terreno que RUI BARBOSA jamais abandonou: o da defesa da legalidade constitucional e das prerrogativas básicas dos congressistas, como aliás dos homens de tôdas as categorias.

II — A DEFESA DOS BISPOS

Outro fato histórico, que últimamente sofreu também deturpação merecedora de repulsa, é o relacionado com o papel de RUI no conflito entre o Governo Imperial e os Bispos de Olinda e do Pará.

Fixemo-nos na versão dada por R. Magalhães Júnior.

Diz êle:

“Na campanha civilista, um de seus longos discursos se destinava a captar as simpatias dos mineiros, que passam por ser a parte mais católica da população brasileira. A sua capacidade de embarralhar as coisas era tal que, nesse discurso, com a ajuda de um dos seus adeptos baianos, êle aparece travestido em defensor... dos bispos, em plena questão religiosa! Ele, que bradara contra a “anistia fatídica” daqueles “conspiradores mitrados”! Depois de dizer que nem um só ato de sua carreira pública se desviara das verdadeiras tradições liberais, o candidato à presidência acrescentava: “Ainda há pouco, na minha excursão à Bahia, o orador que me recebeu em nome da comissão popular rememorava a minha atitude, no Império, durante a questão religiosa, defendendo, contra a política de Sua Majestade, os bispos encarcerados. O órgão daquela comissão, o Sr. Torquato Bahia, falava com a autoridade cabal de testemunha, como companheiro meu de lutas naqueles tempos, quando, na redação do **Diário da Bahia**, sustentei a campanha da liberdade religiosa, advogando contra a perseguição do regalismo imperial a causa dos bispos brasileiros. Nunca relembrei êsse fato. Mas já que aquêlê depoimento o traz à memória dos esquecidos, muito me honro de o recordar.”

“Nunca relembrei êsse fato”, diz Rui. “Nem poderia lembrar, por ter sido forjado, na ocasião, por um homem que se não mentia deliberadamente, pecava pela falta de memória, ao tentar reconstituir atitudes e particularidades que datavam de mais de trinta anos. Mas prevaleceu-se dessa mentira consciente ou inconsciente para virar pelo avesso a sua própria conduta anterior, para renegar as suas próprias palavras.”

É uma acusação formal, mas inteiramente falsa. Segundo ela, RUI nunca defendeu os dois prelados participantes da chamada "questão religiosa"; Torquato Bahia inventou ("forjou") êsse fato, e RUI simplesmente serviu-se, em benefício próprio, de tal "mentira" com o só intuito de "virar pelo avesso a sua própria conduta anterior".

Nada, entretanto, mais contrário à verdade. Quem aí destorce os episódios ocorridos e inventa coisas é o acusador, a quem já tivemos o ensejo de apanhar noutra flagrante de falseamento grosseiro da realidade, acêrca de alguns aspectos da conduta de RUI BARBOSA como advogado. (Cf. "Presença de Rui Barbosa no Direito" in "Presença de Rui na Vida Brasileira" — edição comemorativa do 20º aniversário da Universidade Federal da Bahia, 1967 — *Revista de Informação Legislativa* nº 12, dezembro/66, p. 59).

Vejamos, pela recapitulação resumida do que a tal respeito aconteceu, onde está a verdade.

2. Pelo fim da tarde do dia 14 de janeiro de 1910, chegava RUI à Bahia, para ler, como efetivamente leu, 24 horas mais tarde, no Teatro Politeama, a sua justamente famosa "Plataforma" de candidato à presidência da República. No palácio das Mercês (onde hoje fica o Instituto Mauá), então residência do Governador do Estado, foram-lhe tributadas as primeiras homenagens. Eram oito horas da noite, quando afinal lá chegou o cortejo popular. Foi então que, em nome da comissão diretora da recepção, Torquato Bahia saudou o candidato, que se achava entre o Governador Araújo Pinho e os Srs. Melo Matos e Anísio Circundes de Carvalho. Do longo discurso de Torquato Bahia, ampla análise das lutas de mocidade do homenageado, que o *Jornal de Notícias* estampou no dia seguinte, consta êste tópico:

"Em vosso apostolado de liberdade, em que pêsse aos demolidores de vossa fama, nunca tivestes desfalecimentos, nem hesitações. Fôstes o jornalista doutrinador combatendo em argumentação cerrada a prisão violenta de dois príncipes do episcopado brasileiro, suplicados pela opressão de um ministério da monarquia."

Dava Torquato Bahia aí o testemunho de haver RUI combatido a prisão violenta de dois príncipes do episcopado brasileiro.

A 20 de fevereiro seguinte, discursando em Belo Horizonte ainda como candidato ao Catete, abordou RUI o problema da liberdade religiosa. O elogio do sistema, feito à luz da experiência norte-americana, ensejava críticas ao que por aqui acontecia. Foi quando reafirmava fidelidade às verdadeiras tradições liberais que assinalou: "Destas não há, em tôda a minha carreira pública, um ato que se desvie. Ainda há pouco, na minha excursão à Bahia, o orador que me recebeu em nome da comissão popular comemorava a minha atitude, no Império, durante a questão religiosa, defendendo, contra a política de Sua Majestade, os bispos encarcerados." (Cf. "Obras completas de Rui Barbosa", v. XXXVII, 1910, tomo 1º, "Excursão Eleitoral", ed. do Ministério da Educação e Cultura, Rio, 1967, p. 268.)

Vistas, assim, as palavras de Torquato Bahia e o aproveitamento que delas fêz RUI, temos que êste não "embaralhou" nada. Êsse discurso de Belo Horizonte é, por sinal, um dos melhores da campanha civilista, onde

encontramos os elementos mais constantes da técnica literária de seu autor, não muito agradável a todos, é certo, mas sempre distinguida pelo método e a clareza.

A referência feita ao trecho da saudação de Torquato Bahia tinha cabimento no contexto dêsse discurso. E o fato nela mencionado era rigorosamente autêntico, como vamos provar. A afirmativa de R. Magalhães Jr. é que é puramente conjectural, inspirada talvez no propósito de macular uma reputação.

Depois de Torquato Bahia, pesquisadores honestos da História têm feito menção ao papel que RUI desempenhou no episódio do processo e da prisão dos Bispos de Olinda e Pará. Certo é não ter êle chegado própria-mente a advogar a **absolvição** de D. Vital e D. Antônio de Macedo Costa, como poderia parecer a alguns.²

Fernando Néri, recordando os prejuízos morais causados ao tradutor e prefaciador de "O Papa e o Concílio" pela maldade partidária, adverte que tal sucedeu, não obstante "a defesa que (RUI) fizera dos bispos, contra o regalismo da Coroa, na questão religiosa". (Cf. "Obras Completas de Rui Barbosa", v. VI, 1879, tomo 1º, "Discursos Parlamentares, Câmara dos Deputados — Rio, ed. cit., 1943, p. XIII.)

3. O jovem Bispo de Olinda, Dom Frei Vital Maria Gonçalves de Oliveira, tendo-se recusado a suspender o **interdito** pôsto à Irmandade do Santíssimo Sacramento da Matriz de Santo Antônio do Recife, que de sua sentença havia recorrido para o Conselho de Estado, viu-se denunciado pelo Procurador da Coroa, aos 10 de outubro de 1873, como infrator da Constituição Política e do Código Criminal do Império, sujeito assim a rigorosas penas privativas da liberdade. Dom Vital, nisso seguido por Dom Antônio de Macedo Costa, Bispo do Pará, cuja denúncia se deu a 17 de dezembro daquele mesmo ano, tinha, em fins de 1872, ordenado ao vigário da freguesia de Santo Antônio que exortasse todo maçom a abjurar a maçonaria, sob pena de serem expulsos das irmandades a que pertencessem. A Irmandade do Santíssimo Sacramento recusou-se a fazê-lo, donde contra ela haver o bispo decretado, por

2. Luiz Viana Filho, in "A Vida de Rui Barbosa", ed. do Centenário, p. 85, escreve que, "ao serem pedidas as penas de prisão, a que foram condenados os bispos depois do ruidoso processo, que tanto emocionou o País, Rui advogara, no *Diário da Bahia*, a absolvição dos prelados". E, em nota, faz remissão à p. 48 de "Queda do Império", parecendo dar a entender que aí estivesse o apoio de sua assertiva. Mas, data venia do douto biógrafo o que Rui diz à p. XLVIII do prefácio daquele seu livro não é que tenha pugnado pela "absolvição" dos bispos, mas tão-só "pelo seu direito ao livre exercício da autoridade espiritual contra o odioso e inepto regalismo da Coroa".

Esse "livre exercício da autoridade espiritual" só seria viável através de uma reforma da Constituição, a fim de expungir-se dela aquilo que Rui condenava, ou seja, o regalismo, o contrôlo da jurisdição eclesiástica pela autoridade civil, origem do conflito surgido. Daí ter afirmado que a questão surgida entre o padroado e os bispos não era uma **questão religiosa**, e sim uma **questão política**. No editorial do *Diário da Bahia* de terça-feira 15 de setembro de 1874 foi dito:

"O conflito de jurisdição entre o episcopado e o estado civil não constitui controversia religiosa, mas uma questão política. O que se trata de averiguar não é se a religião de nosso País é a verdadeira, mas até onde deve ir o poder da Igreja, até onde deve chegar o poder do Estado."

sentença, a proibição de acompanhar o Santíssimo e assistir a festividades religiosas com opas; noutras palavras: lavrou contra ela um **interdito**. A irmandade, inconformada, recorreu da sentença para o Conselho de Estado, e a consequência foi o fato, até então jamais ocorrido, de dois prelados serem submetidos a processo criminal, como réus de crime comum. Dois meses após a denúncia, já o Supremo Tribunal de Justiça pronunciava D. Vital, não obstante a extensa e bem fundamentada defesa, escrita pelo próprio bispo. Prêso e embarcado para o Rio, foi condenado, por acórdão de 21 de fevereiro de 1874, a quatro anos de prisão com trabalhos. (Cf. **O Direito**, revista de propriedade de João José do Monte Júnior, vol. 3, pp. 325/447, ano II, 1874.)

Pronunciado, foi Dom Vital prêso e embarcado para a Côte (Rio). Pela madrugada do dia 8 de janeiro de 1874, entrava no Pôrto da Bahia, a bordo da velha corveta de guerra "Recife", que aqui permaneceu três dias. Vinha o bispo sob a guarda do General Higino José Coelho e acompanhado de seu secretário, o Padre José Afonso de Lima e Sá. Aqui na Bahia, por ordem governamental, ficou praticamente incomunicável, até ser transferido, de baixo de ostensivo aparato policial, para o transporte "Bonifácio", que o conduziu para a Capital do Império.

Por essa época, era o jovem Rui o redator principal do **Diário da Bahia**. Desde a divulgação da estranha notícia de estarem sob processo criminal dois prelados, por causa de um conflito de atribuições que ambos consideravam privativas da autoridade eclesiástica, e não do poder civil, tinha-se o redator-chefe do **Diário** colocado contra aquela forma regalista de encaminhar a solução do melindroso problema surgido. É êsse um fato histórico, cujas provas indesmentíveis se acham nas colunas do velho órgão liberal baiano, entre 1873 e 1876.

A raiz do conflito estava no art. 102, incisos 2º e 14, da Constituição de 1824, dêste modo:

"**Art. 102** — O Imperador é o Chefe do Poder Executivo e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições:

.....
2º) nomear bispos e prover os benefícios eclesiásticos;
.....

14º) conceder ou negar o beneplácito aos decretos dos concílios e letras apostólicas e quaisquer outras constituições eclesiásticas que se não opuserem à Constituição; e procedendo aprovação da assembléa se contiverem disposição geral."

Dom Vital negava a necessidade do **placet** e o cabimento de recurso de decisões do poder espiritual, do govêrno eclesiástico para a Coroa, pois sua tese era a da independência total da Igreja em relação ao Poder Civil. Com apoio em documentos pontificios não placitados, tinha êle determinado a expulsão de maçons da Irmandade do Santíssimo Sacramento e repellido o recurso por ela interposto de sua sentença, por entender que, em matéria religiosa e espiritual, a autoridade temporal do govêrno não podia ter nenhuma jurisdição. Suscitava, assim, uma questão **política**, e não **religiosa**.

Quando êle transitou, prêso, pela cidade de Salvador, só o arcebispo-primaz teve licença das autoridades administrativas provinciais para visitá-lo a bordo.

O **Diário da Bahia** (isto é, Rui Barbosa, pois era êste o autor dos editoriais que a partir da pronúncia de Dom Vital vinham sendo publicados) assumiu posição definida em favor do prelado prêso.

Mas de uma perspectiva jurídica. A seu ver, a atitude dos bispos acusados não reclamava processo-crime, mas reforma de natureza política. O processo-crime intentado não passava — escrevia — de um **infeliz expediente**, de um **êrro gravíssimo**, que “o tempo dirá”.

Para logo, profligou a incomunicabilidade a que tinham submetido Dom Vital, revelando, à luz do Direito Processual Penal vigente, seu total descabimento. A imprensa governista tentou contestar a existência de tão drástica medida, mas o **Diário** garantiu existir a incomunicabilidade e que o próprio arcebispo-primaz tinha lavrado a bordo um **protesto**. Novas contestações do **Correio da Bahia**, porém o **Diário** liquidou essa parte da disputa, estampando na íntegra o seguinte texto do protesto:

“Nós, D. Manoel Joaquim da Silveira, por mercê de Deus e da Santa Sé Apostólica, Arcebispo da Bahia, metropolitano e primaz do Brasil, Conde de São Salvador, do Conselho de S. M. o Imperador: Visitando nas águas da capital desta arquidiocese o nosso muito amado colega e irmão o Exmo. e Revmo. Sr. Bispo de Olinda, D. Frei Vital Maria Gonçalves de Oliveira, que segue para a Côrte do Império prêso por ordem do Govêrno Imperial, e reconhecendo a injúria que se faz com êsse ato à sua sagrada pessoa e se irroga à Igreja Católica e a todo o seu episcopado, especialmente o do Brasil; protestamos solenemente perante os fiéis de tôda a Santa Igreja de Nosso Senhor Jesus Cristo, com especialidade os dêste Império, e perante o mesmo govêrno de S.M. o Imperador contra essa violência, que tão cruelmente fere os sentimentos católicos de tôda a população do mesmo Império. Bahia, 8 de janeiro de 1874. Arcebispo, Conde de São Salvador.”

Para Rui (**Diário da Bahia**), a autoridade executiva, “aberrando a lei — sua órbita de ação, única, racional e legítima — impôs arbitrário constrangimento ao bispo” (editorial de 13 de janeiro de 1874).

Sentia-se nessa fala, de corpo inteiro, o jurista no exercício de sua vocação. Só essa frase, cortante e inflexível, embebida no Direito, já nos revela o inconformado com a atitude tomada pela Coroa, a seu ver totalmente ilegítima.

A posição do **Diário da Bahia** no episódio, a saber, a posição do seu redator-chefe, não consistiu pròpriamente em apreciar o processo intentado pelo procurador oficial. Nem mesmo pretendeu fazer um juízo sôbre a pronúncia e o julgamento dos bispos, a fim de saber se sua conduta era, ou não, delituosa em face de nosa legislação. No fim de contas, Dom Vital, pela Constituição, era um funcionário público e, como tal, nem inviolável nem superior às leis do País, podendo, assim, em princípio, sofrer processo, pena e prisão, quando convencido da prática de um crime.

A êsse tempo, já era RUI apologista da idéia de uma reforma no sistema, vigente entre nós, de relações da Igreja com o Estado. Uma religião oficial parecia-lhe pôr em risco a plena expansão da consciência cristã. O certo seria a **Igreja livre no Estado livre**, princípio fundamental que de então em diante sustentaria, quer em conferências populares, quer no prefácio e introdução de "O Papa e o Concílio".

Não estava, pois, empenhado em verificar se a conduta dos bispos tinha sido bem capitulada no art. 96, ou outro, do Código Criminal. **"Estará resolvida a questão?"** — indagava no editorial de 8 de janeiro. **"Responde o bom senso: um, dois, três ou mais bispos processados será um espetáculo pôsto ante os olhos do País, que, afinal, se concorrer para o desprestígio da religião, não terá de certo concorrido para robustecer a força moral da autoridade civil. Não quiseram o casamento civil, o registro civil, a abolição dos juramentos, a secularização dos cemitérios; quiseram antes processar os bispos e prendê-los. FOI UM ÉRRO GRAVISSIMO, E O TEMPO O DIRÁ."**

O jornalista estava convencido de que essa prisão não só não resolvia as dificuldades, mas as complicava (editorial de 15 de janeiro de 1874). Constituíra mesmo uma desgraça, como voltava a clamar no editorial de 20 de janeiro.

O que segundo êle se devia fazer era marchar resolutamente para as reformas tendentes a preparar a separação completa entre a Igreja e o Estado. Só assim desapareceriam os conflitos que se geravam no ventre das **questões de jurisdição** entre a monarquia e o clero, desde aliás os primeiros tempos da Coroa portuguesa, como revela Alexandre Herculano. (Cf. "Opúsculos", tomo VI, 2ª ed., 1897, pp. 228/9.)

No editorial de 9 de janeiro, lembrava aos leitores: **"Mais de uma vez já dissemos: o processo, a prisão e a condenação serão na frente de Dom Vital a coroa do martírio, com tôdas as simpatias e admiração que o martírio inspira. Se tivéssemos a responsabilidade do poder, outro teria sido nosso caminho; ERA NO PARLAMENTO QUE BUSCARIAMOS A SOLUÇÃO DA QUESTÃO, PROMOVENDO MEDIDAS LEGISLATIVAS TENDENTES A IR DESLIGANDO A IGREJA DO ESTADO e emancipando a sociedade civil da influência e ação da Igreja, reveladas em efeitos meramente temporais. PENSANDO ASSIM, NOS EXIMIMOS DE RESPONSABILIDADE NO INFELIZ EXPEDIENTE DE QUE SERVIU-SE O GOVERNO."**

Essa tecla de reformas legislativas, como única maneira de superar o conflito entre Estado e Igreja, voltaria a ser ferida no editorial do dia seguinte à partida de Dom Vital para a Côrte. Deveria resolver-se a crise muito diferentemente. Nada de processos e prisões. O que urgia era tirar ao clero os seus instrumentos de domínio temporal (casamento religioso obrigatório, registro de nascimento junto à pia batismal, monopólio dos cemitérios, juramento na investidura de cargos públicos civis), **"pela adoção de medidas legislativas, tendentes a deixar a Igreja na sua exclusiva missão espiritual"**.

Aí é que residia a chave da questão. O jornalista assim falava, não porque menosprezasse a religião católica, mas por ter a convicção da necessidade de um nôvo regime de relações entre o Estado e a Igreja. **"Embora**

qualificados de ateus", (advertia) "continuaremos a amar a religião em que nascemos: porque a consideramos a única verdadeira e divina."

A sentença condenatória de Dom Vital pelo Supremo Tribunal de Justiça, a 21 de fevereiro de 1874, contra o voto do Barão de Pirapama, que deu pela nulidade do processo, atenta a incompetência do judiciário para julgar uma causa puramente espiritual, mereceu duras críticas de RUI. Em editorial de 10 de março, escreveu: "O certo é que a condenação do Bispo de Olinda, em vez de facilitar a solução da questão, complicou-a, como só negará algum espírito cego, para não sentir a luz dos acontecimentos que dia a dia se reproduzem."

Aquêle acórdão coroava o ERRO GRAVISSIMO do govêrno, a que dias antes tinha feito destacada referência. No editorial de 21 de março, voltava a censurar o govêrno, "o seu proceder na questão religiosa, proceder QUE PEREMPTORIAMENTE CONDENAMOS; uma vez que não tem conseguido senão cada vez mais emaranhar as dificuldades, imprudentemente semeando-se sementes que não podem deixar de produzir muitos males, males que a sabedoria, a decisão, a coerência poderiam ter evitado. Não querendo, como não queremos, a submissão da soberania do Estado à Igreja, nem por isto podemos aplaudir as providências tomadas por um govêrno, que ao mesmo tempo que implora de Roma a solução das dificuldades, assim reconhecendo não haver para elas recursos nas leis do País, promovia a acusação dos bispos e os fazia processar e condenar."

Era tudo isso que compunha a sua atitude a favor dos bispos, aquela veemente defesa mais tarde com justiça lembrada por Torquato Bahia, contemporâneo dos fatos.

* * *

Diante dessa breve reconstituição de provas diretas, como negar tenha RUI BARBOSA tomado, realmente, posição de combate às medidas violentas patrocinadas pelo Govêrno Imperial contra D. Vital e D. Macedo Costa? Não sòmente assim procedeu, mas foi a única voz que, pelo menos na Bahia, àquela época, se ergueu para profligar o processo dos bispos.

Não houve, pois, nenhum exagêro seu ao lembrar êsse episódio na conferência de Belo Horizonte, quando disse que Torquato Bahia, pouco antes, ao recebê-lo aqui, lembrara sua atitude, no Império, "defendendo, contra a política de Sua Majestade, os bispos encarcerados".

Esse é um fato histórico que só a má-fé pode tentar obscurecer, porquanto repousa em documentos ainda hoje verificáveis.

RUI E A ANISTIA DOS BISPOS

Não há, também, motivo para estranhar que impugnasse a anistia dos bispos quem já tinha considerado ERRO GRAVE o seu processo e sua condenação.

Justamente porque tinha impugnado a iniciativa do govêrno de processar os prelados, não admitia RUI a anistia dêles. Era coerente.

Os carolas da época, ou os falsos amigos da Igreja Católica, tiveram para com êle uma atitude igual à do malicioso acusador de hoje. Como não

simpatizavam com suas campanhas de idéias ou formavam entre os apologistas do **padroado**, atacaram-no pelos jornais, quando rejeitou elogios ao Decreto de 17 de setembro de 1875, anistiador dos dois bispos. Admitia o indulto, não a anistia, no caso.

Foi órgão das acusações feitas a RUI BARBOSA, na Bahia, o jornal **Crônica Religiosa**. Respondendo-lhe, assinou RUI no **Diário da Bahia** de 19 de novembro de 1875 um extenso artigo, na primeira página. **"Condenei simultaneamente o encarceramento dos bispos e a anistia"**, — explicou — **"a perseguição dos ultramontanos e a humilhação do Estado; e nada mais que este só parecer foi preciso para granjear-me a pecha de contraditório — como se não houvesse meio termo entre a tirania e a abdicação, como se a prerrogativa do indulto imperial não estivesse aí para emendar as demais da legalidade estrita."**

É que, assim procedendo, o próprio govêrno fechava a possibilidade de, no futuro, renovar a repressão por motivo idêntico, em nome dos direitos de padroado, contra outros eclesiásticos eventualmente insubmissos à ingerência da autoridade civil em matéria espiritual.

"Se a situação dos juizes condenadores, antes da anistia, podia ser odiosa", — dizia — **"a situação deles, em processos que agora surgissem, seria insustentável."** Deplorava o caminho tomado pela Coroa. **"Se o govêrno, enquanto se não manchou daquela inépcia, tinha ainda meios de permanecer no regime coercitivo, perpetrada ela, não pode mais volver a êsse arbitrio."**

Do seu ponto de vista, portanto, **"suma e irreparável perda sofreu com aquela medida o regalismo constitucional, que, se antes podia ainda subsistir pela energia da fidelidade às leis de sua existência, hoje, desonrado pela covardia da capitulação, reduz-se a um fantasma oficial no meio de instituições vivas."**

O reparo, naquela ocasião, à atitude de RUI era resultado das paixões desencadeadas no seio de mediócras figuras do catolicismo pela campanha que vinha êle fazendo em favor da **Igreja livre no Estado livre**, idéia vagamente tida então como herética pelo farisaísmo religioso.

RUI admitia a concessão da **graça** aos prelados, como no ano seguinte diria ao pronunciar sua conferência no Grande Oriente Unido do Brasil, no Rio de Janeiro, **mas com a ressalva de uma evolução liberal.**

Uma graça assim outorgada seria **"legítima, conveniente, digna"**, mas a anistia, em face de sua natureza, era na espécie, conforme salientou, forçosamente arbitrária, injurídica, inconstitucional, insensata.

Em face do regime jurídico existente na época, êle não aceitava a expulsão de maçons do seio de irmandades religiosas, mas era da mesma forma contra o regalismo da Coroa, ou seja: o sistema, então vigente entre nós, que permitia invasões da autoridade administrativa e política na área da jurisdição estritamente espiritual e religiosa.

Mesmo ao longo da conferência feita naquela sociedade maçônica, essa idéia está presente ao desenvolvimento de seu raciocínio, entre os argumentos que lhe foram borbotando, mais ou menos de improviso. Aí insistia na sua convicção fundamental, naquilo que chamou o seu símbolo, **"o segrêdo**

imortal” de sua fôrça, isto é: “o crente emancipado na Igreja, a Igreja livre no Estado, o Estado independente da Igreja”.

Voltou a fazer o que já havia feito, dois anos antes, pelas colunas do **Diário da Bahia**. A atenção do auditório foi chamada pelo orador para o equívoco do govêrno que não soubera ver onde estava o inimigo a combater.

Levantado o conflito, que considerava **político**, e não **religioso**, o Poder Civil tinha preferido “a viela obscura, acanhada, tortuosa, escorregadia da política de coação regalista à estrada franca, direita, vitoriosa da liberdade”. O govêrno desde o princípio tinha metido os pés pelas mãos”. **“Na imprudência dos prelados recalçitrantes, olharam unicamente ao desafio ilegal de uma paixão de padres contra pedreiros livres”.** **“Apoucaram o fato às dimensões de uma rivalidade acidental entre maçonaria e clero. Demudaram um conflito de idéias num recontro de odiosidades pessoais. COMETERAM O DESAZO DE DENUNCIAR OS BISPOS REBELDES À LEI CIVIL como influências decisivas na luta, como individualidades extraordinárias, cujo suplantamento importasse a debelação do princípio reator. ERRO OU CRIME TUDO ISSO, ERRO E CRIME AO MESMO TEMPO, INDELÉVEIS, IMPERDOÁVEIS, IRREPARÁVEIS.”**

Eis aí, numa reiteração dos argumentos do editorialista do **Diário da Bahia**, os motivos por que não louvava a anistia. “O simples perdão, contanto que unicamente como preliminar, como introito a uma política liberal.” — explicou — “eu o teria aplaudido, eu o desejava, eu, podendo, promovê-lo-ia. Seria uma providência bem inspirada, conciliadora, com a cláusula, porém, impreterível de **REFORMAS IMEDIATAS, PROFUNDAS, NA LEGISLAÇÃO PROPOSTA ENTRE NÓS AS RELAÇÕES ENTRE A IGREJA E O ESTADO.**”

Essa idéia voltou a ser sustentada em “**O PAPA E O CONCÍLIO**”. Os bispos não tinham sido vítimas de uma injustiça, mas de um “**êrro do govêrno**”, ao processá-los, em lugar de reformar o princípio “**iníquo e inadmissível**” do regalismo inscrito no texto constitucional. “**Fôsse ou não fôsse cabível, juridicamente, o processo (é o que na imprensa desde então sustentamos),**” — escreveu na introdução daquela obra (p. 210 da 2ª ed., Rio, 1930, Livraria Acadêmica, São Paulo), ³ — “**houvesse ou não houvesse, no procedimento**

3. Diz Magalhães Júnior que “só mais de 25 anos após a morte de Rui saiu a 2.ª edição (de “O Papa e o Concílio”), de Simões Reis, o que não é verdade, pois saiu em 1930, lançada pelos editôres Saraiva & Cia., São Paulo, apenas sete anos depois do desaparecimento de Rui.

Também incorre em inexactidão quando escreve que o autor de “O Papa e o Concílio” foi o teólogo Johann Joseph Ignaz von Dollinger, sob o pseudônimo de Janus. Esse êrro mostra que o crítico não leu o livro em referência, ou o leu pelo alto, apanhando períodos aqui e ali, para compor suas maldosas acusações. Pois é o próprio Rui quem informa, numa das páginas iniciais de sua introdução, que aquela obra é de autoria não de um homem só, mas de um grupo de escritores alemães. Referindo-se ao “Livro de Janus”, explica textualmente: “Devido, sob êsse pseudônimo, à **colaboração magistral de sábios alemães** da autoridade mais culminante na catolicidade contemporânea, o escrito “Der Papst und das Concil” é o mais notável produto e o mais expressivo sintoma do renascimento cristão do século XIX. Sôbrio na frase, como os tratados científicos da meditadora Germânia, . . . o trabalho **dêsses iustres mestres**, bebido imediatamente nas próprias fontes . . . é um **dêsses livros lapidares**” etc. (“A Questão Religiosa” — “O Papa e o Concílio”, 2.ª ed., 1930, Livraria Acadêmica, Saraiva & Cia. Editôres, São Paulo, p. 13).

episcopal, criminalidade qualificada; existisse, ou não existisse, no código, penalidade específica à hipótese; sempre, em todo o caso, foi persuasão nossa que a questão vertente era uma daquelas entregues antes à discricção prudencial dos governos do que à aplicação estrita do Direito Positivo, uma dessas colisões em que a severidade é, além de inútil, irritante, em que o apêlo à autoridade legislativa é o único recurso legítimo, e uma reforma conciliadora, o meio racional de se drenar a crise."

Por causa de um "conflito de jurisdição" do tipo daquele, já tinha o editorialista do *Diário da Bahia* afirmado, a 15 de abril de 1874, que não deveriam estar condenados a quatro anos de prisão com trabalhos dois bispos brasileiros.

Agora, doutrinava no livro: "Uma situação firme teria provocado imediatamente a ação do parlamento e, sobrestando no emprêgo da coação judicial, exigido leis pacificadoras que, sem arrancar ao clero ortodoxo o direito de casar, ou não casar, maçons, de abençoar, ou não abençoar, sepulturas, de interdizer, ou reabilitar, irmandades, applicassem o princípio da tolerância legal a tôdas as seitas, a tôdas as crenças filosóficas ou sobrenaturais. Se o regalismo da Constituição tinha efetivamente êsse amparo no Código Penal, trocassem o regalismo na liberdade, e a penalidade opressora das consciências católicas cessava *ipso facto*. Se, pelo contrário, o *jus eminentis* do padroado era (como a anistia indica ser o pensamento do gabinete) mera teoria abstrata, sem sanção prática, sem realização regulamentar até hoje, então procurassem dar ao menos aos direitos individuais estabelecidos no art. 175 garantia cabal contra o espírito exclusivista do clero, substituindo a repressão ineficaz do *placet* por uma legislação inspirada no exemplo dos povos mais livres de um e outro continente."

Como visto, havia coerência na atitude do jornalista e do tradutor de Janus, relativamente ao processo e à anistia de D. Vital e D. Antônio de Macedo Costa.

O que, pois, Torquato Bahia recordara no discurso de saudação ao candidato civilista de 1910 era um fato histórico.

RUI tinha, assim, bastante motivos para aproveitar, em discurso de propaganda político-eleitoral, a evocação de um episódio em que estava muito bem colocado. As posições doutrinárias por êle assumidas então vieram, mais adiante, com a República, a ter a consagração do Direito Positivo brasileiro.

A Proteção Jurisdicional dos Direitos Humanos no Direito Positivo Brasileiro *

HAMILTON DE MORAES E BARROS

Juiz de Direito da Justiça do Estado da Guanabara e professor catedrático de Direito Judiciário Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara

SUMARIO

- 1 — A Catalogação dos Direitos Humanos — Não É Exaustiva no Direito Brasileiro**
- 2 — A Necessidade das Garantias, ou Meios Técnicos**
- 3 — A Técnica de Proteção do Direito Brasileiro**
- 4 — Os Dois Grandes Remédios do Direito Brasileiro: o Habeas Corpus e o Mandado de Segurança — A Ação de Declaração de Inconstitucionalidade de Lei**
- 5 — O Problema da Suspensão Provisória da Plenitude da Proteção Constitucional — O Ato Institucional nº 5**

* Relatório apresentado ao V Congresso Internacional de Direito Processual, realizado no México, em novembro de 1971.

1 — A CATALOGAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS — NÃO É EXAUSTIVA NO DIREITO BRASILEIRO

O homem, criador do Direito, é, também, sujeito de Direito, ou seja, é pólo de relações jurídicas.

É que, vivendo em sociedade por uma fatalidade orgânica, precisa de regras que disciplinem a sua convivência com os outros homens e com o Estado, também sua criação.

Quanto mais se expandem as suas relações; quanto mais se afirma a sua personalidade, tanto maior é a necessidade de normas que rejam o seu comportamento, abrindo-lhe franquias, ou impondo-lhe restrições.

São os chamados direitos humanos, essencial e fundamentalmente, proclamações em face do Estado.

Excepcionalmente é que o são em face de outras pessoas, ou indivíduos, como no que tange à proibição do trabalho gratuito, ou o trabalho perpétuo.

Como direitos do homem em face do Estado, há quase dois séculos eles vêm sendo catalogados e proclamados em cartas políticas. É que o Estado antigo não conhecia o direito de liberdade. Basta ver que a Magna Carta é de 1215, o "Habeas Corpus Act", de 1679, e o "Bill of Rights", de 1688. Não era, então, tolerada a oposição indivíduo—comunidade.

Na França, como se sabe, os constituintes de 1789 fizeram preceder a Constituição de uma "Declaração dos Direitos do Homem".

O debate que, a respeito de tal declaração, ali se instalou não ficou apenas nacional, dos franceses, mas saltou para outros povos, na interpretação dos seus sistemas constitucionais, e hoje é internacional e de grande atualidade, pois que renovável, em face da "Declaração Universal dos Direitos do Homem", aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas.

Seria a declaração dos direitos do homem um conjunto de regras de Direito Positivo? Seria um superdireito constitucional, acima da vontade

dos próprios constituintes, sem possibilidade de revisão no futuro? Era essa a opinião de DUGUIT. Seriam elas a indicação das regras cuja violação pelos governantes constituiria a opressão que legitima a resistência contra a opressão, que ela mesma proclamava ser um dos direitos do homem? Ou se reduziria, como quer ESMEIN, a um simples credo filosófico?

De qualquer modo, ao tratar de tais direitos, têm o jurista e o juiz de realizar o equilíbrio preconizado por JÉZE, quando diz que a polícia é “a conciliação entre as liberdades públicas e a ordem pública”!

O Brasil, separado de Portugal em 1822, teve, sob o Imperador Pedro I, que lhe proclamou a Independência, a sua primeira Constituição em 1824.

Ali, no artigo 179, está a nossa primeira declaração de direitos, que é ampla, pois que corresponde aos nossos desejos de paz, de liberdade e de afirmação do homem e de sua dignidade. Tais declarações se repetem nas Constituições republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e em sua Emenda, de 1969.

Verifica-se, assim, que o Brasil não foge à regra tão freqüente nos nossos tempos de oferecerem os países o espetáculo de códigos centenários e de constituições breves-duradouras. As constituições refletem a história e as vicissitudes políticas de um Estado, enquanto que os códigos mostram o espírito de uma sociedade.

As constituições rígidas, como as brasileiras, expõem-se a freqüentes fissuras, ou mesmo a rupturas, quando o fato político, ou social, relevante, não se contém em suas normas acanhadas ou inadequadas. É a velha luta entre o fato e o direito... Um aspecto dela.

Sabe-se, por outro lado, que tôda revolução é, em suma, uma ruptura de uma ordem jurídica. Tem, por isso, tôda revolução o poder constituinte. E é até louvável, como no caso brasileiro, na sucessão de textos constitucionais, preservar-se o válido, o legítimo, o eficaz, o pleno de préstimos, como tal já revelado no ordenamento jurídico anterior.

Como é óbvio, nem só as revoluções determinam entre nós a reforma, ou a mudança, dos textos constitucionais.

A inquietação criadora, a nobre insatisfação de juristas e políticos, o desejo de aperfeiçoar as instituições, a permanente crítica doutrinária e científica fazem que, com cada uma das constituições, em qualquer país, nasça a idéia de sua revisão.

Foi, assim, no Brasil, a respeito da Constituição Imperial de 1824, que teve o seu Ato Adicional e, a seguir, a Lei de Interpretação.

Também na República, com sua primeira Constituição, a de 1891, reformada em 1926, e a de 1946, votada logo após a Segunda Grande Guerra. Menos de dez anos depois de promulgada, já havia sido emendada e era objeto sua pretendida reforma, já então, de estudos feitos por políticos e juristas, sob a presidência do Ministro da Justiça. A Constituição de 1967, que se seguiu à de 1946, já sofreu alterações consubstanciadas na Emenda nº 1, de 1969, sendo que, como sempre, juristas e políticos pregam a necessidade, ou a conveniência, de umas tantas outras modificações, inconciliados os reformistas em suas tendências, às vezes conflitantes ou opostas.

Como uma constante nas constituições brasileiras, está a regra inserida no § 36 do artigo 153 do texto de 1969, artigo que trata dos direitos e garantias individuais:

“A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.”

Nossa catalogação dos direitos humanos não é, assim, exaustiva, restritiva, inampliável. A doutrina constitucional brasileira a respeito vem explicada por um dos nossos mais eminentes juristas, JOÃO BARBALHO, que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal, nos seus comentários à Constituição, livro datado de 1902. A Constituição com que se instalou a República dispunha no artigo 78 de modo semelhante ao texto de hoje. Estabelecia que “a especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna”.

Comentando tal artigo, diz o autor: “**Outras garantias**, além das já mencionadas nos artigos 72 e seguintes, são asseguradas pela Constituição, como corolários da forma de governo por ela estabelecida e de seus princípios fundamentais. Esta disposição é similar da que se contém na Emenda IX das adicionais à Constituição dos Estados Unidos norte-americanos e foi aí estabelecida, dizem os comentadores, como cautela contra a má aplicação da máxima demasiado repetida que uma afirmação em casos particulares importa uma negação em todos os mais e vice-versa. Tendo a Constituição mencionado tais e quais direitos e garantias como pertencentes aos indivíduos, aos cidadãos, ao povo, poder-se-ia concluir que outros direitos e garantias não lhe são reconhecidos, visto não se acharem expressos no texto constitucional (**inclusio unius, exclusio alterius**). Para afastar essa falsa conclusão, a Constituição declara que a enumeração nela feita quanto a direitos e garantias não deve ser tida

como supressiva de outros não mencionados, os quais ficam subsistentes, uma vez que sejam decorrentes da forma de govêrno que ela estabelece e dos princípios que consagra" (p. 344).

Esse entendimento, proclamado há tanto tempo e de tão alto, é tranqüilo no Brasil, desconhecendo contestações.

2 — A NECESSIDADE DAS GARANTIAS, OU MEIOS TÉCNICOS

É claro que de nada valeria uma declaração dos direitos do homem, seria uma inutilidade uma catalogação expressa de tais franquias, ainda que ampla e pomposa, se não houvesse um meio de os fazer valer, um expediente técnico para torná-los realidade, um **remedium iuris** que os protegesse.

Isso foi sentido e proclamado pelo mais eminente dos constitucionalistas brasileiros, RUI BARBOSA, um dos maiores vultos da América, quando assertou:

"A Constituição Imperial do Brasil tinha, nos trinta e cinco parágrafos do seu artigo 179, a mais copiosa e liberal declaração de direitos. A da nossa Constituição atual (referia-se à primeira Constituição Republicana, a de 1891) não lhe faz vantagens na liberalidade cu abundância dos princípios consagrados. Onde, porém, a segunda se avanta à primeira, com distância incomensurável, é que a Constituição de 1824, como as constituições francesas e tôdas as constituições monárquicas de hoje," (e RUI BARBOSA escreveu a passagem no limiar do século) "não dotava êsses direitos de um escudo, não cometia a proteção dêles aos tribunais; o que a nossa Constituição (a de 1891) veio a realizar de modo completo, cabal e perfeito" (Em "Comentários à Constituição Federal Brasileira", coligidos e organizados por HOMERO PIRES, volume V, pp. 175 e 176).

Com base, pois, na história constitucional do Brasil, pode-se afirmar que a proteção *jurisdicional* dos direitos humanos é, aqui, como já entendia RUI BARBOSA, completa, cabal, perfeita.

Para assegurá-la, para torná-la real, efetiva, e não fictícia ou precível, mereceram as galas de inscrever-se na Constituição vários institutos nítida e essencialmente processuais. Num País de constituição rígida, de máxima hierarquia da norma constitucional, isso é relevante e influente. Não poderia o legislador ordinário alterar, atenuando-o, o sistema de proteção, nem por disciplinação errônea ou destorcida, desfigurar ou esvasiar de efeitos institutos de préstimos conhecidos e amados.

Libertos, há muito, daquilo que o Professor AFONSO ARINOS chamou de "colonialismo cultural", sabem os brasileiros o sentido democrático e humano das garantias dos seus direitos; trabalham sua doutrina e os tribunais no sentido de aperfeiçoar os institutos, alguns dos quais de criação brasileira, como o mandado de segurança, de modo a não aceitar nossa consciência jurídica e política, o que seria a insinuação ou a instalação do desamparo do homem ou da *prepotência* do Estado ou, dentro do Estado, de uma casta dirigente.

As tormentas revolucionárias ou as exigências da guerra, trazendo limitações transitórias indispensáveis à defesa do Estado, restringem-nas, entretanto, ao mínimo exigido pelas circunstâncias e contingências, de modo a que a generalidade dos cidadãos, as grandes massas humanas, os vários grupos sociais nem sequer se apercebem de que está contida, no tempo, ou em determinada área geográfica, mesmo que seja a sua área geográfica, a plena e variada proteção a que já se acostumou.

A nossa técnica jurídica, a nossa prática política é a de restringir a proteção dos direitos humanos exatamente e tão-somente aos causadores, ou motivadores, da eventual limitação das liberdades. A liberdade aqui é a regra, e seu cerceamento, a exceção. As restrições fazem-se por uma causa grave, para obter um fim. Atingindo o fim buscado pela restrição e com a restrição, perde essa o seu objeto e desaparece na prática, mesmo, sem antes se revogarem os textos em que a restrição poderia fundar-se. A consciência nacional brasileira o sabe, o compreende e justifica.

3. — A TÉCNICA DE PROTEÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO

O Brasil é um país que consagra a unidade do Poder Jurisdicional. A primeira constituição republicana, a de 1891, já abolira o chamado contencioso administrativo, que nos vinha do Império.

No capítulo reservado à disciplina dos direitos e garantias individuais, no art. 153, § 4º, diz a Constituição brasileira, no texto de 1969: "A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual."

Assim, no Brasil, decide o Poder Judiciário qualquer litígio entre os particulares, como a eventual diversidade de pretensões entre o indivíduo e o Estado. Não tem o Brasil um juízo próprio nem um processo especial para os litígios com a Administração.

Muito embora tenha o Brasil juízes e tribunais especializados, todos êles são órgãos do Poder Judiciário e nenhum dêles é juízo, ou côrte de exceção. Nas condições estabelecidas na lei, ou na Constituição, os feitos poderão ir até o Supremo Tribunal Federal, que tem uma competência originária, uma recursal ordinária e uma competência recursal extraordinária. O Supremo Tribunal Federal, no Brasil, além de ser a cúpula do Poder Judiciário, exerce o duplo papel de mais alto tribunal de justiça e de côrte constitucional (Constituição, art. 112 e 119).

Para começar, arma o Estado brasileiro os seus juízes de real segurança e forte provisão de autoridade. A investidura faz-se com os homens de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a sua indicação pelo Senado Federal. É êsse o processo de nomeação para o Supremo Tribunal e algumas outras côrtes federais. Na Justiça comum, que é dos Estados, menos no Distrito Federal e nos Territórios Federais, onde está ela a cargo da União, o provimento dos cargos se faz por promoção aceita e pelos critérios alternados da antigüidade e do merecimento. Um quinto das vagas nos tribunais esta-

duais é reservado para os advogados e membros do Ministério Público. Os governadores escolhem, para cada caso, um nome numa lista de três que lhes é enviada pelo tribunal de Justiça do Estado federado. A nomeação inicial na carreira de juiz é obtida após a prestação de concurso público de provas e de títulos, organizado pelo tribunal de Justiça e realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

Isso não só é um estímulo ao estudo, a base de seu bom nível cultural, como, também, dá ao juiz maior prestígio e autoridade moral em face dos governos e dos jurisdicionados.

Dos sistemas de investidura dos juizes, o concurso público, a prova pública da capacidade e de saber, além de ser o mais honesto e democrático, pois abre o exercício do poder a todos, é o menos imperfeito e de menores falhas.

Além de afastar o juiz das lutas políticas, da filiação ou da militância partidária, para que seja acreditado por todos, para que possa ser o juiz de todos, dêles merecendo a devida e justificada confiança, é, ainda, afastado o juiz brasileiro de qualquer emprêgo ou função pública que não seja o magistério superior ou secundário. Não pode exercer o comércio e está proibido de receber porcentagens nos processos sujeitos ao seu despacho ou julgamento.

Dá-lhe, em contrapartida, a Constituição as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos. São garantias constitucionais que se explicam e se completam. De nada valeria uma sem as outras. É claro que paga o juiz brasileiro os impostos gerais, que perde o cargo por sentença judicial, que pode ser afastado do cargo por motivo de interesse público reconhecido por seu tribunal, depois de lhe apreciar a defesa, bem como será êle compulsoriamente aposentado aos setenta anos de idade, ou por invalidez comprovada, ou por desejo seu, após trinta anos de serviço público.

Garante o Estado brasileiro seu juiz, para, por meio dêle, garantir o direito das pessoas.

Tendo o Brasil grande extensão territorial e adotando o duplo grau de jurisdição, sua organização judiciária é interessante, pois que, na Justiça comum, é individual, ou monocrático, o juízo da primeira instância, enquanto o da segunda instância é sempre um colegiado.

Permite isso a presença permanente do juiz togado, de plena jurisdição, mesmo nas mais modestas circunscrições judiciárias. Isso quer significar, na prática, que a figura humana do juiz e a sua atuação se encontram ao alcance das mais distantes e relativamente modestas comunidades. A preocupação universal da justiça rápida e barata acrescenta-se uma cogitação marcadamente brasileira: a da justiça cômoda.

Tendo em sua organização judiciária criado quase o juiz onipresente, procurou, também, e principalmente, fazer fortes os seus juizes, torná-los realmente independentes. As chamadas garantias da magistratura serão, afinal, garantia dos jurisdicionados.

“O juiz” — já disse o Ministro JOSÉ LINHARES, do Supremo Tribunal Federal e que foi, também, Presidente da República — “deve ser suficientemente forte, para que não tenha um protetor, e suficientemente fraco, para que não tenha um protegido.”

Sòmente um Judiciário efetivamente forte pode estar investido do poder de realizar a plenitude de jurisdição, à qual está sujeita a própria Administração. Tem de ser efetivamente um poder, para contrastar com os outros e, até, quando necessário, nos têrmos da Constituição, fazer injunção aos outros Podêres.

Sabe o Brasil e procura, dentro da sua disponibilidade de meios, praticar a lição de que uma boa justiça está na dupla dependência de um processo ágil e seguro e de uma organização judiciária adequada.

Podemos, assim, agora, resumir a técnica brasileira da proteção dos direitos humanos: juiz efetivamente forte e independente e com plenitude de jurisdição; remédios jurídicos rápidos e eficazes colocados à disposição dos indivíduos e interessados.

4 — OS DOIS GRANDES REMÉDIOS DO DIREITO BRASILEIRO: O **HABEAS CORPUS** E O MANDADO DE SEGURANÇA — A AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Dois grandes institutos processuais são os instrumentos da realização efetiva da proteção jurisdicional dos direitos humanos no Direito brasileiro: o **habeas corpus** e o mandado de segurança. São hoje remédios jurídicos já clássicos de nosso Direito. Já não se saberia viver no Brasil sem êles.

Poderiam situar-se modestamente nos códigos de processo e tão-sòmente nêles. Saltaram, entretanto, dali para a própria Constituição do Brasil. São, assim, remédios processuais constitucionais. Isso lhes dá maior estabilidade, maior divulgação, revelando a sua importância política de instrumento da democracia e da liberdade.

Vejamos a definição constitucional dos dois institutos e, imediatamente, teremos aprendido a destinação dos dois remédios.

A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 153, ao tratar dos direitos e garantias individuais, prescreve:

“§ 20 — Dar-se-á **habeas corpus** sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá **habeas corpus**.

§ 21 — Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus**, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.”

Vê-se, assim, que a própria Constituição delimitou o campo dos dois institutos.

Quando se tratar de proteger a liberdade de locomoção, o **ius ambulandi**, o direito de ir e vir e de estar, o remédio será o **habeas corpus**. Se, ao contrário, fôr outro o direito individual ameaçado ou violado, ter-se-á de valer o seu titular do mandado de segurança. Em outras palavras: todo o campo não reservado ao **habeas corpus** é coberto pela proteção do mandado de segurança.

Se não fôr o direito ameaçado ou violado o de locomoção, para o qual se reserva, como **remedium iuris**, o **habeas corpus**, caberá o mandado de segurança.

Em monografia dêste expositor, escrita em 1963, sôbre "As Liminares do Mandado de Segurança", teve oportunidade de assegurar que a história tôda do mandado de segurança é recente, de nossos dias. Surgiu êle em 1934, já na Constituição Federal, e é daí que partiu a nossa experiência específica do instituto. Muito embora a sua necessidade tivesse, há muito, sido sentida e a sua presença no quadro de nossos remédios viesse sendo reclamada pela consciência jurídica, sô então foi que tivemos êsse meio tão hábil e eficaz de fazer valer o direito subjetivo e de restaurar a ordem jurídica, quando violada por autoridades. Era instituto por completo estranho à história do Direito brasileiro e do Direito português, de onde veio o brasileiro.

Foi o mandado de segurança criado, no Brasil, depois que outros remédios processuais se revelaram impróprios e incapacitados para a proteção que, com êle, se assegura.

Primeiro, foram as tentativas de ampliar o uso do **habeas corpus**, erigindo-o em escudo de outros direitos que não fôsem a liberdade de locomoção. Quando essas tentativas já estavam praticamente vitoriosas, veio a reforma constitucional de 1926, restringindo o emprêgo do aludido **writ** à proteção da liberdade de ir e vir. Restaurava-se, dêste modo, a antiga e tradicional fisionomia do instituto, como no Direito inglês e americano.

Experimentaram-se, a seguir, as ações possessórias, dilatados os interditos, em generosa construção, para a proteção dos direitos pessoais.

Durante alguns anos, juristas e políticos, em laboriosas indagações, se esforçaram na escolha do remédio a ser ampliado, ou destorcido, desviado de seus préstimos tradicionais, a fim de dar-se a reclamada proteção. Contrariavam, com suas cogitações, o princípio das finalidades rígidas das ações especiais. Veio afinal, não como transformação ou ampliação, mas como criação nova e fresca, o mandado de segurança.

O **habeas corpus** sômente entrou para o direito brasileiro em 1832, quando surgiu o Código de Processo Criminal do Império, e, dentro dêsse diploma, era remédio adstrito aos casos de prisão ou constrangimento ilegal já efetuado. Seu artigo 340 assim dispunha:

"Todo cidadão que entender que êle ou outrem sofre uma prisão ou constrangimento ilegal, em sua liberdade, tem direito de pedir uma ordem de **habeas corpus** em seu favor."

A Lei nº 2.033, de 20-9-1871, mandou que o **habeas corpus** fôsse concedido preventivamente, ante uma ameaça (artigo 18, § 1º). Essa lei nada mais fez do que, em realidade, consagrar a jurisprudência já então seguida.

Foi com a República que teve o **habeas corpus** as galas de remédio processual constitucional. Sua primeira Constituição, a de 1891, no artigo 72, parágrafo 22, dizia: "Dar-se-á **habeas corpus** sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder."

Daí até o meado da década de 1920, conheceu o instituto várias ampliações, vários novos empregos, constituindo essas distorções a chamada doutrina brasileira do **habeas corpus**. Tudo se resumia em utilizá-lo para a proteção de todos os direitos onde fôsse ferida uma liberdade.

Foi a reforma constitucional de 1926 que restringiu o uso do **habeas corpus**, recolocando-o, a partir de então, no conceito tradicional em que se mantém, de remédio protetor do direito de ir e vir e ficar. Seu texto era o seguinte: "Dar-se-á **habeas corpus** sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção."

Ressalte-se que, no Brasil, a primeira Constituição republicana, a de 1891, ao contrário da Constituição Imperial, de 1824, e das constituições européias, que se não ocupavam do alienígena, assegura os direitos humanos de nacionais e estrangeiros.

Assim, sem qualquer restrição quanto à nacionalidade ou qualidade das pessoas, para a proteção do direito de locomoção, o **habeas corpus** é de impetrar-se seja em face de violação já realizada, seja ante simples ameaça. Pode o juiz estender a ordem a outros co-réus, no processo criminal, se a situação dêles fôr igual à de outros pacientes, para os quais se fêz o pedido, ou se puser fim ao processo em que figuram, desde que os fundamentos da concessão estejam em conflito com uma eventual continuação do processo (Código de Processo Penal, artigo 651).

Podem os juizes e tribunais conceder a ordem, de ofício, quando, no curso do processo, verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (Código de Processo Penal, artigo 654, parágrafo 2º). Pode o juiz, se o paciente estiver prêso e isso lhe parecer necessário, determinar que lhe seja apresentado em dia e hora que designar (Código de Processo Penal, artigo 656). Além disso, se os documentos que instruíram a petição evidenciarem a ilegalidade da coação, ordenará o juiz, desde logo, que cesse imediatamente a coação (Código de Processo Penal, artigo 660, § 2º).

Confirmando o sistema de liberdade, por disposição constitucional, o artigo 153, parágrafo 12, *in fine*, diz:

"A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não fôr legal."

No processo criminal, ainda, assegura a Constituição aos acusados plena defesa com os recursos a ela inerentes. Não há *fôro privilegiado* nem tribunais de exceção (Constituição Federal, artigo 153, § 15). É claro que com tribunais de exceção não se podem confundir os juízos ou tribunais especializados.

O processo criminal brasileiro é contraditório, observada sempre a lei anterior na definição do crime e na fixação da pena, salvo quando agravar a situação do réu. Concede-se, ainda, a assistência judiciária aos necessitados, e toda a política do Código de Processo Penal é por que a citação, as intimações e demais atos de ciência sejam pessoais, efetivos, e não presumidos, ou fictos.

De outro lado, não tem o juiz a iniciativa dos processos crimes. A ação penal desencadeia-se por ato do Ministério Público, ou do ofendido, ou do seu representante, ou sucessor. Reserva-se, com isso, o juiz para a sua verdadeira e nobre missão, que é julgar e julgar sem compromissos com o desfecho do processo.

No processo criminal, é o **habeas corpus**, ainda, o remédio heróico a ser empregado, quando existe ilegalidade na prisão, ou na ameaça de prisão, ou por nulidade evidente do feito, ou por falta de justa causa para a ação penal. Cobre, dêsse modo, a prisão longa, seja por ir além da condenação, seja por prazo maior do que o determinado em lei. Por igual, é invocável contra a prisão ordenada por autoridade incompetente, ou quando já extinta a punibilidade. Na falta de justa causa para a ação penal, está o ato que não tiver sanção penal ou aquele que não tiver os requisitos legais para a sua configuração como ilícito penal, ou seja, placita o remédio o exame liminar e prévio da tipicidade penal.

É, no Direito brasileiro, o **habeas corpus** remédio de tão largo espectro que a boa doutrina se esforça por contê-lo, de modo a evitar que, com o mandado de segurança, se transforme em verdadeira panacéia jurídica, a curar todos os males do direito individual, substituindo seja o sistema de ações, seja o de recursos.

De qualquer modo, é, assim, no Direito brasileiro, o **habeas corpus** real e forte escudo a proteger a liberdade de locomoção.

Não menos útil e cheio de préstimos, pode-se dizer, não menos conhecido e amado, é o mandado de segurança. É uma criação do Direito brasileiro. É contribuição sua à ciência do processo.

Quanto à sua natureza, é uma ação cível especial, de rito sumaríssimo. É uma ação mandamental, na classificação de PONTES DE MIRANDA. Sua finalidade está bem explicada no diploma específico, a Lei nº 1.533, de 31-12-1951, que alterou disposições do Código de Processo Civil que regiam a matéria. Dispõe seu artigo 1º: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por **habeas corpus**, sempre que, ilegalmente, ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou haver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria fôr, ou sejam quais forem as funções que exerça.” Para efeito de concessão de mandado de segurança, consi-

deram-se autoridade os administradores ou representantes das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do Poder Público, somente no que se entende com essas funções.

O procedimento do mandado de segurança, em linhas gerais, é o seguinte: a inicial, contendo o pedido, o fato e os fundamentos jurídicos, será apresentada em duas vias, e os documentos que instrulem a inicial deverão ser reproduzidos por cópia na segunda via. O juiz, ao despachar a inicial, ordenará que se notifique o coator do conteúdo da petição, entrega-lhe a segunda via apresentada pelo impetrante e as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de dez dias, preste as informações que achar necessárias. Poderá o juiz, liminarmente, ordenar se suspenda o ato que deu motivo ao pedido de segurança, quando for relevante o fundamento jurídico do pedido e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida.

A informação da autoridade coatora tem o valor técnico de uma contestação. Com essa informação, ou sem ela, os autos irão por cinco dias ao Ministério Público, para que diga de direito, na sua função de **custos legis**. Também dentro de cinco dias, deve o juiz sentenciar, concedendo, ou não, a segurança. O inteiro teor da sentença proferida é enviado à autoridade coatora. Da decisão do juiz concedendo, ou negando, a segurança caberá o recurso de agravo de petição, assegurando-se às partes o direito de sustentação de suas posições perante o tribunal **ad quem**. Da decisão do juiz de primeira instância, concedendo mandado de segurança, há o recurso **ex officio**, manifestado pelo próprio juiz, sem que esse recurso tenha efeito suspensivo. É o recurso necessário, ou **ex officio**, um idiotismo do Direito brasileiro.

Na monografia deste expositor, "As Liminares do Mandado de Segurança", — ao estudar o mandado de segurança no Direito Comparado, teve oportunidade de asseverar que não é o mandado de segurança igual a qualquer outro instituto do Direito estrangeiro. Não é tão geral como o amparo mexicano nem tão especial como os vários **writs** do Direito anglo-americano. Também é dessemelhante do contencioso administrativo. É, por isso, inútil a pesquisa de um similar nos países que não admitem injunções à administração. Ousamos, por isso, afirmar que tudo que diga respeito ao mandado de segurança é sem exata correspondência no Direito Comparado.

Depois de longos debates doutrinários e de oscilações da jurisprudência, decidiu o legislador que cabia, também, o mandado de segurança contra despacho ou decisão judicial, quando não haja recurso previsto nas leis processuais ou possa ser modificado por via de correção. Ficou, deste modo, certo que era um remédio contra a ilegalidade, viesse ela de qualquer autoridade, ainda que a judicial. Não seria, entretanto, subversiva do sistema de recursos; ao contrário, pode-se dizer, ficou sendo a complementação deles, um meio subsidiário de impugnação.

Entre os temas relevantes do mandado de segurança, que é uma ordem do juiz à autoridade, para que pratique determinado ato, ou se absteinha de o praticar, destaca-se a existência da concessão liminar da medida, ou seja, a entrega antecipada e provisória do pedido.

Antes mesmo de ouvida a autoridade coatora, antes de pedida, com as informações, a palavra oficial, diante tão-sòmente da exposição do impetrante da medida, **iníto litis**, pode o juiz concedê-la, se da demora no desenvolver do processo puder resultar dano. A concessão da liminar pode ocorrer, assim, ante cognição incompleta, superficial, e **inaudita altera pars**.

Não admite o processo do mandado de segurança a produção de prova testemunhal ou pericial, pois que tôda prova permitida é, nesta ação, a documental e, no nosso sistema processual, é de juntar-se à inicial do autor e à contestação pelo réu. No caso, entretanto, de achar-se a prova documental em poder da autoridade, a coatora, ou outra, providenciará o juiz, antes, a sua vinda para os autos, de modo a poder considerá-la. Se o fato não fôr dos que devam ser confessados pela autoridade, a prova documental junta com a impetração — e só ela — já será processualmente válida e apta a convencer o julgador, permitindo-lhe a correta apreciação da viabilidade do pedido.

Essa medida liminar está prevista no artigo 7º, II, da Lei nº 1.533, de 1951, que é a lei específica do mandado de segurança, e é de conceder-se pelo juiz, mandando se suspenda a execução do ato, que deu motivo ao pedido, quando fôr relevante o fundamento da ação e do ato puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida. É dessa maneira que dispõe a lei: "O juiz, ao despachar a inicial, ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando fôr relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida."

A concessão da liminar da segurança deve ser objeto de um pedido especial do impetrante. Com isso, quero significar que não existe a liminar concedida de ofício. Mesmo sendo o mandado de segurança uma das ações em que se exerce o contrôle judicial, ainda aqui é irrenunciável o pedido da medida pelo impetrante. Além de ser a concessão de liminar não pedida uma decisão **ultra petita**, não pode o juiz dar à parte o que não pediu e pode até não querer, por razões de conveniência ou oportunidade. Essa é, a respeito, a opinião pessoal do expositor. Grande parte da doutrina entende de modo diverso, e os juizes e tribunais têm concedido a segurança liminarmente, independentemente de pedido especial do impetrante.

Competente, para concedê-la, é o juiz singular, ou o relator do feito, se couber a ação na competência originária de algum tribunal.

Não é, todavia, a concessão da liminar ato sem contrôle judicial. Pode a autoridade coatora pedir a suspensão da medida ao presidente do tribunal que tiver competência recursal sôbre o juiz que conceder a liminar ou a segurança, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. O presidente do tribunal poderá, em despacho fundamentado, suspender a execução da liminar, ou da própria sentença, mas da sua decisão cabe recurso para a côrte a que preside.

Assim como a concessão da medida liminar do mandado de segurança não destrói, ainda, o ato impugnado, mas suspende, apenas, a sua eficácia, a providência tomada pelo presidente do tribunal, a pedido da pessoa de Direito Público interessada, contra o ato do juiz de primeira instância, ou pelo tribunal, contra o ato do relator, ou do presidente, não ataca diretamente a decisão, mas tão-somente a sua executoriedade. Suspende-se o efeito da decisão, não a decisão em si.

O ataque à decisão será feito pelo recurso previsto; a sustação da executoriedade será pedida ao presidente. Divide-se, desta maneira, o ataque ao julgado. O alvo do vencido inconformado é duplo. Um, imediato e urgente: o que suspende a execução, para conjurar-lhe os eventuais efeitos danosos. O outro, mediato e demorado: a reforma da decisão concessiva.

O mandado de segurança e a concessão liminar da medida, para a generalidade dos direitos individuais, bem como do **habeas-corpus**, para a liberdade de locomoção, constituem, assim, os instrumentos de asseguuração dos direitos humanos no Brasil, quando o indivíduo os entende violados ou simplesmente ameaçados.

A impetração da segurança, porque ação cível especial, somente é de fazer-se por advogado, mas o **habeas-corpus**, remédio heróico da liberdade de locomoção, pode ser pedido pelo próprio paciente, ou por qualquer outra pessoa, ainda que leigos.

Adotando o Brasil, como adota, a unidade de jurisdição, tem, como consequência, de criar os meios de garantir os direitos dos indivíduos e das pessoas.

Não se esgota com o **habeas-corpus** e o mandado de segurança o elenco dos instrumentos de efetivação dos direitos individuais, muito embora a grande largueza e variedade da proteção assegurada pelo mandado de segurança.

A assistência judiciária aos necessitados, disciplinada em lei, é também garantia constitucional (artigo 153, § 32).

Além disso, assegura a Constituição a qualquer pessoa o direito de representação e o de petição aos Podêres Públicos, em defesa do direito ou contra abusos de autoridade (Artigo 153, § 30).

Merece referência, no Direito brasileiro, o sistema de controle da constitucionalidade das leis. Assegura-se a garantia do indivíduo não somente contra os caprichos e desvios do Poder Executivo e dos seus agentes, mas, também, contra os abusos e ilegalidades que venham do Judiciário e do legislador, quando edita lei contrária aos direitos fundamentais do homem ou das liberdades que a Constituição proclama e diz assegurar.

Assim sendo, é o controle da constitucionalidade das leis garantia complementar dos direitos humanos e da liberdade individual. Esse controle é feito, no Brasil, pela chamada ação de declaração de inconstitucionalidade. Está regulada pela Lei nº 4.337, de 1-6-1964.

É, também, direito assegurado pela Constituição a propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade, ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. Se houver divergência quanto ao justo valor da coisa, e os tribunais reconhecerem razão ao expropriado, a diferença de preço terá correção monetária, isto é, será corrigida e atualizada a quantidade de moeda até o efetivo pagamento. Está, dessa forma, protegido o desapropriado contra a demora do Poder Público na ultimação do processo de desapropriação, e protegido contra a desvalorização da moeda.

O trabalho e o trabalhador merecem, por igual, especial atenção e proteção de nossa ordem jurídica.

Os litígios referentes a acidentes de trabalho são da competência da Justiça comum, ou ordinária, a cargo dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios Federais.

Para conciliar empregados e empregadores e julgar os dissídios individuais ou coletivos que entre eles se instalem, bem como outras controvérsias oriundas das relações de trabalho, existe a Justiça do Trabalho, Justiça especial, a cargo da União, sendo seus órgãos as Juntas de Conciliação e Julgamento, os Tribunais Regionais do Trabalho e o Superior Tribunal do Trabalho.

Justiça especial, togada, órgão do Poder Judiciário, é instrumento efetivo de proteção ao trabalhador e de paz social. Tem, ainda, poder normativo e o de assentar prejudgados.

Nos seus Tribunais e nas Juntas de Conciliação e Julgamento — juízos de primeira instância —, existe a representação paritária de empregados e de empregadores. Onde não houver Junta de Conciliação e Julgamento, a jurisdição especial do trabalho será exercida pelo Juiz de Direito, que tem a jurisdição comum, ou ordinária, bem como a eleitoral, para o processo da investidura política.

5 — O PROBLEMA DA SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA PLENITUDE DA PROTEÇÃO JURISDICIONAL — O ATO INSTITUCIONAL Nº 5

A regra jurídica, no Brasil legal e no Brasil real, é a plenitude da jurisdição.

Dispõe a Constituição da República, no artigo 153, § 4º, que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão do direito individual”. Temos, em conseqüência, como regra, a plenitude e a realidade da proteção jurisdicional dos direitos humanos. A disposição dos interessados coloca a ordem jurídica brasileira vários caminhos. vários remédios, uns mais céleres e ágeis, mas, por isso mesmo, limitados na produção de provas e na possibilidade de pedidos; outros, mais

lentos, ensejando, com a ordinariedade, a mais completa indagação, pois que o procedimento comporta o máximo de postulação, a irrestrita produção de provas e o máximo de decisão.

Explica-se, dêste modo e por isso, o pleno e normal funcionamento dos juízos e tribunais, conhecendo dos feitos e decidindo-os no nível, no criminal, no administrativo, no eleitoral e nas relações de trabalho.

Estão, entretanto, excluídos da apreciação judicial os atos do Comando Supremo da Revolução, de 31 de março de 1964, os atos do Governo Federal com base na legislação revolucionária, as resoluções punitivas das assembléias legislativas dos Estados e dos Municípios, desde que fundadas nos atos institucionais e nos atos complementares, bem como os atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais e complementares (Constituição, artigo 181).

Aliás, as constituições do Brasil não têm fugido à regra, à tradição de validarem as novas ordens jurídicas estatais, os atos de força das revoluções que as precederam e instalaram, retirando-os da apreciação dos tribunais. Relembre-se, a propósito, que o mérito do ato político, do mesmo modo que o mérito do ato administrativo, isto é, as razões de sua conveniência e oportunidade, escapam ao exame do Poder Judiciário. Ficam tais razões na zona da discricção dos poderes de que emanam.

Problema interessante, do ângulo político e do prisma do Direito Público, é o da sobrevivência do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e dos demais baixados depois dêle e de sua convivência com a Constituição.

Diga-se que são diplomas que vivem lado a lado, que tratam de matéria diferente, como que especializando ou excepcionando um as regras do outro.

Enquanto viver a Revolução de 1964 — e seus líderes asseguram que ela prosseguirá, que o processo revolucionário não poderá ser detido —, é de crer-se que o ordenamento jurídico da Revolução irá permanecer e prevalecer sôbre a própria Constituição, no sentido de que o poder de emenda, de que dispõe o Congresso Nacional, não irá desmontar ou enfraquecer o chamado Poder Revolucionário, ou seja, não irá despir o Presidente da República, que encarna e conduz a Revolução, da parcela adicional de poderes de que foi investido êsse alto mandatário.

Cartas políticas, aliás, existem que declaram imodificáveis certas matérias, como acontece conosco a respeito de emendas suprimindo a Federação e a República, as quais não podem ser apreciadas pelo Congresso.

No caso brasileiro, sômente o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar, no todo ou em parte, a cessação da vigência de qualquer dos diplomas revolucionários (Constituição da República, artigo 182, parágrafo único).

Ressalte-se que, embora armado de tão altos poderes, é o Presidente da República eleito e tem mandato a prazo certo. É o atual, o eminente

EMILIO GARRASTAZU MÉDICI, aliás, o terceiro govêrno saído da Revolução.

Em conseqüência, pois, do ordenamento jurídico da Revolução e, em especial, do Ato Institucional nº 5, expedido em hora difícil para o País, há um Brasil tranqüilo que aquiesce, trabalha, produz e prospera e existe um Brasil inconformado, saudoso dos velhos padrões, e, por isso, *critica, contesta, ou simplesmente clama por uma reforma.*

República presidencialista, é de sua essência concentrarem-se na pessoa física do Presidente da República não somente os poderes de chefe do Executivo, ou seja, chefia do govêrno, como, também, os de chefe do Estado, cabendo-lhe as grandes e graves decisões nacionais.

Há, no sistema brasileiro, um Executivo forte. Fortes, também, não deixam de ser os outros Podêres, a começar pelo Congresso, que elege o Presidente e o Vice-Presidente da República, êles também mandatários do povo e por prazo certo.

A convivência do Poder Revolucionário com as altas funções de Presidente da República é que explica o conteúdo dos artigos 10 e 11 do Ato Institucional nº 5, assim redigidos:

Art. 10 — Fica suspensa a garantia do **habeas corpus** nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Art. 11 — Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acôrdo com êste ato institucional e seus atos complementares, bem como os respectivos efeitos."

A coexistência da constituição com os instrumentos jurídicos da Revolução, fórmula que já vigorou em 1930 e que ressurge em 1968, é tipicamente uma solução brasileira, tentando conciliar o processo legal e o processo revolucionário.

Já foi dito que ninguém poderá sentir-se seguro se a lei não segurar também o inimigo. Convém, a respeito, lembrar as ponderações de BARBALHO, um liberal (obra citada, p. 327), ao comentar o artigo 72, § 21, da Constituição de 1891, quando louva a abolição da pena de morte para os crimes comuns, reservada que ficou à legislação militar em tempo de guerra. Dizia êle: "Em tempo de guerra, predominam sôbre tôdas as leis da guerra; e a principal é a destruição do inimigo; e inimigo se constitui quem quer que afronta a disciplina, planta a insubordinação e dá vantagens ao adversário. Desde que legítima a guerra, é preciso admitir os rigores excepcionais que ela exige. Mas nisto mesmo não haverá mero arbítrio; existem os regulamentos militares que a restringem, quanto possível, no caso, o poder discricionário dos chefes."

Vivem hoje os países hora difícil criada pela eclosão da violência. Não existe apenas oposição aos governos, qualquer que seja o seu matiz: há prática isolada e coordenada de atos que tôdas as legislações definem como crime. Êsses crimes são considerados e declarados por aquêles que os praticam, ordenam ou concebem como atos de guerra. É a chamada

“guerra revolucionária”, guerra que é alardeada, cantada, louvada. Guerra importada e exportada. Com “guerrilheiros” da terra e de fora.

Hoje, como todos os Estados, tem o Brasil problemas de segurança interna. Não pode, não deve, não quer ignorá-los. Sua consciência nacional e seus juristas não ignoram, nem podem ignorar, as sucessivas agressões ditadas até do estrangeiro contra suas instituições.

Tem o Brasil uma oposição culta e vigilante e diàriamente conhece até contestações à sua ordem constitucional. O que não aceita, nem pode aceitar, é a prática reiterada de crimes, de atos de violência física, contra pessoas e bens, a pretexto de fazer política. São pesados ônus para a sua economia e perda das vidas úteis e do sangue generoso dos seus filhos.

É contra isso que reagiu a sua consciência nacional, armando-se a sua ordem jurídica dos instrumentos que lhe pareceram mais eficazes para esse combate nôvo, duro e multiforme.

As restrições à variedade e à plenitude das garantias são, assim, setoriais, no sentido de serem limitadas ao interesse da segurança nacional, segurança interna, isto é, à pessoa dos agentes da subversão violenta e aos casos de preservação da segurança e da economia nacional e popular.

Fora dessas matérias, nada restringe, nada limita. Afora isso, nenhum encurtamento das franquias, nenhuma diminuição da proteção jurisdicional dos aludidos agentes. Têm eles, como quaisquer criminosos, as importunações da investigação policial e os ônus dos processos, mas, dentro deles, que são sempre contraditórios, a mais plena defesa, isto é, a presunção de inocência, as faculdades indispensáveis e indispensadas de alegação e de produção de provas.

As restrições no emprêgo dos meios processuais, limitação provisória, imposta pela emergência, são de inspiração e natureza instrumental.

Acreditam tôdas as camadas pensantes do Brasil que, atingido o fim visado, perderão tais limitações o seu objeto, a sua razão de ser, e voltará, como sempre, em nossa tradição política, em nossa história, a plenitude das garantias, com o exclusivo ordenamento jurídico da Constituição. De qualquer modo, as restrições de hoje, como as similares de ontem, são restrições objetivas, **Ratione Materiae**. São transitórias e instrumentais.

Relembre-se e ressalte-se que a falta do **Habeas Corpus** não suspende o processo regular, nem o juiz natural, nem a amplitude da defesa. Subsistem os demais remédios e recursos, sendo de salientar que a apelação, além de ser julgada por um colegiado de maior hierarquia, devolve-lhe o exame **ex novo** de todos os problemas de fato e de direito que a hipótese possa comportar.

Com as medidas de defesa do Estado, com o transitório não emprêgo do **habeas corpus**, não se montou no Brasil uma máquina de condenar!

A reparação ou a justiça que não puder vir através do **habeas corpus**, mais rápido, porém mais limitado de meios e de provimentos, virá no processo regular de ampla indagação, no seu ato apoteótico, a sentença, ou com a apelação ou qualquer outro recurso ordinário, pois que eles têm efeito devolutivo pleno.

SÔBRE A METODOLOGIA DO ENSINO JURÍDICO (*)

HUGO GUEIROS BERNARDES

Professor da Universidade de Brasília

INTRODUÇÃO

Constitui esta comunicação o prosseguimento de um esforço que se desenvolve na Universidade de Brasília no sentido de trazer ao debate constante dos professôres de todo o Brasil o problema da renovação dos métodos de ensino do Direito.

Já em 1967, em trabalho apresentado pelo eminente Prof. José Pereira Lira ao I Seminário de Ensino Jurídico, convocado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, em co-autoria com o saudoso Professor Aderson Andrade de Menezes, fôra desenvolvido o tema sob o título "Ensino Jurídico — Análise e Reforma" (Anais, IAB, 1969).

O presente trabalho nada mais pretende senão constituir uma continuação dêsse esforço e uma afirmação de esperança na intelectualidade do Direito no Brasil, à qual se apresenta, neste conclave, como simples hipótese de trabalho.

(*) Tese apresentada, em nome do Departamento de Direito da Universidade de Brasília, perante o PRIMEIRO ENCONTRO BRASILEIRO DE FACULDADES DE DIREITO.

DIAGNÓSTICO

O descompasso entre os métodos de ensino do Direito e a realidade educacional contemporânea talvez possa encontrar explicação:

a) na tradição verbalista e exageradamente retórica do magistério jurídico;

b) na insubmissão dos planos de ensino jurídico à importância crescente da pesquisa, a um só tempo como método de ensino e projeção das universidades na vida comunitária;

c) no verdadeiro abismo que separa a vida universitária da atividade profissional no campo do Direito, de tal sorte que não concorrem para qualquer objetivo comum;

d) na quase impermeabilidade do estudo jurídico às demais ciências, inclusive as chamadas "sociais", de modo que os pontos de contato entre os respectivos cursos universitários não sofreram a ampliação que a realidade contemporânea exige;

e) na persistência do esoterismo em torno aos usos e práticas forenses, causa das maiores frustrações na iniciação profissional;

f) na quase inexistência de dedicação integral às tarefas do magistério jurídico, compreendido êste na dupla acepção de ensino e pesquisa que lhe dá a legislação universitária brasileira;

g) na carência de cursos de pós-graduação;

h) nas sérias deficiências técnicas dos cursos de pós-graduação existentes;

i) nos objetivos demasiado ambiciosos dos cursos de graduação, voltados para uma totalização do conhecimento jurídico, irrealizável e, por isso mesmo, motivo de inegável superficialidade do ensino de graduação;

j) no estreitamento crescente das perspectivas de aplicação profissional dos conhecimentos jurídicos, resultado de isolamento científico a que aludimos em d);

k) no individualismo que caracteriza as iniciativas de intercâmbio cultural na área do Direito;

l) na abundância dos compêndios e manuais, em desalentador confronto com a raridade dos trabalhos monográficos, de verdadeira significação cultural;

m) na "comercialização" do ensino jurídico.

PRELIMINARES DE UMA METODOLOGIA PARA O ENSINO JURÍDICO

I — O **currículo** dos cursos de Direito deveria:

a) estabelecer **pré-requisitos** de formação geral universitária e de estudos preparatórios, que venham a ser considerados necessários ao desenvolvimento racional da formação profissional;

b) oferecer elenco variado de **opções** aos estudantes: 1) de disciplinas complementares úteis à vida profissional ou ao ulterior prosseguimento de estudos em nível de pós-graduação; 2) de grupos de disciplinas que levem a uma pré-especialização, na fase final dos cursos de graduação, no campo profissional ou puramente científico;

c) computar, mediante a adoção do sistema de **horas-crédito**, no controle da integralização curricular, horas de trabalho discente previamente estipuladas nos planos de cursos de cada disciplina:

II — Os programas de cada disciplina deveriam abranger um plano de curso ou de ensino, de modo a:

a) possibilitar a **integração** dos diversos programas de disciplinas afins, com a previsão das conexões e inter-relações, quanto a conteúdo e métodos, assim como a contribuição de cada uma para o ensino das demais;

b) proporcionar o ensino e a pesquisa através do método de **unidades**, pelo qual se dividiria a matéria a ser estudada em tantas unidades quantas sejam as semanas de trabalho letivo;

c) prever, para cada unidade, as etapas de **trabalho discente**, mediante seleção dos métodos mais adequados;

d) admitir variação nos critérios de avaliação do desempenho acadêmico, resguardada, porém, a predominância de prova por escrito, destinada sobretudo a registrar a desenvoltura do estudante em face dos textos legais, dos conceitos básicos de doutrina, dos preceitos elementares de interpretação e aplicação do Direito e do emprêgo adequado da linguagem jurídica.

III — Os **objetivos** a alcançar, na **formação** do bacharel em Direito deveriam ser:

a) desenvolver a **capacidade de expressão**, verbal e escrita, em matéria jurídica e em outras que lhe sejam afins;

b) incorporar **métodos e técnicas de trabalho**, científico e profissional, identificadas as peculiaridades de cada ramo ou especialidade da atividade jurídica em geral;

c) provocar a **familiaridade com os textos legais, os repertórios de jurisprudência** e os livros de **doutrinas**, nacionais ou vertidos para o português;

d) favorecer a **ambientação do estudante nos usos e práticas forenses** e nas peculiaridades mais importantes da atividade jurídica **extra-judicial**, pública ou privada;

e) proporcionar o **aprofundamento de conhecimentos técnicos e científicos** em diferentes setores da atividade profissional, com vistas à atribuição de uma ou duas **especialidades** a cada estudante, em nível de graduação;

f) difundir, a despeito do que dispõe a alínea anterior, a **idéia da unidade científica do Direito e da universidade do conhecimento humano**, mantendo amplas as perspectivas da atividade universitária, em todos os sentidos, de uma possível aplicação profissional do saber jurídico.

IV — As Universidades ou Faculdades de ensino jurídico, em consequência, deveriam:

a) reforçar as exigências de **qualificação intelectual** para o ingresso nos cursos jurídicos;

b) desenvolver **sistematicamente**, com a participação de docentes e alunos, trabalhos de **investigação e pesquisa** no campo do Direito e áreas afins;

c) manter centros de **intercâmbio com professores e universidades**, através de correspondência regular e troca de publicações; não devendo ser desprezada a hipótese de **acôrdos multilaterais** que visem à publicação de trabalhos ou à circulação dos **especialistas** pelos diversos centros de cultura jurídica;

d) interessar os diversos setores da comunidade local ou regional nas **atividades universitárias**, notadamente através de cursos de **extensão**, e, de outra parte, ajustar a **mútua colaboração** no desenvolvimento de atividades culturais no plano jurídico;

e) desenvolver a **biblioteca especializada em Direito**, especialmente quanto a **monografias e publicações periódicas**, nacionais e estrangeiras;

f) manter **serviço de documentação jurídica**, capaz de fornecer informações precisas sobre o direito vigente no Brasil e, tanto quanto possível, a **jurisprudência mais recente**;

g) garantir **instalações para o regular funcionamento de seminários e mesas-redondas**, como atividades **extra-curriculares**, incluídas, entretanto, obrigatoriamente, no **calendário escolar**;

h) assegurar o prosseguimento de estudos em nível de pós-graduação, na própria unidade, ou em outras, mediante convênio;

i) aumentar o número de horas de **trabalho** de seus estudantes;

j) desenvolver intensa atividade extracurricular, nela integrando outros setores do conhecimento humano.

CONTRIBUIÇÃO PARA UMA METODOLOGIA DO ENSINO DO DIREITO

Consideramos o **método**, como na sugestão de DEWEY, o tratamento que se dá à matéria com o mínimo gasto de tempo e de energia; o oposto da ação casual e mal considerada. O método há de visar, portanto, à eficiência e à economia; economia de tempo e de energia, menos que de recursos materiais. Enfim, uma maneira viável e eficaz de ensinar e aprender, já que o método de ensino há de ser aplicável ao professor e ao aluno.

Imaginamos que o ensino jurídico de graduação comportaria os seguintes planos de atividades:

I — As atividades de classe;

II — As atividades de grupo;

III — As atividades individuais.

Quanto às **atividades de classe**, o plano de curso poderia prever para cada **unidade**:

1. Textos de leitura obrigatória, prévia ou posterior à preleção (de lei, de doutrina, de jurisprudência);

2. Tempo reservado à preleção;

3. Tempo destinado à solução de problemas práticos ou teóricos, relacionados num **Manual de Casos**, em trabalho individual, em classe;

4. Tempo destinado ao confronto ou comparação de soluções apresentadas, sob a orientação do professor.

Afastamos deliberadamente, das atividades de classe, qualquer sentido de **debate** entre os alunos, que, na prática, se tem revelado contrário ao princípio da economia (de tempo e de energia), porque o rigoroso contrôlo de sua duração prejudica as conclusões; e, ainda, porque o esforço individual de busca da solução para o caso, seguido do confronto e crítica do professor, produz resultado equivalente, se não melhor. Além disso, as observações do professor terão em mira, sobretudo, criticar o método de trabalho utilizado pelo aluno, o vocabulário jurídico, a adequação dos re-

curso de interpretação e aplicação do Direito utilizados e das fontes doutrinárias e jurisprudenciais. Pode-se mesmo afirmar que nem sempre a solução da tese é tão importante quanto a crítica dos meios utilizados para buscá-la. Isso afasta, s.m.j., qualquer crítica no sentido de que se estaria propondo um ensino casuístico. Eis o que se deve esperar de um estudante de Direito, enquanto tal:

a) que saiba localizar os preceitos de lei adequados à hipótese-problema;

b) que possua informação razoável sobre os conceitos básicos em torno ao tema em exame e sobre a localização dos textos de doutrina e de jurisprudência aplicáveis;

c) que utilize recursos de interpretação e vocabulário convenientes;

d) que, a final, saiba distinguir os pontos válidamente controvertíveis, quando existirem.

As atividades de grupo e as individuais deveriam, **sempre**, desenvolver-se fora do horário de aulas, sob pena de prejudicarem a execução integral do plano de curso, já que cada uma de suas unidades deverá corresponder a uma semana letiva. Seriam, entretanto, previstas no plano de curso, com o crédito de horas de trabalho correspondente. Em toda disciplina, cada estudante deveria estar obrigado, duplamente, a atividades **de grupo e individuais**.

É claro que as atividades de classe comportam, também, a divisão em grupos. Por "atividades de grupo", entretanto, pretendemos designar especificamente aquelas que se desenvolvem fora da classe, dentro ou fora da escola. É aqui, precisamente, que se oferecem as oportunidades mais amplas de diversificação metodológica para o ensino universitário. A atividade de classe parece exigir, de certo modo, uma "rotina" de trabalho: um roteiro não muito diversificado quanto aos métodos de execução, para que, através dele, perceba o estudante com facilidade o desenvolvimento lógico do "curso". Assegurada a regularidade desse plano básico, as atividades de grupo podem desempenhar importante função pragmática. As atividades de classe, no modelo que propomos, levam o estudante a **praticar** a solução **teórica** de problemas. Entretanto, isso não constitui toda a **prática** desejável na formação jurídica. Há diversas tarefas de grande interesse prático para o ensino jurídico cuja execução em classe, sob rígida limitação de horário, seria improdutiva, quando não impossível:

— a localização geográfica dos diversos setores da atividade jurídica profissional: registros públicos, varas e cartórios, reparti-

ções fiscais, tribunais administrativos, tribunais de justiça, conselho da Ordem dos Advogados etc.;

- o contato duradouro com a atividade rotineira de cada um desses setores, à base de um minucioso questionário, capaz de evitar ou prevenir os erros grosseiros que caracterizam o principiante alheio às “praxes” do fóro ou extrajudiciais;
- o exercício, real ou simulado, dos principais atos profissionais, como a elaboração de procurações, contratos, distratos, estatutos, pareceres, petições diversas, memoriais, razões de recurso, a participação em audiências adversas, a adoção de providências variadas junto aos cartórios, juízes, repartições etc.;
- a aplicação de métodos de trabalho intelectual à atividade jurídica, tais como, a leitura e indexação de acórdãos, pareceres, de textos legais e de artigos de doutrina, a coleta de material para a elaboração de monografias, o acompanhamento de processos, os serviços de atendimento e informação a clientes, o controle de prazos etc.

Entendemos, ainda, que tais práticas comportam execução mais adequada nas “atividades de grupo” e não nas “individuais” porque, sendo notório que o número de estudantes de Direito é sempre grande, estaria condenada ao malôgro toda metodologia que levasse em conta o trabalho individual de **cada um** dos estudantes junto a varas, cartórios, tribunais etc. (cada um deles, p. ex., passaria pelas diversas varas especializadas, justiça federal etc.). Em conseqüência, a solução parece estar na constituição de grupos de 5 a 20 estudantes (conforme a localidade e o número de estudantes), que se distribuiriam pelos diversos setores de trabalho profissional, de tal modo que as observações registradas em cada um deles fôsem compartilhadas por todos, e de todos recebessem a devida crítica, admitindo-se, mesmo, que pudessem determinar a repetição das visitas improdutivas. Do mesmo modo, quanto à elaboração intelectual de trabalhos profissionais ou à escolha de métodos de trabalho, a distribuição das tarefas e a crítica ou debate em torno dos resultados ou das proposições servirão também para alguma forma de “comunhão” da aprendizagem.

Será, como em toda atividade de grupo, indispensável identificar uma liderança (excelente oportunidade para a introdução do sistema de monitoria), através da qual se promoverá a coordenação dos trabalhos e uma racional distribuição de encargos. No plano da avaliação do desempenho acadêmico, poderia ser outorgada à liderança a atribuição de conceito individual, que seria tido na devida conta pelo titular da disciplina.

Parece evidente que a atividade de grupo ajusta-se melhor à programação dos cursos de estágio. Entretanto, em todas as disciplinas jurídicas, deveria ela ser exigida no plano da elaboração intelectual de trabalhos profissionais ou científicos, dadas a diversidade dos temas e a necessidade

de forçar aquela mencionada “comunhão de aprendizagem” para maior eficiência (e economia) do ensino.

Quanto às atividades individuais, somos de parecer que elas têm sofrido séria distorção, nos últimos tempos. Tem sido habitual indicar temas ou “pontos” de uma disciplina para que o estudante elabore uma dissertação, a ser devidamente “avaliada” para efeito de aprovação, não raro suprimindo provas escritas. Consideramos que, onde não fôr possível desenvolver as atividades de grupo, também não alcançará eficácia o trabalho individual, isolado e marcadamente setorial. E, para assim concluir, afirmamos que, somente em situações excepcionais (o que não autoriza a regra), teria um professor condições de examinar em profundidade os trabalhos escritos de todos os estudantes (aférir a sua autenticidade, medir o esforço de pesquisa desenvolvido, valorar as conclusões); e, quando o fizesse, ainda mais difícil seria transmitir a cada um deles o seu parecer (ou, mesmo entrevistá-los), sem o que o esforço de estudantes e professor daria num resultado didático inexpressivo.

Quando, então, teria cabimento a atividade individual? Admitimos as seguintes hipóteses:

1. Os trabalhos preliminares decorrentes das funções de relator, revisor ou debatedor na atividade de grupo, ou na de classe.
2. Os trabalhos de investigação ou pesquisa, cometidos a estudantes de nível excelente, com a finalidade de testá-los para funções de monitoria ou preparar o exercício de tais funções.
3. Os trabalhos que exijam apreciação pessoal de dados conhecidos e previamente fornecidos (lei, doutrina, jurisprudência), onde o estudante necessariamente acrescentará algo de seu, suscetível de avaliação, vedando-se-lhe a simples reprodução dos mesmos dados.

Nesta última hipótese, persistem as advertências acima, quanto à possível inexequibilidade do exame eficaz de cada trabalho, quando cometida a tarefa a todos os estudantes de uma turma numerosa.

CONCLUSÃO

Admitida a procedência, ainda que parcial, das afirmações feitas sob o título “diagnóstico”, aceitas em princípio, e com as ressalvas cabíveis, as recomendações preliminares quanto à estrutura dos currículos, o conteúdo dos programas, os objetivos da graduação em Direito e o aperfeiçoamento necessário da organização universitária; os métodos de ensino do Direito, nas instituições universitárias, comportariam variada e intensa experimentação, para o que estas “considerações” constituem modesta hipótese de trabalho. Do debate das sugestões que aqui ficam e da comunicação necessária de outras experiências nesse campo, esperamos se obtenha, neste conclave, um decisivo avanço na definição de uma metodologia para o ensino do Direito.

Prerrogativas dos Bens Dominiais – Insuscetibilidade de Posse Civil

DESEMBARGADOR JOSÉ JULIO LEAL FAGUNDES

Professor da Universidade de Brasília

Os bens dominiais gozam das prerrogativas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

A *inalienabilidade* significa que os bens públicos não podem ser alienados pelas formas comuns, estão fora do comércio *privado* e só perdem êsse caráter peculiar, “nos casos e forma que a lei prescrever”, como reza o art. 67 do Código Civil, em advertência aos particulares.

Os bens são públicos por qualificação da lei, de forma que só a lei poderá desqualificá-los.

A *imprescritibilidade*, que é um corolário da inalienabilidade, quer dizer que os bens públicos não são suscetíveis de prescrição aquisitiva, isto é, não podem ser adquiridos por usucapião. O corolário está em que, a admitir-se a aquisição por usucapião, que é uma das formas de alienação, prevista no art. 530, item III, do Código Civil, admitida estaria a alienabilidade ou a apropriação particular de bens pertencentes à coletividade. Aliás, para coibir a cupidez e a falsa noção do que seja a coisa pública, o Governo Revolucionário de 1930 baixou Decreto (com força de lei) nº 22.785, de 31 de maio de 1933, que declara que “os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”.

A *impenhorabilidade*, que também resulta da inalienabilidade, significa que os bens públicos são insuscetíveis de penhora, e o são porque os bens penhorados podem ser levados à praça, arrematados e, conseqüentemente, alienados.

O art. 942, item I, do Código de Processo Civil, dispõe, desenganaadamente, que “não poderão absolutamente ser penhorados os bens inalienáveis por força de lei”, o que é o caso dos bens públicos.

Justamente porque são impenhoráveis os bens públicos, a Constituição vigente (art. 117) e as anteriores proveram quanto “aos pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária”, os quais se farão mediante “precatórios

e à conta dos créditos respectivos”, cuja verba é de inclusão “obrigatória, no orçamento das entidades de direito público” e cujos “créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário” (§ 2º do art. 117 cit.).

Assim, mesmo que não expressa em lei a impenhorabilidade dos bens públicos, ela estaria implícita no dispositivo constitucional citado ou decorreria, logicamente, da inalienabilidade.

Outra prerrogativa dos bens dominiais, que convém acentuar, é a da insuscetibilidade de *posse civil*, ou seja, de posse de direito *privado*. Tal resguardo é óbvio, de consequência lógica, ante a disciplina daqueles bens *públicos* pelo direito *público*.

Todavia, infelizmente, seja por superação (e conseqüente deformação) dos currículos, seja pela insuficiência da nossa literatura jurídico-administrativa ou por qualquer outro motivo, é disseminado o mau vézo de raciocinar-se em termos de Direito Civil sobre matéria administrativa, regulada pelo direito *público* e não privado.

O Professor LOUBADÈRE, da Faculdade de Direito de Paris, França (Pátria do Direito Administrativo), não deixa a mínima dúvida quando preleciona, no seu “Manuel de Droit Administratif”, que “le domaine public est soumis à un régime spécial de droit public comportant tout un arsenal de règles exorbitantes” (O domínio público é submetido a um *regime especial de direito público*, compreendendo todo um arsenal de regras exorbitantes — pág. 277 — Os grifos são do próprio original).

O mesmo LOUBADÈRE esclarece, mais adiante (pág. 316), que a idéia ou pretensão de que os ocupantes sejam titulares de *direitos reais* sobre o domínio público entra em conflito com “la règle de la *précarité* des occupations du domaine” (a regra da precariedade das ocupações do domínio), e, apreciando um Decreto-lei de 18 de junho de 1938, que atribui competência aos Tribunais Administrativos para “os litígios relativos aos contratos relativos a ocupação do domínio público, *qualquer que seja sua forma ou sua denominação*”, diz que essa lei “a éliminé la possibilité de location de droit privé pour les dépendances du domaine public” (eliminou a possibilidade de locação de direito privado para as pertenças do domínio público — págs. 314/5).

MARCELLO CAETANO é, até, mais incisivo, quando relata que foi muito discutido se o concessionário poderia “defender os seus direitos sobre o domínio público contra terceiros ou contra a Administração, pelos meios possessórios”, mas que o Supremo Tribunal português, por Acórdão de 8 de dezembro de 1925, consagrou “a doutrina da admissibilidade da exceção da dominiabilidade e da ineficácia dos meios possessórios para a defesa dos direitos reais administrativos”, acrescentando: “Mas a verdade é que, em primeira análise, se mostra não poder um direito de propriedade pública desdobrar-se em poderes que não sejam também de caráter público: *direitos reais administrativos*. Estando as coisas públicas fora do comércio privado, são insuscetíveis de posse civil pelos particulares e, como tal, indefensáveis pelos meios possessórios civis” (“Manual de D. Adm.”, 5ª ed., pág. 572).

Vale transcrever, por inteiro e por bem aplicável ao tema, o que diz mais o festejado mestre e estadista português, sob o título “Garantia Jurídica da Propriedade Pública”, *in ob. cit.*, págs. 573/4:

“Quanto à defesa das coisas públicas, por parte da Administração, contra turbações e esbulhos dos particulares, não é de aceitar, igualmente, que se faça pelo emprêgo dos meios possessórios.

É facto que, admitido o direito de propriedade pública, tem que se aceitar que êle envolva a posse, e não colhe, portanto, o argumento de que as coisas públicas não são susceptíveis de posse, princípio só verdadeiro nas relações jurídico-privadas e relativamente aos particulares e não para as pessoas de direito público.

Mas, em primeiro lugar, seria logicamente inadmissível a acção de restituição de posse de uma coisa dominial, pois que, de duas, uma: ou a coisa pertence ao domínio público e por lei a sua administração é da competência de uma pessoa colectiva de direito público ou seu concessionário; ou, então, se é susceptível de posse por particulares, já não é dominial.

Desde que a coisa pública está, por lei, na administração de uma certa autoridade, a competência desta não pode ser discutida nem reivindicado o seu exercício numa acção possessória. Quanto à acção de manutenção, menos ainda se compreende que as pessoas de direito público recorram aos meios civis para repelir ou fazer cessar os actos de turbação da sua posse.

Desde que tais pessoas tenham o exercício das prerrogativas de autoridade, isso implica a faculdade de tomar decisões executórias, que, depois de proferidas, só contenciosamente podem ser discutidas.

Tal prerrogativa exerce-se, em relação ao domínio, pela *polícia*, que mantém e, sendo necessário, reintegra mediante a execução directa a posse da Administração para que se cumpra a lei atributiva da competência e se preencham os fins de utilidade pública a que, pela afectação, a coisa está destinada.

Se é a própria qualidade dominial que se recusa à coisa, a autoridade resolverá a questão por um acto de *classificação*: se são os limites do domínio que originam a dúvida, esta dissipar-se-á pela *delimitação*.”

No mesmo sentido é o direito italiano, conforme depõe ZANOBINI (Professor de Direito Administrativo da Universidade de Roma), nos seguintes passos do seu “Corso di Diritto Amministrativo”, vol. 4, 4ª ed.: “A outra parte da atividade administrativa é constituída do exercício da polícia dominial. Esta compreende, em primeiro lugar, a vigilância sôbre o uso do bem dominial e sôbre a observância da norma relativa, legislativa e regulamentar. A atividade de polícia estende-se à tutela da integridade material do bem e do direito de propriedade do ente a que pertence: qualquer ocupação arbitrária e modificação

da coisa deve ser notificada verbalmente de contravenção e feita cessar com ordem imediatamente executória" (pág. 29).

Depois de historiar que, no passado, se discutiu se a Administração podia prover a tutela do bem dominial com tais meios de polícia e ainda com as ações possessórias e petitórias, afirma o Professor ZANOBINI que o novo Código, no art. 823, reconheceu expressamente este princípio: depois de haver afirmado que a tutela do bem dominial compete à autoridade administrativa, acrescenta: "essa tem a faculdade de assim proceder na via administrativa, bem como de valer-se dos meios ordinários para a defesa da propriedade e da posse, previstos neste Código" (pág. 30).

ALESSI (Professor de Direito Administrativo da Universidade de Parma), no seu "Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano", 2ª ed., págs. 447/8, também preleciona, sobre a peculiaridade do regime inerente à tutela da propriedade dominial, que tal regime consiste em que, "enquanto o sujeito privado pode defender a propriedade privada somente por meio de ação judiciária, o Estado, em defesa da propriedade dominial, pode proceder diretamente, mediante atividade administrativa: em particular, mediante a atividade de polícia (*polícia dos bens dominiais*). A tutela da integridade material do bem dominial obtem-se, essencialmente, mediante a atividade de *polícia dominial*, a qual tende a reprimir qualquer ocupação arbitrária ou modificação da coisa dominial".

GABINO FRAGA, também Professor de Direito Administrativo, na Faculdade de Direito da Universidade Nacional do México, depõe que: "A inalienabilidade implica a proibição de todo ato que signifique um desmembramento da propriedade, e, por isso, a lei não permite que sobre os bens do domínio público possa praticar-se embargo ou expropriação por causa de utilidade pública, nem constituir-se hipoteca, direito de usufruto, uso ou habitação em proveito exclusivo de particulares, nem que seja objeto de servidões passivas nos termos de direito comum, nem suscetíveis de ação reivindicatória ou de posse definitiva ou interina. Não é obstáculo a inalienabilidade para que possam estabelecer-se sobre os bens de domínio público certos benefícios exclusivos em favor de particulares, só que ditos benefícios unicamente podem ser outorgados por ato especial da Administração, que não cria para o interessado nenhum direito real, nem ação possessória (Lei de Bens Nacionais, art. 12)" — "Derecho Administrativo", 8ª ed., pág. 381.

OTTO MAYER, no seu Direito Administrativo Alemão, ed. argentina, também é incisivo, quando diz: "As coisas públicas não são, por si mesmas, mais que serviços públicos, antes de tudo, a presença da coisa pública — excludente, por sua natureza, do direito civil — entranha uma diferença de princípios com respeito a todos outros serviços públicos. Nesses outros serviços sempre se suscita a questão de saber se as utilidades que se concedem aos particulares não entram em algumas das formas do direito civil, para constituir direitos subjetivos em favor deles, direitos capazes até de gravar, em certa medida, as coisas, os imóveis afetados ao serviço. Pelo contrário, quando se trata de uso de uma coisa

pública, *abandona-se toda idéia de direito civil*; este uso poderá receber suas regras unicamente do direito público; a polícia da coisa pública, que subordina absolutamente os interesses privados ao interesse público, manterá dito uso dentro dos limites que se lhe traçaram” (págs. 229/30).

Diz mais o administrativista germânico, a merecer integral transcrição, porque de inteira aplicação ao tema:

“A proteção própria da coisa pública deriva da característica que é a essência de seu conceito, ou seja, de ser ela mesma uma manifestação direta da administração pública. Desde logo, a administração pública mantém sua integridade frente aos particulares com os recursos do poder público. O conjunto destas medidas cabe dentro da idéia geral da *polícia*, a qual, nesta aplicação especial, se chama *polícia da coisa pública* (pág. 150). Dêste modo, toda uma atmosfera policial envolve estas coisas; estes meios variados dispensam a administração de interpor recursos perante os tribunais civis para pôr essas coisas ao abrigo das dificuldades que puderam obstaculizar sua utilidade e para manter sua posse (pág. 151).

Por uma parte, a coisa que é de propriedade pública está *fora do direito civil*. O Estado, ao administrar o direito que tem sobre a coisa, não atua como *simplex particular*; em tal situação, tem em conta as conveniências e necessidades da administração pública; segue sendo aqui o que é por natureza o poder público; portanto, o que realiza e cumpre em tal qualidade não pode submeter-se ao direito civil. Em conseqüência, é impossível constituir contra esse poder direitos em favor de terceiros, direitos que estariam regidos pelas regras do direito civil. Mas a doutrina civilista, que durante tanto tempo se ocupou exclusivamente desta matéria, não conhece outros direitos que não os que dependem do direito civil; não conhece outro comércio que não aquele que está regulado por este mesmo direito. Ao não encontrar nada semelhante, resulta lógico declarar que aqui não há comércio e que não existe direito sobre a coisa; ela é *extra commercium* e *res nullius*. Mas fora da doutrina do direito civil há, todavia, direito; existem relações jurídicas e atos jurídicos que o direito civil ignora. Tal é a esfera do direito público, à qual pertence a propriedade pública.

Nós opomos, pois, à primeira proposição uma segunda, que é complemento necessário: *a propriedade pública se submete ao direito público*. Na esfera do direito público, estas coisas estão dentro do comércio. Podem alienar-se conforme as regras desse direito; toleram ônus de toda a espécie em benefício de terceiros assim como as restrições que lhe são próprias (pág. 155).

Sobre as coisas públicas há também direitos de gôzo concedidos aos *particulares* e que dependem do direito público, tais como o uso de todos, a autorização especial, a concessão de uso (pág. 162).

Estes direitos, à diferença dos direitos subjetivos da lei civil, também levam todos, em si mesmos, a condição necessária e bem garantida de ser compatíveis com o interesse público que a coisa deve representar em primeiro lugar. Tal é a razão de ser de ditas instituições; é esse, segundo nos parece, o interesse prático que existe para que se as conserve e distinga perfeitamente (pág. 163).

A autoridade administrativa não só se faz justiça por si mesma, quando se trata de defender uma coisa pública, e ainda ela diz, em forma igualmente soberana, o que, de fato, é coisa pública e o que deve reclamar-se para ela desta maneira. Assim, a autoridade administrativa nunca necessita apresentar-se como demandante por reivindicação ante o tribunal civil. Tão pouco necessita recorrer a uma ação possessória para lograr a situação que lhe convém. Por outra parte, seu adversário não pode inverter os papéis, começando por uma ação possessória com o fim de que os tribunais o mantenham ou reintegrem a posse da coisa (págs. 171/172).

A ação possessória do dono da coisa pública é inútil, graças à polícia desta coisa, mas isto não quer dizer que aquela seja impossível. A posse não tem o caráter de um direito formal do direito civil; é um fato que pode surtir seus efeitos tanto numa como noutra das duas grandes esferas do direito. De todos os modos, é preciso convir que uma administração que haja recorrido aos tribunais, em lugar de atuar por si mesma, como seria seu direito, demonstra sempre certa debilidade" (pág. 171).

Como se vê, dúvida não há, em países desenvolvidos, de que inexistente posse civil em bens públicos e de que a defesa de tais bens é exercida pela própria Administração, com sua própria autoridade e com a força executória dos seus próprios atos administrativos.

A objeção de que, na Europa ou noutros países, é assim, mas que, no Brasil, não o é ou não pode ser, responde-se que o direito administrativo brasileiro, há muito, reconhece que "a matéria de domínio público é regida por princípios de direito público administrativo: as relações jurídicas que regem os bens dominiais são reguladas por normas de direito público" e que "o ato administrativo, como emanação do poder público, produz efeito em virtude da sua própria força. O poder público, como se sabe, goza do privilégio conhecido pelo nome de *prerrogativa*; por isso a execução de todos os seus atos é independente e preliminar à ordem de qualquer juiz, ou intervenção de tribunais. Todas as decisões da administração pública são executórias por si mesmas, sem que haja necessidade de recorrer a tribunais para a obtenção do mandado executório" (ALCIDES CRUZ, "Direito Administrativo Brasileiro", págs. 206 e 40 respect., edição de 1914, anterior ao Código Civil).

Lei administrativa alguma reconhece ou admite a *posse civilista* de bem público, haja vista, por exemplo, o bem antigo Código de

Águas, que rechaça dita concepção privatista, inadmitindo, às expressas, “a ação possessória contra a Administração” (§ 3º do art. 60) e tão pouco “a ação possessória de um particular contra outro, se o mesmo não apresentar como título uma *concessão expressa* ou outro *título legítimo* equivalente” (idem, § 4º).

Também na lei administrativa de “Imóveis da União” (Dec.-lei nº 9.760/46), aplicável às autarquias federais, pelos institutos “da ocupação” e “da locação” (*pública* e não privada), únicos previstos para a utilização dos bens públicos pelos particulares, a “posse” desses particulares não tem os mesmos caracteres e garantias da “posse privada”, eis que o *uso* ou a *utilização* consentidos, na dominiabilidade pública, são *instáveis, precários, subordinados*, sempre, como é óbvio, às necessidades e conveniências coletivas, que preterem as conveniências dos indivíduos.

Tanto na “ocupação”, como na “locação” pública, a desocupação e a retomada são *sumárias* (Arts. 89 e 132 da lei cit.).

Também no Distrito Federal, a lei administrativa não rende ensancha à pretensiosa *posse civil* de bens públicos, ante o disposto no art. 24 da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, *verbis*:

“Art. 24 — A utilização de espaços em próprios da Prefeitura do Distrito Federal ou de emprêsas a ela vinculadas será feita em caráter precário, a juízo exclusivo do Prefeito e mediante pagamento de taxa de ocupação, reajustável na conformidade do critério estabelecido no art. 5º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.”

A *posse civil*, que é resguardada pelo desfôrço incontinente e pelos interditos possessórios, só seria admissível em bens do Estado, nos países que separam tais bens em: domínio público e *domínio privado do Estado*, o que não ocorre no Brasil, pois até mesmo o tão invocado Código Civil dispõe que todos os bens públicos são inalienáveis e fora de comércio privado (arts. 67 e 69), sem qualquer distinção de classe, inclusive, portanto, os chamados bens dominiais, que constituem o patrimônio, por assim dizer, *privado* das entidades públicas.

Em verdade, o Código Civil propondo-se a regular “os direitos e obrigações de *ordem privada* concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações” (art. 1º), não teve, nem poderia ter, a pretensão de regular coisas públicas, como o reconhecem os civilistas de respeito, haja vista o próprio autor daquele Código, o saudoso CLÓVIS BEVILACQUA, que deixa a entender que o mesmo Código visou a distinguir as coisas privadas das públicas até para que se reconhecessem os limites exatos da incidência da norma de direito privado, como se vê do seguinte passo do seu “Código Civil Comentado”:

“Esta classificação de bens públicos e particulares repousa no modo diverso, pelo qual se exerce sobre eles o direito dos respectivos proprietários. A classificação é feita não do ponto de vista dos proprietários, mas do ponto de vista do modo pelo qual se exerce o domínio sobre os bens.

Há, nesta classificação, de incontestável importância, no direito civil, uma acentuada influência do direito público sobre o privado. Como este, porém, é subordinado ao público, limita-se a receber-lhes os conceitos, sem procurar discipliná-los" (vol. I, págs. 239/40, ed. 11ª).

Assim, o Código Civil não regula, nem disciplina os bens públicos, apenas os distingue, repetindo conceitos de direito público do tempo da elaboração daquele Código.

O que há, realmente, quanto à utilização dos bens públicos pelos particulares, não é *posse civil*, mas *uso* (térmo que é utilizado e, portanto, distinguido no próprio Código Civil), que "pode ser gratuito ou retribuído" (art. 68 do Código cit.), *concessão, permissão, licença, ocupação e locação administrativa* (pública), institutos estes do Direito Administrativo, *de caráter precário*, à exceção da *concessão*, sobre a qual, entretanto, pende a possibilidade de *encampação*.

A *precariedade* da utilização dos bens públicos pelos particulares é decorrência natural da subordinação daqueles bens ao *interesse público* e às necessidades e *conveniências administrativas*, que não são estáveis e variam de ações, de acôrdo com o juízo de maior produção de utilidade das coisas.

O que é público, e que, em última análise, pertence a todos, não pode, evidentemente, ficar na mão de um ou de uns, com indisponibilidade coletiva a perder de vista, à mercê de finca-pé possessório civilista.

Ninguém admite a posse privada de um canhão do Exército, de um navio de guerra ou de uma dependência de repartição pública, ninguém estranharia o desapossamento imediato de tais bens, *manu propria* administrativa.

Ninguém deve ou pode estranhar, também, igual despejo incontinenti dos particulares das casas residenciais das vilas militares ou dos estabelecimentos agrícolas, ou ainda dos apartamentos públicos de Brasília, uma vez extinto o prazo de uso ou ocupação permitidos, ou nos casos de invasões ou de ocupações clandestinas, eis que aquêles bens são tão públicos (e gozam das mesmas prerrogativas) quanto os aludidos canhões, navios de guerra e prédios de repartições.

Quaisquer reivindicações particulares sobre coisas dominiais serão resolvidas em juízo petitório e nunca possessório, portanto, à vista da prerrogativa *consequência*, mas, por vêzes, esquecida ou sobrepassada pelo raciocínio civilista, qual seja, a da insuscetibilidade de posse civil em bens dominiais, quaisquer que sejam.

Em conclusão, as ações possessórias, versando sobre bens públicos, propostas por particulares, estes são delas carecedores, por falta de legitimidade *ad causam*, e as de iniciativa do poder público, para alijar os particulares dos mesmos bens, são atestados de insegurança, de desconhecimento sobre a natureza e função das coisas públicas e, na expressão de OTTO MAYER, de "debilidade" da Administração.

O INSTITUTO DA APOSENTADORIA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO

CARLOS DAYRELL

Vice-Presidente do Tribunal de Contas
do Estado de Goiás

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal
de Goiás

1. A Constituição de 1967, em sua nova redação, e o instituto da aposentadoria. 2. Variedades de aposentadoria. 3. Fixação dos proventos da inatividade. 4. Aposentadoria dos magistrados e dos servidores que lhes são equiparados em garantias, prerrogativas e vencimentos. 5. Possibilidade de redução dos limites de idade e de tempo de serviço. 6. Contagem de tempo de serviço federal, estadual e municipal. 7. Contagem, como tempo de serviço, do período de afastamento do cargo, em decorrência de exercício de mandato legislativo federal e estadual. 8. Fixação de proventos em quantia superior aos vencimentos ou à remuneração da atividade. Proibição. Exceções admitidas. 9. Observação final.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1967, EM SUA NOVA REDAÇÃO, E O INSTITUTO DA APOSENTADORIA

A Constituição da República de 24 de janeiro de 1967 passou a vigorar com nova redação, a partir de 30 de outubro de 1969, em decorrência de várias alterações, substanciais algumas, apenas de forma outras, que lhe foram introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 1, promulgada a 17 do mesmo mês.

Manteve-se inalterado o instituto da aposentadoria, porquanto as modificações por que passaram alguns dos dispositivos a êle referentes, ou visaram a dar-lhes melhor ordenação, ou foram apenas de redação.

2. VARIEDADES DE APOSENTADORIA

As variedades de aposentadoria ⁽¹⁾ continuam sendo as seguintes ⁽²⁾:

a) **ordinária**, por invalidez, em suas diversas modalidades (art. 101, I; art. 100, I);

b) **voluntária**, por solicitação do funcionário, após 35 anos de serviço, tempo que se reduz a 30 anos, tratando-se de mulher (art. 101, III, e parágrafo único; art. 100, III, e § 1.º);

c) **compulsória**, por implemento de idade — 70 anos (art. 101, II; art. 100, II);

d) **extraordinária**, em decorrência de acidente em serviço ou de moléstia profissional (arts. 101, I, e 102, I, b; arts. 100, I, e 101, I, b);

e) **disciplinar**, quando decretada “por motivos que interessam ao Estado e ao serviço público” (Ato Institucional n.º 5, de 13-12-68, art. 6.º, § 1.º; art. 182 da atual Constituição).

3. FIXAÇÃO DOS PROVENTOS DA INATIVIDADE

São ainda os mesmos os critérios a se adotarem para a fixação dos proventos, que ora devem corresponder aos vencimentos ou à remuneração da atividade, ora a uma parte dos mesmos, proporcional ao tempo de serviço. As condições que se exigiam para que, nas diversas categorias de aposentadoria, o funcionário fizesse jus a proventos integrais continuam inalterados, a saber ⁽³⁾:

a) na aposentadoria **ordinária**: que o funcionário se ache acometido de doença especificada em lei como “grave, contagiosa ou incurável” (art. 102, I, b, *in fine*; art. 101, I, b, parte final);

(1) Themístocles Brandão Cavalcanti, Curso de Direito Administrativo, 6.ª ed., pág. 436.

(2) Os dispositivos citados em primeiro lugar nas diversas espécies de aposentadoria, excetuada a disciplinar, referem-se à atual redação da Constituição de 1967; os mencionados depois dizem respeito à redação anterior à Emenda Constitucional n.º 1.

(3) Os dispositivos mencionados em primeiro lugar, nas diversas modalidades de aposentadoria, com exceção da disciplinar, referem-se à atual redação da Carta de 1967, enquanto os citados depois dizem respeito à redação anterior à Emenda Constitucional n.º 1.

b) na aposentadoria **voluntária**: que o funcionário conte 35 anos de serviço, ou 30, tratando-se de mulher (art. 102, I; art. 101, I, **a**);

c) na aposentadoria **compulsória**: que o funcionário conte 35 anos de serviço, se do sexo masculino; ou 30 anos de serviço, se do sexo feminino (art. 102, II; art. 101, II);

d) na aposentadoria **extraordinária** os proventos serão sempre integrais (art. 102, I, **b**; art. 101, I, **b**);

e) na aposentadoria **disciplinar**: que o funcionário conte 35 anos de serviço ou, tratando-se de mulher, 30 anos de serviço (Ato Institucional n.º 5, de 13-12-68, art. 6.º § 1.º; art. 182 da Constituição, em sua atual redação).

4. APOSENTADORIA DOS MAGISTRADOS E DOS SERVIDORES QUE LHE SÃO EQUIPARADOS EM GARANTIAS, PRERROGATIVAS E VENCIMENTOS

Outras são as normas constitucionais disciplinadoras da aposentadoria dos magistrados, assim no que respeita ao tempo de serviço exigido, como à fixação dos proventos, o mesmo ocorrendo relativamente àqueles que, pelas funções que exercem, integrantes de Tribunais “instituídos com o caráter de verdadeira magistratura” (4), a eles se equiparam em garantias, prerrogativas e vantagens, como, por força do que dispõe o Estatuto Máximo federal (art. 72, § 3.º, correspondente ao antigo art. 73, § 3.º), acontece com os Ministros do Tribunal de Contas da União e, em decorrência de prescrições das Constituições estaduais (Constituição de Goiás, de maio de 1967, art. 40, § 3.º), com os integrantes dos Tribunais de Contas dos Estados. Essa equiparação — diga-se de passagem — tem sido reiteradamente proclamada legítima pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda recentemente, o Pretório Excelso, repelindo a argüição de inconstitucionalidade da vigente Constituição do Estado de São Paulo, na parte em que equiparou os Ministros do Tribunal de Contas, em “direitos, garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos”, aos Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 89, § 1.º), decidiu, por unanimidade, como já o fizera antes (Súmula aprovada em sessão de 13-12-63, pág. 42), pela legitimidade dessa equiparação:

“O texto em exame — consta da citada decisão — não contém prescrição incompatível ou inconciliável com os arts. 96 e 106 da Carta Política de 1967.”

(4) Castro Nunes, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, págs. 127 e 128.

“No art. 73, § 3.º, da Constituição Federal, o legislador constituinte, ao estender as garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos aos Ministros do Tribunal de Contas, teve em mente assegurar a independência necessária ao desempenho de sua delicada função, como órgão de fiscalização financeira e orçamentária. Razoável a sua adoção, no plano estadual, nos Tribunais de Contas, que também devem ficar livres de possível cerceamento e influência partida do Poder Executivo” (5).

Se a aposentadoria de tais servidores é (6):

a) **ordinária**, os proventos serão sempre integrais, ainda que motivada por enfermidade que não se inclua entre as catalogadas por lei como graves, contagiosas ou incuráveis (art. 113, parágrafo único; art. 108, § 1.º);

b) **voluntária**, o tempo de serviço exigido é de 30 anos, mesmo que se trate de servidor do sexo masculino (art. 113, § 1.º; art. 108, § 1.º);

c) **compulsória**, os proventos corresponderão sempre aos vencimentos ou à remuneração da atividade, qualquer que seja o tempo de serviço (art. 113, § 1.º; art. 108, § 1.º);

d) **extraordinária**, serão integrais os proventos, a exemplo, aliás, do que ocorre com os funcionários em geral;

e) **disciplinar**, os proventos, no entender de alguns, serão integrais, qualquer que seja o tempo de serviço, em razão da irredutibilidade de vencimentos assegurada a tais servidores, não atingida por qualquer dos Atos Institucionais editados a partir de 9 de abril de 1964, enquanto, para outros, apenas numa hipótese serão eles proporcionais, qual a de não contar o aposentado 30 anos de serviço e, além disso, assim determinar o respectivo decreto.

5. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS LIMITES DE IDADE E DE TEMPO DE SERVIÇO

A possibilidade dessa redução foi mantida. Exige-se, agora, ao que se vê da nova redação dada pela Emenda Constitucional promulgada a 17 de

(5) Supremo Tribunal Federal, acórdão de 12-7-68, in “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 46, págs. 441 a 489.

(6) Os dispositivos citados em primeiro lugar referem-se à atual redação da Lei Maior de 1967, enquanto que os mencionados depois dizem respeito à redação anterior à Emenda Constitucional n.º 1.

outubro último, ao § 2.º do art. 100 da citada Carta (atual art. 103), que os casos especiais capazes de justificá-la sejam indicados em lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

6. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Prescrevendo que “o tempo de serviço público federal, estadual e municipal será computado integralmente para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei” (art. 102, § 3.º), nenhuma inovação trouxe a Emenda Constitucional n.º 1, a não ser quanto às expressões “na forma da lei”, que não constavam da antiga redação do dispositivo que acolhia essa possibilidade (art. 101, § 1.º).

A Carta Magna de 1946 continha prescrição idêntica. Apreciando-a, assim se manifestou CARLOS MAXIMILIANO:

“O serviço público é um só, embora prestado a Pessoas de Direito Público diversas; tudo é Brasil; não há porque estabelecer diferença de contagem de tempo entre o labor prestado à União e o recebido por Estado ou Município, como se fazia até 1946” (7).

7. CONTAGEM, COMO TEMPO DE SERVIÇO, DO PERÍODO DE AFASTAMENTO DO CARGO, EM DECORRÊNCIA DE EXERCÍCIO DE MANDATO LEGISLATIVO FEDERAL OU ESTADUAL

Admite-se, ainda hoje, tal prática, pois as normas constitucionais que a sancionavam sofreram apenas emendas de redação, que não lhe restringiram nem lhe ampliaram o alcance (art. 104 e § 1.º, correspondentes aos art. 102 e § 1.º da redação anterior).

8. FIXAÇÃO DE PROVENTOS EM QUANTIA SUPERIOR AOS VENCIMENTOS OU À REMUNERAÇÃO DA ATIVIDADE. PROIBIÇÃO. EXCEÇÕES ADMITIDAS

O Código Político de 1967, em preceito que se manteve inalterado, veda a fixação de proventos em quantia que exceda os vencimentos ou a remuneração da atividade (atual § 2.º do art. 102, correspondente ao antigo § 3.º do art. 101).

Duas exceções foram, no entanto, admitidas.

Relaciona-se a primeira com a posterior revisão dos proventos, conseqüente de aumento geral de vencimentos dos funcionários em atividade, ditado pela alteração do poder aquisitivo da moeda, quando, por motivos

(7) Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, edição de 1954, vol. III, págs. 255 e 256.

óbvios, era permitido, e ainda se permite, venham êles a ultrapassar a remuneração percebida antes da jubilação.

Divergências tem suscitado a interpretação do dispositivo constitucional que acolhe tal exceção, não propriamente quanto à possibilidade, que ninguém põe em dúvida, de virem os proventos, em consequência da revisão aí permitida, a ultrapassar a remuneração da atividade, mas relativamente à admissibilidade de se atribuir aos inativos aumento inferior àquele concedido, em caráter geral, aos funcionários em exercício.

A nós sempre nos pareceu que todo aumento que, em caráter geral, motivado pela perda do valor aquisitivo da moeda, fôr concedido aos funcionários em atividade deve ser extensivo, na mesma proporção, aos jubilados, pois a alteração do poder aquisitivo do dinheiro reflete-se com igual intensidade sôbre o que percebem uns e outros. Se, em verdade, medida de cunho geral aumenta os vencimentos dos funcionários em exercício, visando à recomposição de seu valor, comprometido pela desvalorização da moeda, e se em tal caso obrigatória se torna a revisão dos proventos dos inativos, claro que essa revisão há de fazer-se na mesma proporção, sob pena de atingir apenas em parte o objetivo visado. Êste, aliás, o entendimento que tem prevalecido na órbita federal, apesar da disposição do art. 182, letra a, da Lei n.º 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos da União), tanto assim que o último aumento de vencimentos concedido aos servidores federais foi extensivo, em idêntica proporção, aos aposentados. Entre os defensores da tese alista-se EDUARDO ESPINOLA, que, em comentários ao art. 193 da Constituição de 18 de setembro de 1946, do qual é cópia fiel o art. 102, § 1.º, da atual Carta, afirma:

“Parece-nos, no entanto, que o aumento deve ser igual, por serem iguais as razões que o determinaram e iguais as necessidades de uns e de outros” (8).

A Constituição do Estado de São Paulo, recentemente adaptada à Lei Maior da República pela Emenda n.º 2, de 30 de outubro do corrente ano, contém disposição acolhendo expressamente o ponto de vista que sempre se nos afigurou acertado. Com efeito, prescreve, em sua parte final, o item X do art. 92 da Carta Política paulista:

“Qualquer alteração de vencimentos e vantagens dos funcionários em atividade, em virtude de medida geral, **será extensiva aos proventos dos inativos, na mesma proporção**” (O grifo é nosso).

A segunda exceção referia-se o art. 177, § 1.º, da Constituição Federal vigente, em sua antiga redação, nestes termos:

“O servidor que já tiver satisfeito, ou vier a satisfazer, dentro de um ano, as condições necessárias para a aposentadoria nos termos da legislação vigente na data desta Constituição, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos nessa legislação.”

(8) Eduardo Espínola, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, edição de 1952, vol. II, pág. 663.

A nova redação dada à citada Carta pela Emenda Constitucional n.º 1, editada a 17 de outubro pretérito, não reproduz tal preceito. Daí justificar-se a seguinte indagação:

Os funcionários que, enquadrados na exceção acolhida pelo dispositivo constitucional transcrito, deixaram de pleitear sua jubilação, preferindo continuar em exercício, podem ainda requerer sua transferência para a inatividade com os “direitos e vantagens” previstos na legislação em vigor a 24 de janeiro de 1967?

Impõe-se, sem dúvida, a resposta afirmativa.

A circunstância de não ter sido o preceito em exame reproduzido ao se atribuir nova redação ao Estatuto de 1967 não é de molde a autorizar conclusão diversa. É que essa repetição, desnecessária que era, em verdade não se justificava. Disposição transitória, atingiu ela sua finalidade, exaurindo-se com o decurso do prazo de um ano, contado da vigência da Lei Maior em que se inscreveu. Serviu de fundamento a inúmeros atos concessórios de aposentadoria a servidores que contavam menos de 35 anos de serviço público, autorizados pela legislação em vigor à data da mencionada Constituição; justificou, em vários casos, a fixação de proventos em quantia superior aos vencimentos ou à remuneração da atividade; assegurou, ainda, a todos quantos já haviam satisfeito, a 24 de janeiro de 1967, as condições que as leis então em vigor consideravam necessárias para a jubilação, ou vieram a satisfazê-las no aludido prazo, a faculdade de se aposentarem, quando lhes parecer conveniente, com os “direitos e vantagens” previstos na por vêzes referida legislação.

Assiste, sem resquício de dúvida, a todos os que se achem em tal situação, irrecusável direito ao benefício, direito já incorporado ao seu patrimônio. O respeito ao direito adquirido, princípio acolhido pela atual Carta Política, a exemplo, aliás, de tôdas as Constituições brasileiras (excetuada apenas a de 1937), afasta para bem longe a possibilidade de conclusão diferente.

Merece transcrição recente acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 62.631, de São Paulo, no qual, além de manifestar-se sobre o direito à aposentadoria em face de alterações das prescrições legais reguladoras de sua concessão, realça aquela Côrte a distinção que há entre aquisição do direito e exercício do direito:

“Se, na vigência da lei anterior, o impetrante preencher todos os requisitos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria, não o fez perder o seu direito, que já estava adquirido. “Um direito já adquirido não se pode transmutar em expectativa de direito, só porque o titular preferiu continuar trabalhando e não requereu a aposentadoria antes de revogada a lei em cuja vigência ocorrera a aquisição do direito. Expectativa de direito é algo que antecede à sua aquisição; e não pode ser posterior a esta.

“Uma coisa é a aquisição do direito; outra, diversa, é o seu uso ou exercício. Não devem as duas ser confundidas. E convém ao

interesse público que não o sejam, porque, assim, quando pioradas pela lei as condições de aposentadoria, se permitirá que aquêles eventualmente atingidos por ela, mas já então com os requisitos para se aposentarem de acôrdo com a lei anterior, em vez de o fazerem imediatamente, em massa, como costuma ocorrer com grave ônus para os cofres públicos, continuem trabalhando, sem que o Tesouro tenha de pagar, em cada caso, a dois, ao nôvo servidor em atividade e ao inativo" (9).

É certo que a Emenda Constitucional recentemente promulgada podia ter abolido êsse direito, sabido como é que "uma reforma constitucional não pode sofrer restrições com fundamento na idéia genérica do respeito ao direito adquirido" (10). Dessa faculdade, entretanto, não se valeu a Emenda em questão. Nenhuma de suas prescrições pode, em verdade, levar à conclusão de que sequer se pretendeu invalidar o direito adquirido pelos funcionários que, de acôrdo com a legislação em vigor a 24 de janeiro de 1967, já haviam preenchido àquela data os requisitos necessários para a aposentadoria, ou vierem a satisfazê-los dentro de um ano. Deduzir êsse propósito da não inserção do artigo § 1.º do art. 177 no texto constitucional decorrente da reforma editada a 17 de outubro último é o que não se concebe, pois, como já ficou dito, tratando-se, como se tratava, de uma disposição transitória, que já havia atingido plenamente sua finalidade, tal providência não se justificava, por desnecessária.

Ora, se assim é, e se por outro lado a recente reforma de nossa Carta Magna não atingiu o princípio assegurador do respeito ao direito adquirido, não há como se fugir à conclusão de que os funcionários que, amparados pela disposição do antigo art. 177, § 1.º, preferiram continuar em atividade, podem transferir-se para a inatividade quando bem o entenderem, com os direitos e vantagens previstos nas leis disciplinadoras da aposentadoria que vigorassem a 24 de janeiro de 1967.

9. OBSERVAÇÃO FINAL

Observe-se, por fim, que, sendo extensivas aos funcionários dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios as prescrições sôbre os funcionários da União contidas no Capítulo VII, Seção VII, da atual Constituição da República (art. 108), a uns e a outros se aplicam as considerações que aduzimos, à luz da citada Carta, sôbre o instituto da aposentadoria.

(9) Supremo Tribunal Federal, acórdão de 12-11-68, in "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 48, pág. 392.

(10) Calo Mário da Silva Pereira, "Instituições de Direito Civil", vol. I, págs. 127 e 128.

O Apoio Técnico e Administrativo ao Partido e ao Parlamentar

SULLY ALVES DE SOUZA
(da Universidade de Brasília)

A procura do melhor é uma constante humana, levando ao reexame de métodos e conceitos adotados e da própria atuação de indivíduos e órgãos em busca do melhor atendimento de suas metas e finalidades.

As funções do partido político, especialmente daquele que pretenda atuar num país em desenvolvimento como o Brasil, onde não há uma tradição partidária de eficiência, talvez não possam ser devidamente desempenhadas se não lhe forem proporcionados certos meios e criadas as estruturas necessárias.

Inicialmente, o partido, para viver, precisa ter elementos que atuem nas câmaras representativas, daí decorrendo a missão, adjetiva e preliminar, porém da mais alta importância, de manter a possibilidade de obter os votos suficientes para garantir a eleição de seus candidatos. É a atividade tipicamente eleitoral.

Para uns, é a mais importante por ser excludente: sem representantes no Congresso, não adiantam defesas da posição nem estruturas. Sem candidatos eleitos, o partido político é letra morta, é organismo sem função. Isso é certo, como o é, também, que o partido não garantirá seu sucesso e a sua sobrevivência apenas com a vitória nas eleições: o trabalho dos representantes e do partido há de garantir, por sua vez, o resultado das próximas eleições, que serão fatalmente afetadas se o balanço partidário, na legislatura, acusar inoperância, improdutividade ou inoportunidade na colocação e na solução dos problemas.

Com a eleição de seus representantes — e sem descurar da função eleitoral, que é permanente — o partido passa à sua tarefa tipicamente parlamentar, ou seja, a de defender a sua posição no Congresso, quer propondo medidas e projetos dentro da linha adotada, quer combatendo proposições que a contradigam, quer apoiando proposições governamentais que as sustentem.

Considerando que a manutenção do poder, mais que a sua obtenção, é o grande resultado final da atuação partidária, aí é que fica demonstrada a sua participação nos problemas da nação. É a sua missão substantiva. Através dela é que os eleitores vão ver se valeu a pena votar nos seus candidatos, se eles correspondem à sua expectativa. É neste ponto, também, que a Nação julga o partido, o regime representativo e, por via de consequência, o próprio Congresso.

Dentro de uma temática de modernização, visando à maior eficiência, tais atividades devem ser apoiadas por outras, de tipo técnico e administrativo.

Inicialmente, aponte-se a atuação junto aos eleitores, para aferir a sua opinião não só sobre a nitidez e a justeza das posições a serem defendidas nas campanhas eleitorais e no Congresso como sobre a própria atuação do partido, através de seus líderes e representantes. Inclua-se, aqui, a função esclarecedora naqueles pontos em que se mostre obscura a compreensão das posições assumidas, permitindo a correção, ante a verificação de equívocos ou distorções, das mensagens transmitidas ou, em alguns casos, da própria atitude assumida. Como decorrência natural dessa atuação, deverá haver maior êxito na conquista de novos adeptos e no fortalecimento dos quadros do partido, na base de exposição e debate de idéias e de assuntos e não apenas de convite para participar de eleição. Pode-se incluir nesses contatos (como fazem os partidos ingleses) a prestação de pequenos serviços (tipo carteira de motorista, identidade etc.). É, como se vê, um trabalho típico de relações públicas e divulgação.

Outra atividade de apoio é a de verificação e aferição constante dos trabalhos parlamentares que permite, a todo instante, ver os seus resultados, a participação dos representantes, as omissões, a "presença" do partido nas grandes decisões, a sua colaboração técnica e política na solução dos problemas. Para tanto se faz necessário um órgão de aferição permanente.

Por outro lado, numa instituição política por excelência, como é o partido, parece ter sentido a existência de um órgão permanente de estudos. O próprio desenvolvimento dos partidos políticos, verificado no âmbito brasileiro, no latino-americano e até no plano mundial deve ser um tema "em dia" para consulta e inspiração dos parlamentares. Mais importante entretanto, é ter presente — e atualizado — o quadro dos grandes problemas brasileiros, evitando que os partidos sejam surpreendidos quando tiverem que se pronunciar sobre temas importantes e possivelmente urgentes, estando, entretanto, despreparados.

O representante legislativo é, essencialmente, um político não obrigatoriamente um técnico. Entretanto, passa por suas mãos uma enorme variedade de assuntos, alguns muito especializados, tornando necessário um órgão de alto padrão técnico para esse apoio: deve ter caráter permanente, com pauta de estudos a cargo dos parlamentares ou técnicos contratados. Não deve ser confundido com um outro, mais dinâmico, geralmente conhecido como Assessoria Parlamentar ou Legislativa que, embora igualmente técnico, se destina ao apoio imediato, ao pronto-socorro parlamentar. Por sua vez, este órgão não pode ter atividade de assessoria de ordem particular, esta meramente administrativa, mais uma função de secretariado dos parlamentares.

Os órgãos de apoio aos parlamentares e seus partidos constituem um assunto pouco versado pelos cientistas políticos, não aparecendo, geralmente, nos esquemas e nas estruturas partidárias. Dificilmente se depara com referências à capacidade dos partidos para apreciar os

problemas e estudá-los, possibilitando-lhes o manuseio de elementos que lhes permitam propor medidas, combater idéias ou adotar procedimentos em quaisquer matérias que lhes sejam presentes, com base em estudos e pesquisas ordenadas.

Entretanto, os políticos informados e esclarecidos em dia com os assuntos deverão, com a união da política com a técnica, mostrar-se melhores participantes da vida do País, mais respeitados pelos eleitores, quaisquer que sejam as suas tendências, transportando-se, naturalmente, tais sentimentos para o Congresso, que conta com essa participação qualificada.

É conhecido o episódio, ocorrido em 1941, com o Senado norte-americano, quando assessôres do presidente ali compareceram para debater com os senadores uma mensagem governamental de que eram portadores, tendo os parlamentares ficado na constrangedora situação de não poderem discutir o assunto ante o desconhecimento que tinham da matéria. A capacidade técnica do Executivo se mostrava esmagadora: aparentemente, o Legislativo começava a se transformar em mero órgão homologador. Envolvidos por tal desalento, e ainda que fôsse por todos aceito que os senadores eram representantes políticos e não técnicos, chegaram êles à conclusão de que se a capacidade técnica do Congresso era o preço da sobrevivência da instituição havia que pagá-lo.

Partiu-se daí para obter a maior especialização possível nas comissões, não só através do esforço próprio dos parlamentares como pela contratação dos técnicos que se fizessem necessários. Tais providências, unidas à reformulação do Serviço de Informações do Legislativo (The Legislative Reference Service), levaram o Congresso do país irmão a um excepcional nível de conhecimentos e de eficiência, sendo hoje os seus técnicos disputados no mercado de trabalho inclusive pelo próprio Executivo.

Essa ocorrência talvez valha para todos aquêles, pessoas ou instituições, que não queiram ficar marginalizados no processo da informação e do conhecimento.

Assentados êstes pontos, vejamos o que ocorre com os nossos partidos políticos, e os nossos parlamentares, de modo a se verificar se êles estão em condições de atender às suas tarefas, se têm organização e estrutura para cumprir, o mais tènicamente possível, o papel que lhes compete.

Regra geral, inclusive, em âmbito mundial, o partido político é um organismo preparado para disputar eleições. Ainda que o faça quase só nas épocas próprias, êle está sempre preparado para atuar em tais condições. Essa atividade, embora vital para sua subsistência, é puramente adjetiva e busca a vitória eleitoral, rivalizando, entretanto, com a atividade parlamentar, cujos resultados podem ajudar ou prejudicar a vitória no próximo pleito.

Daí porque o contato com os eleitores — e êles disso muito se queixam — se faz geralmente não em termos de prestação de contas ou de defesa de posições, mas em tom de mera solicitação para o pro-

blema emergente da eleição próxima. Não é normal se ver o partido exercendo a sua função "esclarecedora" junto ao eleitorado, salvo quando algo ocorre que possa desmerecer a instituição ou o representante: não é um trabalho desinteressado, da divulgação política ou democrática.

Note-se que os pontos de vista do eleitor, de um lado, e do candidato ou do Partido, de outro, são muito diferentes. O parlamentar se dirige ao eleitor visando à afirmação de sua posição. O eleitor olha o seu eleito com os olhos críticos de quem quer ver qual o destino dado ao seu voto e, no fundo, verificar se valeu a pena exercer, da forma pela qual o fez, a obrigação eleitoral.

Não temos, pelo menos no Brasil, a atuação partidária permanente — ressalvado sempre a da época das eleições — para aumentar a filiação partidária, que envolve, afinal, um convite à participação no jôgo democrático, altamente estimulante para despertar o povo da apatia ou do desinterêsse pelas coisas da política, estando em seu bôjo o desinterêsse pelo próprio Congresso. A crença na atuação do Executivo, com seu alto poder de ação, pode chegar à verdadeira fixação do eleitor neste último, como depositário de tôdas as esperanças, especialmente se êle se mostra agressivo na proposição de medidas e na tomada de posição ligadas à satisfação do que o povo pretende obter ou do que acha correto adotar, na execução de obras e na adoção de programas.

Na missão partidária se inclui a obrigação de os seus membros se aperfeiçoarem, o que representa, também, uma garantia de boa participação, pelo conhecimento, nos problemas da nação e de permanência do partido no panorama político nacional como um quadro preparado para enfrentar os assuntos que lhe sejam presentes.

Já caminhamos para melhor solução dessa falta de apoio. Veja-se o papel que desempenham as bibliotecas de nosso Congresso Nacional na ajuda a deputados e senadores que dela necessitam. Trata-se, como se sabe, de um valioso apoio bibliográfico. Falta, entretanto, o órgão partidário de assessoramento prôpriamente dito. Falta, também, o grande centro de dados que permita, rapidamente, ter à mão os elementos básicos para o estudo de um projeto ou para a formulação de uma proposição, centro êsse que não poderá tardar em ser montado no Congresso Nacional, preliminarmente para que se tenha, com facilidade e rapidez, tôda a referência à legislação de que se precisa, atingindo, por ora, mais de 100.000 textos. Pode-se imaginar o que isso não irá significar, inclusive, para a própria Justiça.

O Presidente do Partido, devidamente assessorado, precisa ficar liberado para a supervisão geral, com bastante margem de descentralização de atividades.

No plano da atuação nacional, parece necessária uma tarefa de aglutinação permanente, com a verificação das atividades regionais. É claro que o comportamento do partido não tem que ser um só: é de sua própria essência a adaptação às políticas locais. Entretanto, a permanente verificação desse comportamento regional, frente à política nacional do partido, é tarefa indispensável para evitar o fraccionamento e enfraquecimento em certas posições, garantindo uma espécie de fe-

deralismo do partido político, no qual aos diretórios regionais e aos próprios políticos seja garantida a devida autonomia dentro, entretanto, “da linha partidária”.

Os resultados da atuação partidária mostram-se nítidos no trabalho dos parlamentares no Congresso. A sua atividade nas comissões e no plenário, a maior ou menor agressividade no trato dos assuntos, o contrôlo sobre a atuação do Executivo, a participação em congressos internacionais, tudo isto aliado à aferição dos resultados reais (proposições aprovadas, políticas alteradas, fixação de conceitos) é que constrói a imagem do partido como instituição de real valor no quadro da política nacional. Tais resultados devem vir a público como um balanço de atividades que demonstrará, ou não, a validade do partido como elemento influenciador do quadro político nacional.

Fica nítida aí a necessidade de um bom relacionamento não só com os correligionários como com o eleitorado e o público em geral: é o problema da comunicação que não pode ser olvidado pelas instituições partidárias, carentes de afirmação, especialmente neste momento da vida política brasileira, em que parece necessário reafirmar sua necessidade e utilidade.

Dentro desse esboço, especialmente na parte do apoio sugerido, foi o pronunciamento do Senador José Sarney, ao final de seu discurso publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 23-6-71, acompanhado de um organograma no qual sugeriu a solução desses problemas através da constituição de comitês e conselhos, com divisões de assuntos específicos, tudo de modo a “transformar os partidos em um permanente seminário de formação de lideranças, de aberturas de rumos, de soluções...”. O ilustre Senador arrematou o seu discurso afirmando que “não pode existir democracia representativa sem estrutura partidária capaz de assumir a responsabilidade de um país que se desenvolve e não somente a caricatura de uma estrutura partidária”.

Veja-se que tudo que se pretende é que os partidos tenham meios adequados para o bom desempenho de sua missão, que tenham uma estrutura que possa suportar a tarefa a que se lancem, permitindo os resultados que devem surgir de sua atuação.

Entretanto, na parte parlamentar, há que dar apoio aos próprios deputados e senadores. Ainda que a organização partidária lhes proporcione a assessoria parlamentar imediata e lhes permita o acesso a boas fontes de informação, estudo e pesquisa (o Conselho de Estudos Políticos a que se refere o Senador José Sarney), ainda há que cuidar do secretariado do próprio parlamentar.

O seu contato pessoal com os eleitores, não só em termos sociais (aniversários, mensagens de natal etc.), como para prestação de contas, atendimento a solicitações, fichamento de necessidades regionais, de sugestões e para o próprio ordenamento das tarefas parlamentares, exige tempo, material e organização.

Sabe-se, a propósito, que alguns parlamentares, com grande esforço próprio, fazem tais contatos ordenadamente, incluindo aí o balanço

anual de suas atividades, sendo evidente que estes últimos facilitam, ao extremo, a clássica solicitação de votos na proximidade das eleições.

Vale a pena mencionar o que ocorre com os representantes no Congresso norte-americano. O seu subsídio é fixo, não havendo, também, remuneração por sessão extraordinária. Cada representante tem à sua disposição uma importância bem superior ao seu subsídio para atender às despesas com o escritório, pessoal, assistência ao eleitorado etc., permitindo-lhe a manutenção de um escritório na sua cidade e de outro em Washington. As despesas devem ser comprovadas em escrituração própria e sua fiscalização se faz pelo imposto de renda.

Assim tôdas essas despesas (salvo o porte postal, de que é isento) são pagas pelo representante com aquela espécie de "ajuda de custo".

É evidente que, se esse sistema vem aprovando na Nação do Norte, implica, por sua vez, em envolvimento em outro contexto diverso do nosso. Basta ver que, entre nós, não seria possível o controle de tais despesas pelo imposto de renda.

A menção, entretanto, se destaca pelo que contém de valorização da figura do deputado e do senador no que concerne ao fornecimento de meios de trabalho e à comunicação com seus eleitores, para o que parece imprescindível um secretariado que permita não só o contato meramente social, como a prestação de contas, o balanço de atividades para chegar à solicitação de votos — com a apresentação do "programa" — da época das eleições.

Essa dinâmica da vida do parlamentar custa dinheiro — que poucos têm, e exige organização — que nem todos podem obter.

Assim, a participação oficial no financiamento dessa atividade de apoio parece defensável, senão por outras razões pela circunstância de igualar as oportunidades dos nossos congressistas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Embora somente algumas das obras e dos trabalhos adiante citados cuidem da estrutura administrativa e técnica dos partidos, aqui val a referência bibliográfica para os interessados:

- "Political Parties (A behavioral analysis)", Samuel J. Eldersveld, Chicago, 1964;
- "The study of comparative government and politics", Gunnar Heckscher, George Allen & Unwin Ltda., London, 1957;
- "Parties and Politics", Avery Leiserson. Alfred A. Knopf, N. York, 1958;
- "Modern Political Parties", Frederick C. Barghoorn & Al. Chicago Press, 1956;
- "Los Partidos Políticos, Instrumentos de Gobierno", Liliares Quintana, Alfa, Buenos Aires, 1945;
- "Os Partidos Políticos", Maurice Duverger. Zahar, Rio, 1970;
- "The Australian Political Party System", S. R. Davis & Al. Sidney, 1954;
- "The Constitution of the Liberal Democratic Party" (Japão — extrato);
- "European Political Parties. Political and Economic Planning", George Allen & Unwin Ltd., Ruskin House, London, 1969;
- "European Government", Robert G. Neumann. MacGraw-Hill Co., New York, 1968;
- "Reforma do Poder Legislativo", Câmara dos Deputados, Brasília, 1966;
- "Lei Orgânica dos Partidos no Brasil", Josaphat Marinho in "Revista de Informação Legislativa", Ano III, nº 12, pág. 47 em diante;
- "Ensaio de Sociologia Eleitoral", Orlando M. Carvalho, "Revista Brasileira de Estudos Políticos", Belo Horizonte, 1958.

REDUÇÃO DOS CUSTOS GRÁFICOS-EDITORIAIS

— Sugestões —

(Versão Preliminar) *

R. A. AMARAL VIEIRA

Diretor da

Editôra da Fundação Getúlio Vargas

SUMÁRIO

- | | |
|--|---|
| 1. Processo gráfico-editorial | 5. Escolha do processo gráfico |
| 1.1 Política editorial | 5.1 Sistemas de composição de livro em uso no Brasil |
| 1.2 Custo gráfico | |
| 1.3 Decomposição do preço de capa | 6. A escolha da composição |
| 1.4 Os custos nas traduções | |
| 1.5 O custo do livro no Brasil é baixo | 7. Sistemas de impressão em uso no Brasil |
| 1.6 A relação tiragem/custo | |
| 1.7 Problemas de comercialização | 8. Sistemas de acabamento de livro em uso no Brasil |
| 2. A participação do papel nos custos | 8.1 Acabamento de capa |
| 3. As soluções ao alcance do editor | 8.2 A fixação da tiragem |
| 3.1 Crítica da editôra tradicional | 8.3 Formato |
| 3.2 Critérios de uma editôra moderna | 8.4 A contribuição do acabamento para a redução de custos |
| 4. Comercialização | |
| 4.1 Algumas saídas | 9. Política de financiamento |

(*) Conferência proferida no "I Congresso Nacional de Comunicação", promovido pela Associação Brasileira de Imprensa (10 a 16 de setembro de 1971).

1. PROCESSO GRÁFICO-EDITORIAL

A produção editorial, objeto das presentes considerações, não deve ser encarada como um processo autônomo, senão dentro do complexo gráfico-editorial, nêle compreendidas tôdas as fases da produção de um livro ou revista, desde a criação puramente intelectual do texto à sua entrega ao mercado como produto final. Partindo do exposto, entendemos que o barateamento do livro é consequência da racionalização de todo o processo produtivo, de que resulta insuficiente tão-sòmente atingir bons níveis na produção gráfica se o custo da elaboração editorial conservar-se alto, e vice-versa.

1.1 Política editorial

Entendendo o processo em sua globalidade e unicidade, isto é, como gráfico-editorial, anulada, portanto, a visão particularista que enfatiza ora o aspecto editorial, ora o gráfico, podemos afirmar a inconveniência de qualquer planejamento cuja projeção não considere o produto final: livro ou revista. Em outras palavras, a seleção e análise dos originais, e, a partir daí, o projeto editorial, devem levar em conta, ao lado de outros fatores, o objeto da publicação, o público a que se destina, o conteúdo da informação etc. De outra forma, sugerimos como imprescindível a fixação de uma doutrina ou política editorial. A sua inexistência — quer da parte do Governo, quer dos editôres em sua maioria —, muitas distorções são cometidas diariamente em prejuízo não só da indústria editorial, como, especialmente, da cultura do País. Ponto fundamental é a conceituação do *livro* e a definição de seu papel em um país subdesenvolvido, o Brasil, por exemplo. *Qual sua missão básica? Instruir, transmitir informação, entreter?*

Partindo, por uma simples questão de método, do pressuposto de que seu escopo é *transmitir informações*, reformulemos a pergunta: qual a política que deve presidir sua apresentação gráfica? Acabamento leve, relativamente barato, mas, também, de menor duração, pois, no século da tecnologia, supõe-se pequena a vida útil da informação? Edições comportando tiragens elevadas, destinadas ao grande público? Livros de melhor acabamento e maior durabilidade ainda que sujeitos a custos elevados?

Admitamos, agora, tomando como princípio a realidade brasileira, uma política que considere o livro como o instrumento basilar do desenvolvimento cultural e, por força dêste conceito, objetive sua disseminação. Tal disseminação, quase diria massificação, por que todos almejamos, estaria obstaculizada pelo baixo nível de renda da população, tornando impraticável a compra de livros e periódicos pelo menos na medida requerida pelo processo desenvolvimentista do País. Restaria sugerir meios visando à redução dos custos gráfico-editoriais, ou seja, o barateamento do preço de capa do livro, adequando-o ao poder aquisitivo da população.

1.2 Custo gráfico

O preço de venda de um livro resulta da equação custo gráfico-editorial *versus* tiragem. Por custo gráfico entende-se o dispêndio com a produção in-

dustrial (tipografia, papel, revisão, ilustrações, artes-finais, clicheria ou fotolitos etc.); no custo editorial são computadas despesas tais como: revisão de originais, marcação, diagramação etc. Os direitos autorais e o *copyright* raramente interferem na fixação do preço de capa. Sobre o custo gráfico-editorial é projetada uma porcentagem mais ou menos aleatória (em regra 10%) destinada ao custeio de despesas de administração, armazenagem, fundo de comércio, riscos, capital de giro etc. O valor global resulta do custo gráfico-editorial mais taxa de administração; dividido pelo total da tiragem oferece o valor unitário. O preço de venda é obtido pela multiplicação do valor unitário por um índice teoricamente calculado com base em fatores de ordem econômica e em estimativas de mercado. O multiplicador mínimo (abaixo do qual o resultado da vendagem dificilmente cobrirá as despesas) é, normalmente, quatro; a queda do preço unitário, freqüente nas segundas e seguintes tiragens, fornece às editôras a utilização de índices mais elevados, seis ou sete muitas vezes. Nas casas editôras que trabalham com algum planejamento, os livros, ao serem lançados, têm usualmente o preço de venda fixado com base no índice cinco; o editor que assim procede investe na primeira edição contando obter melhor margem de lucro nas tiragens subseqüentes. O funcionamento, a contento, de tal política implica na necessidade de a primeira tiragem recuperar os investimentos, assegurada a existência de novas impressões, o que é quase impossível. As reimpressões, de maneira geral, aproveitam industrialmente a primeira edição (a regra é fotografar a primeira tiragem e imprimir a segunda em *offset*), proporcionando um custo unitário mais baixo. O editor, assim, poderá lançar mão de um índice mais alto, sem, contudo, inflacionar o preço de venda. O custo vai caindo progressivamente à proporção que as novas tiragens são lançadas. ⁽¹⁾

Infelizmente, não estamos diante de uma regra na indústria editorial brasileira. Desgraçadamente, a característica entre nós é a existência de tiragens pequenas, grande demora na sua comercialização e poucas reedições. O notável intervalo entre as reedições ou novas tiragens, quando ocorrem, torna impossível ou desaconselhável (caso do livro técnico) a reprodução fotográfica da composição do texto da primeira edição. A defasagem entre o lançamento do livro e sua venda total torna inconveniente a segunda tiragem da primeira edição impondo a segunda edição revista, refundida, ampliada etc.

Os dados de que dispomos asseguram o aproveitamento da composição ou do fotolito da primeira edição economicamente apenas em obras de ficção, de autor falecido, raramente em livros técnicos.

Assim, temos que o editor, ao decidir-se pelo lançamento de um livro, deverá estar seguro do lucro da primeira edição, a única com que contará, com segurança. Mesmo uma margem de segurança tão pequena — venda total da primeira edição — é aleatória. Desconhecem-se fórmulas que — feitas as exceções de praxe — assegurem ao editor, de posse dos originais, distinguir o encalhe certo do *best-seller*.

1. Os *schoolbook* estaduais americanos têm suas edições iniciais em *offset* e tiragens jamais inferiores a 15.000 exemplares. O volume de exemplares relativamente alto (com vistas aos padrões brasileiros) reduz os custos, enquanto a impressão por este processo atende à certeza, inexistente no nosso caso, de sucessivas reedições. O livro *Southwest writers anthology* foi editado em 1967 em *offset* com a tiragem de 15.000. No primeiro semestre de 1970, graças a sucessivas reedições, já havia atingido a casa de 80.000.

Veremos agora um modelo de orçamento típico de um livro no Brasil:

CARACTERÍSTICAS

| | | |
|--|--|---------------------------|
| <i>Formato:</i> AM 14 x 21,5 cm | <i>Impressão:</i> Tipográfica | |
| <i>Acabamento:</i> Brochura Plastificada | | |
| <i>Papel</i> { | <i>Ilustração:</i> 87 x 114 80 g/m ² (texto) | <i>Nº de páginas:</i> 320 |
| | <i>Cartão:</i> 55 x 73 1408/m ² (capa) | <i>Tiragem:</i> 3.000 |

PREVISÃO DE CUSTOS

| | Cr\$ |
|---|------------------|
| Composição até acabamento – 320 p. a Cr\$ 26,00 | 8.320,00 |
| Capa plastificada em 2 côres | 1.200,00 |
| Papel – texto – 30 resmas a Cr\$ 80,00 | 2.400,00 |
| capa – 800 fôlhas a Cr\$ 0,30 | 240,00 |
| Tradução | – |
| Diagramação e marcação | 100,00 |
| <i>Layout</i> e arte-final de capa | 300,00 |
| <i>Layout</i> e arte-final de anúncio | 250,00 |
| Ilustrações 12 a Cr\$ 30,00 | 360,00 |
| Revisão tipográfica ± 320 a Cr\$ 3,50 p/página | 1.120,00 |
| Clicheria de capa, ilustrações e anúncios | 750,00 |
| Tabela 26 a 0,20 cm ² | 520,00 |
| Provas de transparência | – |
| Fotografias | – |
| Emendas de linhas e repaginação | 600,00 |
| Taxa de administração | 1.616,00 |
| TOTAL | 17.776,00 |
| Custo industrial total | 17.776,00 |
| Custo unitário | 5.92.5 |

Preço de venda:

$$a) 5.92.5 \times 4 = 23,70 \text{ (arred. para 24,00)}$$

$$b) 5.92.5 \times 5 = 29,62 \text{ (arred. para 30,00)}$$

De posse do orçamento e, conseqüentemente, conhecendo o custo unitário, está o editor em condições de fixar o preço de capa. Suponhamos que venha a optar pelo índice (4); assim, lançará o livro no mercado por Cr\$ 24,00 (arredondamento para mais de $5.92.5 \times 4:23,70$); optando, porém, pelo índice cinco (5), mais seguro, terá fixado o preço de venda em Cr\$ 30,00 (arredondamento para mais de $5.92.5 \times 5: 29,62$). Resta conhecer a decomposição do preço de capa.

1.3 Decomposição do preço de capa

Como sabemos, findo o processo industrial de fabricação do livro, inicia-se um outro, talvez mais penoso: a comercialização, em regra, através da rede de distribuidores, espalhada no País. Os distribuidores, firmas comerciais independentes do editor, recebem as publicações, em cotas prefixadas, nem sempre em conta firme, pagamento num prazo mínimo de 120 dias (90 dias fora o mês), com o desconto médio de 50% sôbre o preço de capa. Correm por conta

do editor as despesas com embalagem e geralmente são debitadas ao distribuidor as de transporte.

Seguem-se as demais despesas, tôdas elas consideráveis, a começar pelos direitos autorais. A norma no Brasil é o pagamento de 10% sôbre o preço de capa na medida da vendagem. (2)

Para realizar uma comercialização razoável, os editôres são obrigados a manter um esquema de vendedores praticistas e inspetores de venda, cuja missão principal é estimular as compras pelas livrarias e agentes, nos estados. Os vendedores, embora atuem mais fixamente no eixo Rio-São Paulo, são obrigados a visitar pelo menos tôdas as capitais uma vez por ano. O regime de trabalho varia por emprêsa, sendo comum a existência de vínculo empregatício, remuneração através de salário reduzido e percepção de comissões sôbre as vendas, numa porcentagem dificilmente inferior a 5% (cinco por cento).

Ficamos com o dispêndio de 5% (cinco por cento) na impossibilidade de estimar diversas despesas com viagens etc.

Ao fornecer o pedido, o editor é obrigado a emitir uma duplicata e resgatá-la em banco com o desconto médio de 3%. Não dispomos de estimativas de custos indiretos, tais como encalhe, faturas não honradas, devolução, perdas e outras. Computados apenas os elementos conhecidos, temos, portanto, o preço de capa decomposto como se segue:

| comissões | 24,00 | 100% | Cr\$ | s. fav | 72.000,00 |
|----------------|-------|------------|--------------|----------|------------------|
| distribuidores | | 50% | 12,00 | 12,00 | 36.000,00 |
| custo gráfico | | 20% * | 4,80 | 7,20 | 14.440,00 |
| dd aa | | 10% | 2,40 | 4,80 | 7.200,00 |
| vendedores | | 5% | 1,20 | 3,60 | 3.600,00 |
| desc. bancário | | 3% | 0,72 | 2,88 | 2.160,00 |
| TOTAL | | 88% | 21,12 | — | 63.400,00 |

(*) É evidente que a participação do custo de um gráfico no preço de capa varia em função do índice multiplicador utilizado. Por exemplo: se o índice fôr quatro, a participação será 25% (vinte e cinco por cento).

Assim, o preço de venda aparece oncrado em Cr\$ 21,12, ou seja, 88%, dando ao editor o saldo de Cr\$ 2,88, ou seja, 12% por livro vendido e pago, e Cr\$ 8.600,00 se lograr a venda de tôda a tiragem, o que representa 48% sôbre o total dos investimentos. Ainda não se trata, todavia, de saldo líquido, pois cumpre-lhe custear, entre outras, as despesas seguintes: propaganda (custos crescentemente altos, tornando-a inviável para a maioria das editôras e 90% das edições), embalagens, capital de giro, reinvestimentos, desconto inflacionário etc.

Soma-se à lenta e nem sempre certa recuperação do capital imobilizado o longo processo de despesas iniciado imediatamente após a aprovação dos originais.

O processo editorial tem início, geralmente, com a chegada dos originais à editôra, quase sempre oferecidos pelo autor. Quando preparados a pedido e por encomenda do editor, presume-se que atendam a uma política editorial prefixada e estejam incluídos em determinada programação; estima-se a exis-

2. A editôra da FGV, paga 12% e antecipa 40% do total correspondente à venda integral da tiragem, no ato do lançamento do título.

tência de despesas anteriores como remuneração do responsável ou coordenador da coleção, estudos de mercado e fixação de padrões gráficos e, até mesmo contrato de elaboração do livro, muitas vezes envolvendo antecipação de direitos autorais. Tanto num caso como no outro, recebidos os originais, o editor dá partida ao processo editorial acionando os *leitores*, *consultores* ou “*experts*” ligados à empresa, aos quais cabe falar da qualidade do texto. Não desconhecendo, mas simplesmente deixando de computar, por difícil estimativa, as despesas administrativas anteriores, registremos como inicial o pagamento da leitura ou do parecer. Sendo favorável, procede-se à editoração propriamente dita. Após nunca menos de 30 dias nas mãos dos consultores, os originais são liberados para publicação; abre-se o processo de revisão do texto, marcação, diagramação, programação gráfica; suponhamos, num assomo de otimismo, que o preparo dos manuscritos demande apenas 30 dias; temos, já, aí, 60 dias aos quais deveremos somar os necessários para o processo tipográfico. Geralmente, limite internacional, um livro comum ⁽³⁾ leva pelo menos 120 dias para ser composto e impresso (casos há que o prazo requerido se aproxima de um ano), portanto, 180 dias entre o recebimento dos originais e sua publicação, se o processo não sofrer nenhuma interrupção tratando-se de original previsto pelo programa da editôra.

Recebida a tiragem, inicia-se sua distribuição aos agentes e livreiros de todo o País; até alcançar faturamento de 1/3 da tiragem, a editôra leva mais ou menos 30 dias; findo o faturamento (em geral 90 dias fora o mês), restam pelo menos 120 dias para o começo da arrecadação. Vê-se, assim, que, entre o recebimento dos originais — quando o editor começa a gastar — e o pagamento da primeira fatura — quando o editor começa a reembolsar-se —, são decorridos pelo menos 330 dias, no caso de originais brasileiros. Tratando-se, porém, de tradução, o processo levará, no mínimo, 550 dias. Explica-se: decidida a edição — de acordo com o eventual parecer dos consultores —, cumpre ao editor as negociações, quase sempre lentas, com o editor do título original visando à aquisição dos direitos à versão em português (*copyright*).

Assinado o contrato, tem início a tradução para a qual são necessários, dependendo do texto e da capacidade do tradutor profissional, cerca de três a seis meses; concluída, é necessariamente submetida à revisão por um especialista. Só após o último crivo — ou seja, gastos, pelo menos, 120 dias — é entregue ao departamento editorial para a execução dos trabalhos já descritos anteriormente, e para a qual são necessários 330 dias.

O problema relativo às traduções, todavia, não se resume na dilação do processo editorial ou simples antecipação do pagamento do *copyright*.

Diversos óbices dificultam a criação de um pensamento brasileiro técnico-científico. Raras são as pesquisas e estudos de cientistas e técnicos nacionais editados; ainda mais raro atingirem ao público a que se destinam. E mesmo quando o conseguem, irrelevantes casos isolados, a má circulação da obra, as pequenas tiragens, custos e preços altos concorrem para reduzir sua distribuição e, assim, os benefícios dela decorrentes. É que ela só cumpre o papel de veículo de cultura quando, editada, circula.

Nas atuais circunstâncias, o livro, talvez a principal arma na luta contra o subdesenvolvimento, é uma *aventura* imprevisível: escrito, raramente é edi-

3. Texto corrido, composição comum cerca de 320 páginas.

tado, pois não tem venda garantida; quando vende, é consumido por público restrito, fazendo da cultura um privilégio.

As limitações impuseram e impõem a proliferação das traduções.

Em um mundo intercomunicante, as traduções desempenham um papel salutar. Mas, há que distinguir a tradução indispensável da tradução accidental. Cumpre verificar as reais possibilidades culturais de nossos técnicos e cientistas para identificar aquilo de que podemos prescindir, e a seguir determinar, exatamente, na área técnico-científica, as fronteiras entre o que devemos importar e o que devemos fazer, inclusive porque toda cultura, para ter raízes sólidas, deve-se conformar ao terreno que lhe é próprio, assumindo suas peculiaridades e necessidades.

1.4 *Os custos nas traduções*

Não estão esgotados, porém, os problemas relativos às traduções; invadem a área de custos, onerando sensivelmente o preço de venda de nossos livros e periódicos. Um dos mais sérios, por exemplo, é o referente à aquisição de direitos autorais no exterior. Não havendo no Brasil produção intelectual em escala desejável ao processo de desenvolvimento, inexistindo a produção de textos necessários à formação da cultura nacional, resta ao País e a seus editores a importação de textos estrangeiros e a promoção de suas traduções. A grande maioria das editoras brasileiras — exceção feita às especializadas em obras jurídicas ou didáticas, especialmente dos cursos primário e médio — tem nas traduções cerca de 50% de seu movimento editorial. São várias as questões levantadas a propósito, a primeira das quais é relativa ao custo dos direitos autorais. Muitas vezes a simples transcrição de determinado artigo, a tradução de um estudo etc. tornam-se inviáveis diante dos direitos cobrados; além de originariamente caros e pagos em dólar, são, o mais das vezes, inacessíveis ao editor médio brasileiro em vista da desvalorização de nossa moeda.

As publicações especializadas, particularmente as culturais, estão entre as que mais sofrem com isso. Suas tiragens, em geral pequenas, não proporcionam os recursos suficientes para a publicação, em português e no Brasil, de um original estrangeiro. Assim, é mais fácil a um magazine, por exemplo, publicar as memórias de Svetlana Stalin do que à “Revista de Ciência Política” editar um inédito de Duverger.

O processo de aquisição de direitos autorais mostra ainda duas falhas perigosas: o editor brasileiro interessado em determinada tradução terá de adquiri-los, antecipadamente, aos quais o editor/exportador aduz o imposto de renda retido na fonte. Assim, por exemplo, ao comprar por 600 dólares os direitos de editar em sua língua, estará desembolsando 600 mais 30%. Não é preciso assinalar o quanto o custo é onerado.

Para se ter uma idéia aproximada da importância do problema, para nossa economia e difusão da cultura, basta consultar dados relativamente recentes do Banco Central. Segundo revela a Divisão de Balanço de Pagamentos do seu Departamento Econômico, o Brasil remeteu para o exterior, como direitos autorais, em 1968, 2.163.000 dólares. No primeiro semestre de 1969, a evasão de divisas atingiu a 1.225.000 dólares (ver tabela a seguir). Por outro lado, no mesmo ano de 1968, a Biblioteca do Congresso Americano, só das taxas enviadas para o Departamento de *Copyright* dos E.U.A., para registro de *copyright*, averiguação e serviços afins, depositou no Tesouro americano 8.902.000 dólares.

DIREITOS AUTORAIS — DESPESAS

1960/1º Sem./1969

US\$ 1.000

| PAÍSES | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969/1.º Sem. | |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | | | | | | | | | 1969 | 1970 |
| 1. Alemanha Ocidental | 75 | 8 | 3 | 7 | 7 | 1 | 7 | 8 | 37 | 112 | 161 |
| 2. Alemanha Oriental | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — |
| 3. Argentina | 5 | 12 | 7 | 25 | 11 | 5 | 4 | 5 | 9 | 12 | 45 |
| 4. Áustria | 1 | 1 | 1 | — | — | — | — | 1 | 2 | — | 3 |
| 5. Bélgica | 3 | 2 | 1 | 1 | — | — | 1 | 2 | 4 | 11 | 8 |
| 6. Canadá | — | 9 | — | — | — | — | — | — | — | — | 2 |
| 7. Chile | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — |
| 8. Dinamarca | 1 | — | — | — | — | — | 1 | — | — | 1 | 2 |
| 9. Espanha | 5 | 23 | 22 | 1 | 5 | 1 | 12 | 7 | 13 | 18 | 54 |
| 10. Estados Unidos | 388 | 504 | 131 | 139 | 220 | 144 | 311 | 526 | 916 | 683 | 847 |
| 11. França | 54 | 43 | 24 | 65 | 39 | 43 | 91 | 97 | 193 | 180 | 204 |
| 12. Índias Britânicas | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — | — | — |
| 13. Israel | — | — | — | — | — | — | 2 | — | 1 | — | 1 |
| 14. Itália | 21 | 30 | 45 | 70 | 50 | 22 | 22 | 77 | 92 | 95 | 187 |
| 15. Japão | — | 30 | 173 | — | — | 1 | 2 | 8 | 6 | 4 | 28 |
| 16. Libéria* | — | — | — | — | — | — | 57 | 183 | 484 | 736 | 702 |
| 17. México | 7 | 3 | 2 | 19 | — | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 572 |
| 18. Noruega | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 |
| 19. Países Baixos | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 13 | 52 | 349 | 140 |
| 20. Portugal | 6 | 5 | — | 5 | 3 | 1 | 1 | 1 | 10 | 3 | 10 |
| 21. Reino Unido | 33 | 10 | 11 | 14 | 7 | 16 | 58 | 204 | 271 | 205 | 333 |
| 22. Suécia | 1 | — | — | — | — | 2 | 1 | 2 | 1 | — | 4 |
| 23. Suíça | 22 | 21 | 4 | 2 | 2 | 10 | 16 | 25 | 48 | 57 | 140 |
| 24. Urugual | 26 | 10 | — | — | — | — | — | 5 | 16 | — | — |
| 25. União Soviética | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — |
| 26. Venezuela | — | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — | — |
| T O T A L | 649 | 711 | 424 | 349 | 345 | 248 | 592 | 1.165 | 2.163 | 2.472 | 3.444 |

Fonte: Departamento Econômico do Banco Central do Brasil (Estatística Nacional das Operações de Câmbio).

* Os direitos autorais creditados à conta da Libéria destinam-se efetivamente aos EUA.

É evidente que os interesses da cultura nacional estão a exigir uma providência. A UNESCO, permanentemente preocupada com os problemas a ela referentes nos países subdesenvolvidos, vem insistindo, há algum tempo, junto dos desenvolvidos, pelo estabelecimento de uma política de direitos autorais que, em vez de impedir, facilite o acesso à cultura e aos avanços da ciência e da técnica. A discussão vai desde a redução no pagamento dos direitos à sua total abolição. Entre uma tendência e outra há alternativas conciliatórias, das quais destacamos o pagamento de direitos autorais pelo Governo. O Governo brasileiro poderia tomar a iniciativa promovendo convênios com instituições internacionais, por um lado, pagando à editôra estrangeira os direitos autorais, em benefício do editor brasileiro, possibilitando, assim, a difusão cultural imprescindível; por outro, obtendo do governo estrangeiro — interessado na divulgação da sua cultura — o pagamento daqueles direitos. No Brasil existem convênios mais ou menos no mesmo sentido com editôres americanos e franceses, entre outros. Todos apresentam, contudo, o inconveniente de que a matéria a ser traduzida é sempre escolhida pelo cessionante e não pelo editor. No que diz respeito às publicações latino-americanas as dificuldades estão minimizadas pela nossa facilidade em ler espanhol.

É fora de dúvida que as questões aqui afloradas resultam da ausência de uma política brasileira de direitos autorais. As soluções já expostas carregam consigo algumas ameaças que precisam de ser enfrentadas. A intervenção do Governo na aquisição direta dos direitos e sua entrega ao editor daria ao Estado um desagradável e inconveniente contrôlo sobre o movimento editorial; o financiamento dos direitos pelo país de origem determinaria, por outro lado, a influência natural de seu governo em tal atividade. Qualquer solução, portanto, para ser válida, terá de prever a seleção dos textos pelo editor brasileiro. O problema, portanto, envolve, até, aspectos de segurança.

Se o escopo das traduções é suprir deficiência da nossa bibliografia, tem-se por óbvio que sobre os temas versados inexiste texto nacional. A tradução assim impõe-se porque a condição cultural não pôde produzir aquêle texto. Em outras palavras, à ausência de uma doutrina própria, adotaremos a expressa no texto traduzido. Mas, a tradução não pode ser vista como um fim, porém como um meio. Se não provoca ou estimula textos nacionais substitutivos, poderá ser lesiva aos interesses da Nação. Não se está propondo uma política *chauvinista* de rompimento com a cultura estrangeira; é evidente que a nossa será formada pelo acúmulo de experiência da própria humanidade: não tem sentido estarmos aqui pesquisando o que já foi descoberto ou repetindo experiências, mas cumulando-as. O que sugerimos, como vital para o nosso desenvolvimento, é a formação de uma bibliografia nacional mesmo a partir dos textos *importados*. As traduções jamais devem ser literais, mas, sempre que possível, adaptadas ao entrecho nacional e precedidas de uma introdução técnica de autoridade do próprio País.

Os elementos capazes de apontar os novos caminhos encontram-se na universidade brasileira. A partir de verificação tão elementar, a editôra da Fundação Getúlio Vargas estabeleceu convênios editoriais com diversas universidades do Brasil. Na sua execução, elas contribuem com texto do seu corpo docente e a nossa editôra com assessoramento técnico-editorial, assim entendido todo o processo que engloba seleção, preparação de originais, diagramação, composição, impressão, acabamento e até distribuição.

Os livros co-editados passam a destinar-se a um público nacional, graças a um esquema de distribuição que procura evitar a concentração de edições nos estados de origem. As tiragens maiores reduzem os custos e, conseqüentemente, os preços. A obra poderá ser adquirida por um número maior de leitores. Por outro lado, será permitida a difusão do pensamento regional que perderá, a longo prazo, o cunho fechado e exótico, na medida em que participe de uma perspectiva integrada da cultura brasileira, do intercâmbio entre idéias e informações em nível nacional. Tal intercâmbio é o equivalente, em termos de nação, à troca de idéias entre especialistas e também à difusão, sem a qual morre de asfixia toda cultura.

1.5 O custo do livro no Brasil é baixo

Nosso propósito é enfrentar a afirmação de que é alto o custo do livro no Brasil. A argumentação parte do pressuposto segundo o qual a composição de custos e a decomposição do preço de capa, há pouco conhecidas, constituem o mínimo tolerável para manter a atividade editorial como economicamente viável. É fora de dúvida que a ninguém é lícito esperar que os editores se transformem em *mecenas fora de hora*.

Ao contrário, para que o livro cumpra seu objetivo cultural, precisa de ser trabalhado industrialmente por editoras fortes e economicamente sólidas, o que jamais será possível se as condenamos a contabilizar prejuízos, missão que até o Governo repudia.

É fora de dúvida que as possíveis soluções para o problema do papel não estão ao alcance dos nossos editores ou gráficos.

A situação presente e as perspectivas que se descortinam na política do papel foram objeto de estudo acurado pelo BNDE. Em documento assinado por José Clemente de Oliveira (BNDE), Antônio Carlos da Motta Ribeiro (Miniplan) e Abelardo Cardoso Parreira (SIG) (7) e destinado à análise pelo GEIPAG, encontram-se, entre outras, as seguintes informações-advertência:

1. ao lado da pulverização das instalações industriais (em janeiro de 1967 existiam 155 fabricantes de papel), apenas 13 fábricas respondiam por 1.465,0 t/dia de capacidade nominal de produção, ou seja, 42,7% do total nacional;

2. reduzido tamanho da instalação industrial, relativa incapacidade gerencial, não-existência, nas fábricas, de quadros técnicos eficientes etc., existência de numerosos produtores marginais, operando instalações de tipo quase artesanal e que não têm motivo para preocupar-se com amortização de capital fixo, provocando por essa via perturbações de preços no mercado de que decorrem custos de produção, afora altos, ensejando marcantes desníveis entre as várias empresas;

3. índices de produtividade baixos ao lado de médias de eficiência operacional acentuadamente diferenciadas entre as diversas unidades componentes do parque produtor;

4. baixa tecnologia de produção — com exceção da absorvida pelos grandes fabricantes e algumas poucas empresas de porte médio — dela resultando:

a) grande perda, entre a saída do papel da máquina e o enfardamento para venda, atingindo até 40%;

(7) Este documento data de setembro de 1970

b) grande perda de massa na tela, de ordem de 20 a 25%, agravada pelo esgotamento total da água sem antes recuperar as fibras nela contidas;

5. a grande maioria das fábricas no País apresenta, relativamente às instalações principais, características de obsolescência, valendo assinalar que 22 das máquinas de papel identificadas foram instaladas há mais de 40 anos; 9 têm idade média superior a 30 anos; e 31 se instalaram há cerca de 10 anos, tendo o número residual sido incorporado às fábricas a partir de 1960;

6. o consumo do papel destinado à imprensa periódica, em 1966, situou-se em torno de 174 mil toneladas, para o que a produção nacional contribuiu com cerca de 118 mil toneladas, exigindo, assim, a importação de 56 mil toneladas. As projeções de 1970 para o consumo do mesmo papel em 1975 estimam um nível máximo de 277 mil toneladas e mínimo de 224 mil toneladas. São, porém, desconhecidos projetos de expansão da capacidade atual;

7. a indústria do papel apresenta graves deficiências nos aspectos relativos a padrões tecnológicos e gerenciais de produção;

8. baixo padrão técnico da produção, possivelmente consequência da quase inexistência de sistemas de controle de qualidade nas unidades fabris, bem como de laboratórios de ensaios e testes;

9. carência, na grande maioria das fábricas, dada a sua reduzida dimensão, de mão-de-obra técnica de bom nível;

10. grande variação na qualidade dos papéis produzidos, entre empresas e até entre uma partida e outra da mesma fábrica.

3. AS SOLUÇÕES AO ALCANCE DO EDITOR

As soluções para muitos dos problemas com que se debatem presentemente os editores brasileiros não estão, todavia, a depender exclusivamente da atividade governamental. Se o grande defeito, representado pela ampliação das tiragens, está à espera de medidas como o combate do analfabetismo, o *aumento da escolaridade* e da renda *per capita*, resultando no alargamento do público leitor e melhoria de seu poder aquisitivo, podem os editores, procurando a racionalização de suas funções, contribuir para diminuir os custos e aperfeiçoar a qualidade do livro.

Ao alcance dos editores está, por exemplo, a escolha do melhor original, do processo gráfico mais conveniente, do formato e do acabamento mais econômico etc. *Conditio sine qua*, faz-se imperioso o ingresso das editoras na fase industrial de trabalho, abandonando o amadorismo empresarial característico da grande maioria das empresas nacionais. Uma mutação que implicará forçosamente na profissionalização de todos os setores e, portanto, na montagem de equipes técnicas para a seleção, revisão, normalização, *copy desk* quando necessário, marcação e revisão de texto, possibilitando a remessa dos originais à gráfica em sua feição definitiva; escolha do processo de composição e impressão e do papel mais conveniente, formato e acabamento mais adequados; elaboração de ilustrações e capas (artes finais) com rapidez e economia; estudos técnicos e de mercado visando à melhor gráfica; fornecimento de papel

ao impressor, controlando o gasto e a qualidade do produto. Em seu conjunto, referidas medidas, objeto de estudo particular, implicam a queda do custo gráfico, redução do consumo e melhor aproveitamento do papel, execução mais rápida dos serviços etc. Em outras palavras: menor custo industrial, queda do preço unitário e, finalmente, livro barato. Medidas que resultariam inúteis se a elas não se seguisse uma comercialização intensa.

Infelizmente, o grande obstáculo à implantação de planos tão óbvios e racionais reside na inadequação de editôres gráficos e livreiros à realidade brasileira. Nossa sociedade está saindo da fase patriarcal e tradicional para uma modernizante, daí a situação crítica, pôsto que o País, sem haver ingressado de todo no nôvo período, mas já em processo, conserva características conflitantes tanto dos valôres sociais quanto do sistema econômico tradicional e patriarcal, ao mesmo tempo que já adota métodos e valôres impostos pela modernização geral da sociedade.

Com relação aos gráficos e editôres, o amadorismo remonta à sua própria história. Originariamente, nasceram artesãos, amantes do livro e da cultura antes de se constituírem em homens de negócio. A edição era decidida ora porque o dono da editôra (quase sempre também gráfico) gostava do autor, ora porque simpatizava com o tema ou considerava a obra importante. É evidente que o processo não poderia sobreviver à industrialização.

Na gráfica tradicional observa-se como característica a debilidade da infra-estrutura administrativa, marcada pela carência de linha de produção, programação de custos, conhecimento de mercado, apuração de produtividade e pesquisa de novas técnicas, contrôle de qualidade, contabilidade industrial e de custos, assistência técnica, organização e métodos etc. Mesmo entre as chamadas emprêsas de porte médio a grande, é dado relêvo à figura do dono, do gerente industrial, financeiro e de pessoal, do chefe das oficinas, do vendedor, do comprador, do "engenheiro de produção e de manutenção". Nas emprêsas gráficas brasileiras não há programas internos que visem à melhoria da produtividade; para a promoção de simples operários a supervisores leva-se em conta tão-sòmente o tempo de serviço na casa e a experiência demonstrada; novos operários ou técnicos são contratados através de jornais; não há normas preestabelecidas para os casos de promoção, que são estudados de per si. Não há estímulos ao aumento da produtividade. Só recentemente começaram a fazer uso do sistema creditício nacional; a partir de 1965 deixaram de recorrer à agiotagem como fonte única de financiamento de suas necessidades de capital de giro, acicatados pela política de crédito anti-inflacionária que tornou temerários os fornecimentos de confiança, substituídos por duplicatas.

3.1 *Crítica da editôra tradicional*

As inconveniências do funcionamento da editôra tradicional começam com o processo de seleção do original a editar.

O editor é um simples intermediário entre a produção intelectual e o público a quem fornecerá o livro. De saída, sua atitude é passiva. Não interfere na escolha do tema, ou na sua elaboração; limita-se a preparar e publicar o original que lhe foi apresentado, às vêzes, por mero acaso. O editor tradicional não descobria as vantagens de encomendar originais, quando muitos

já atingiram, mesmo no Brasil, a sofisticação de influir, até, na elaboração do texto.

Recebidos os originais surge a segunda deficiência, o processo de análise. É geralmente o *dono* de uma editôra nestes moldes, isto é, o homem que tem em suas mãos tôdas as funções de mando e de política, que contrata a edição, decide sôbre a apresentação gráfica e os critérios de venda. Como não pode opinar sôbre o conteúdo, decide-se sua aceitação levando em conta fatores aleatórios como o nome do autor, o título e o número de páginas. Raramente apóia-se numa assessoria ou num grupo de leitores, aptos a dar parecer quanto à qualidade dos originais. A conveniência comercial, capacidade de venda etc., é sempre “apurada” pelo *ólho clínico* do editor. A “pesquisa de mercado” não vai além da consulta ao balconista sôbre a eventual procura de livros com a mesma temática.

Desconhece, também, operações importantíssimas como a preparação do manuscrito (revisão, normalização e demais etapas). Os originais entregues pelo autor são considerados (ao mais das vêzes por puro comodismo) como “perfeitos”, não lhe cabendo averiguar se há incongruências de estilo, cochilos de ortografia, regência ou concordância, se possui ou não índices analíticos etc. As deficiências mais graves deverão ser detectadas pelo revisor tipográfico; a correção, em fase tão avançada, importa em custos adicionais e retardo na produção. A editôra tradicional dificilmente disporá de uma equipe de técnicos para a programação gráfica, entregue ao arbítrio da oficina executante, à qual competirá a escolha do sistema de composição e de impressão, do formato e do acabamento, da tipologia e do papel. Recentemente chegou às nossas mãos um livro editado por uma universidade brasileira e impresso em importante oficina do Rio de Janeiro, que teve ao seu encargo todo o planejamento. Apesar da tiragem de 3.000 exemplares e do texto corrido, o livro foi composto em equipamento de fotocomposição e impresso em *off set*, sistema aconselhável apenas para tiragens superiores a 30.000 e de reedição provável. Não tem sentido se esperar que o gráfico utilize todo o seu *know-how* para reduzir o custo do livro e, assim, sua margem de lucro...

Entregue o livro à gráfica, composto, procede-se à revisão tipográfica. O processo é lento. Quando as provas chegam ao autor às vêzes passou mais de um ano que o original foi escrito. No intervalo, êle estudou mais, reformulou conceitos e se acha no direito de modificar vários trechos, quando não se trata de simples descoberta de enganos. Mas seus próprios erros permanecem, e por fim tanto o autor como o revisor estão fazendo vista grossa a falhas menos significativas, interessado que está o primeiro em ver sua obra transformada em livro, e o editor em livrar-se dos gastos e iniciar a venda.

Não estaremos forçando ao estimar em cêrca de 30% a economia de custos gráficos resultante da montagem de um sistema editorial.

Impresso o livro, inicia-se o doloroso processo de comercialização.

3.2. *Crítérios de uma editôra moderna*

A primeira coisa de que carece uma editôra moderna é de *política editorial* definida, onde se estabeleça não só o campo de suas atividades como o tratamento gráfico-editorial das publicações. Assim, a editôra da Fundação Ge-

túlio Vargas, por exemplo, restringe-se, em seu programa, a ciência sociais, nelas incluídas a cibernética, informática, comunicação, documentação e filologia. Optou, consciente de sua destinação ao pioneirismo, pelo lançamento de obras básicas para a formação da cultura brasileira, sem permitir que as perspectivas comerciais sobrelevem o conteúdo da informação. Assim, a edição de um *best-seller* será um mero acaso, mas a do texto fundamental uma exigência da qual não poderá arredar-se. Partindo daí, a editôra da F.G.V. fez outra opção quanto ao tratamento gráfico: sem prejuízo da resolução anterior por constantes pesquisas visando à melhoria do padrão gráfico-editorial dos livros e periódicos brasileiros, decidiu-se por livros mais baratos, de maior acesso ao público e a que se destinam. Assim suas publicações primam, sem quebra da qualidade gráfica que ostentam, por uso parcimonioso de cores, abandono do acabamento cartonado ou encadernado pela brochura plastificada, formato americano etc. Por outro lado, jamais procurará fazer economia reduzindo ilustrações, diminuindo a composição especial ou adotando qualquer outra medida que, mesmo de leve, venha a influir ou prejudicar o texto ou suas comunicações.

Resultante de sua política, de constante aperfeiçoamento de novas técnicas ao lado de permanente esforço por custos mais baixos, obriga-se a editôra a manter-se em dia e a adotar em sua produção as normas editoriais e de preparação de originais firmadas pela ABNT, mas, cumpre-lhe, igualmente, organizar e seguir seus próprios padrões. Por exemplo: os periódicos e livros editados pela Fundação Getúlio Vargas são normalizados segundo critérios adotados por sua Divisão Editorial; todos os periódicos possuem ficha catalográfica e legenda bibliográfica, e os livros, a ficha. Nenhum livro técnico pode ser editado sem índice analítico e os periódicos têm uniformizadas suas seções etc. As orelhas e 4ª de capa são aproveitadas integralmente. A paginação obedece a cadernos certos.

Dependendo das características de cada editôra, torna-se necessária a existência de um *conselho editorial* ⁽⁸⁾ com a finalidade de vigiar sua política e examinar os originais candidatos à edição.

Com ou sem conselho editorial nenhuma editôra poderá funcionar se não possuir, com autonomia profissional, um departamento incumbido de, entre outras tarefas: revisão de originais, normalização, marcação, revisão tipográfica, elaboração de projeto gráfico, escolha da tipologia e do processo de composição e impressão, execução ou aprovação de artes-finais de ilustrações, capas e anúncios, execução de orçamentos gráficos e apuração de custos, escolha de papel e controle de estocagem, revisão tipográfica etc. Em outras palavras, o livro deve ser entregue a um especialista, o técnico de editoração. Trata-se de um profissional necessariamente de nível universitário que alia aos conhecimentos de artes gráficas o domínio do português. É, ao mesmo tempo, um técnico gráfico porque há de conhecer todos os processos gráficos, há de ser um redator porque redigirá e "copidescará" textos, há de ser um tradutor porque deverá conhecer, pelo menos, o espanhol, o inglês e o francês de forma a habilitar-se, tanto a analisar originais a serem traduzidos, como a traduzi-los.

Quanto mais investir nos originais, menos a editôra estará gastando na fase gráfica; quanto mais os originais demorem na editoração, mais rapidamente e de forma mais econômica sairão da gráfica.

(8) Feita a ressalva à tendência geral dos colegiados que é a de não se reunir...

Sobre a normalização dos originais, resultante da política editorial referida, primeira tarefa do departamento editorial, cumpre-nos algumas palavras de esclarecimento. Toda editora que se preza deve possuir suas próprias normas visando à padronização do livro em função da criação de uma imagem empresarial, mas também em função do barateamento dos custos e redução do tempo necessário à produção de um livro. Assim, quando os originais forem entregues ao gráfico devem ir em sua feição definitiva, imune a qualquer modificação. A editora da FGV, por exemplo, tem como norma, tanto nos periódicos, como nos livros que os originais que lhe são entregues devem representar a última versão. Não aceita, portanto, alegações do autor que deseja, na prova tipográfica, modificar seus originais. Se, de um ponto, procura atender aos interesses de custos, sua vigilância visa também a educar o autor brasileiro, também um artesão, um amador. Recebidos os originais, são trabalhados pelos técnicos de editoração. É a fase em que todas as dúvidas devem ser levantadas: de conteúdo semântico e de ordem técnica; feitas todas as ilustrações, elaborados os textos de orelhas e 4ª de capa, executada a arte final de capa, a diagramação do texto etc. Só quando todo o material estiver pronto, é que os originais são entregues ao gráfico. Na elaboração e seleção de todos eles o único juiz é o editor. Todas as revisões tipográficas são executadas pelos técnicos de editoração cabendo a última prova, já prova de página, ao autor, cumprindo-lhe vigiar se há correspondência entre o texto dos originais e o da composição, *sujeitando-se, naturalmente, às normas da editora que escolheu*. Por fim, e eis um ponto relativo à política, não são permitidas erratas: um livro não pode ter erro; se o tiver e ele for de monta a justificar uma errata, não deve circular.

Entre o trabalho de preparação dos originais e sua elaboração gráfica há uma fase importantíssima, a do planejamento gráfico, responsável pelos custos editoriais. O planejamento decidirá pela mancha tipográfica, maior ou menor pelo aproveitamento das ilustrações, pelo formato, BB, AM, por exemplo, pelo papel, ilustração, *bouffant* ou outros, pelo acabamento, brochura, cartonagem, encadernamento, plastificação ou envernizamento, pelo processo de composição e impressão etc.

Os critérios relativos à escolha da melhor mancha tipográfica, do melhor aproveitamento das ilustrações (muitas vezes, mesmo quando um livro é impresso em tipografia, as ilustrações podem ser feitas em papel vegetal e impressas em *offset*, o papel substituindo o filme com vantagens, seja quanto à qualidade, seja principalmente quanto aos custos) variam caso a caso. Ficaremos adstritos às soluções gerais. A primeira delas diz respeito à definição quanto à composição quente ou fria, quanto à impressão, tipográfica, *offset* ou rotogravura. Cabe aqui, antes de fixar qualquer raciocínio, uma pequena digressão sobre os principais processos.

4. COMERCIALIZAÇÃO

Os problemas com que se defrontam as editoras, resultantes das pequenas tiragens que oneram os custos gráfico-editoriais, poderiam ser minimizados se à editoração se seguisse uma comercialização, ao menos racional. Não há exagero ao afirmarmos que as deficiências da comercialização, exigindo custos

operacionais altos de difícil retôrno, são responsáveis, em boa dose, pelo chamado *alto custo do livro brasileiro*.

O primeiro impasse resulta dos descontos sôbre o preço de capa que o editor é obrigado a conceder. É evidente que, ao estipular o preço de venda, o editor está ciente do montante das altas comissões que é obrigado a conceder. Sem dúvida fixaria um preço menor se pudesse estimar descontos igualmente reduzidos.

Até os anos 40, os editôres trabalhavam, em regra, diretamente com os livreiros. Se obtinha descontos relativamente baixos, em média 30%, enfrentava como desvantagens:

- a) difícil reposição dos estoques, face às distâncias;
- b) custos elevados de transporte; e
- c) dificuldades na liquidação das faturas.

Apesar dos descontos concedidos, deparavam-se os editôres com dificuldades cada vez maiores na arrecadação do seu faturamento, estimuladas, por certo, pelas distâncias das praças e pelo pequeno vulto da dívida que desaconselhava, por antieconômica, a cobrança direta. Reação contra os maus pagadores foi a instituição do *inspetor de venda*, a que se socorreu a maioria dos editôres, atribuindo-lhe a incumbência de, uma vez por ano, ao menos, a pretexto de fiscalizar as praças e incrementar as vendas a fazer uma viagem por tôda a costa, procedendo à cobrança dos débitos.

O alargamento da faixa de leitores, o fortalecimento do mercado livreiro, o crescimento do movimento editorial e a necessidade sempre crescente de buscar custos mais razoáveis impuseram a intervenção de mais um comerciante entre o editor e o leitor. Trata-se, no caso, do distribuidor, elemento de ligação entre o livreiro, nos estados, e o editor, no eixo Rio—São Paulo. Responsável pela comercialização em determinadas áreas — fixadas em função de praças e às vêzes abrangendo a mais de um Estado, os distribuidores são representantes exclusivos do editor em sua respectiva zona. Em regra, trabalham em consignação, com um desconto médio variante entre 40 e 50%. Cumpre-lhes abastecer as livrarias nos estados.

A consignação se traduz no recebimento da mercadoria para venda a terceiros (livrarias), assistindo ao consignatário o direito de devolução, ao cabo de um prazo fixado, geralmente seis meses, do saldo, ou encalhe, ou seja, da parte da mercadoria que não houver obtido saída. A parte comercializada será faturada, a partir desta data, a um prazo nunca inferior a 90 dias. Em alguns casos trata-se de pura consignação, sem faturamento, apenas notas de fornecimento ou conferência; o faturamento far-se-á, a partir da devolução; noutros casos, êle existe, permanecendo contudo o distribuidor com o direito a devolução de mercadorias não vendidas, abrindo-lhe o editor uma nota de crédito no valor da devolução. De uma forma ou de outra, o distribuidor fornece às livrarias em conta firme ou consignação, a um prazo sempre inferior ao que lhe é concedido pelo editor, de forma a assegurar-se que o pagamento àquele far-se-à após a prestação de contas do livreiro. Alguns editôres trabalham no regime de *conta firme*, faturamento a 90 dias fora o mês (o que de fato re-

presenta cerca de 120 dias), com descontos entre 50 e 60%. Mesmo assim, a conta firme não anula a possibilidade de devoluções dos encalhes.

As vantagens oferecidas aos distribuidores (consignação, dúzia de 13, descontos de 40 a 60%, prazos de 120 dias etc.) não têm favorecido aos editores, quer na pontualidade de seus pagamentos, quer no alargamento das áreas de venda de livros. As prestações de contas continuam penosas e os distribuidores se negam a fornecer às livrarias do interior, sob o pretexto de que estas não pagam suas faturas; quando o editor as atende diretamente, em vista de sua recusa, recebem invariavelmente a reclamação de que estão reduzindo sua área de trabalho, invadindo seu território privativo. Mesmo nas capitais, o número de livrarias atendidas é pequeno, pelas *razões de segurança*, do distribuidor, o que não está, evidentemente, contribuindo para os objetivos do editor.

Semelhante quadro conduz o mercado a uma grave distorção que é a transformação dos distribuidores em distribuidores-livreiros, ou seja, aqueles que possuem suas próprias livrarias para venda direta ao público. Resulta daí uma concorrência desleal com o livreiro, e uma atitude incorreta para com o editor, pois irá trabalhar em sua livraria com os descontos e as vantagens que recebeu na qualidade de distribuidor. Infelizmente, os grandes distribuidores no País, de norte a sul, são igualmente livreiros, não restando ao editor qualquer condição de resistência. É fora de dúvida que, respeitadas as exceções, é muito mais interessante ao distribuidor vender em sua casa diretamente ao público, recebendo pagamento à vista, usufruindo-se do desconto médio de 50%, a fornecer ao livreiro, para pagamento em média a 90 dias e desconto variante entre 30 e 40%.

As deficiências da comercialização, todavia, não se esgotam no distribuidor.

A sua situação de privilégio não deve esconder a do livreiro: no interior são acusados de não saldar os pagamentos; nas grandes cidades de comercializar com o capital do editor. Sistemáticamente, os livreiros se recusam a fazer estoque, limitando-se a encomendar, quando muito, a famosa dúzia de 13; em outras palavras, o livro é escondido, perdido na multidão de milhares de volumes mal colocados e mal distribuídos nas prateleiras. O leitor, para adquiri-lo, deverá saber de sua existência, ter sem dúvida o nome do autor e o título, e, à imagem de quem procura agulha no palheiro, descobri-lo no cipoal do estoque. Se apelar para ajuda do balconista, receberá, invariavelmente, respostas evasivas.

As livrarias são geralmente mal dispostas, sem nenhum atrativo, entulhadas, e os livros praticamente escondidos. Os balconistas estão despreparados, não conhecem seu estoque, e o leitor não possui nenhum guia para localizar o título de que necessita. Há livreiros que dispõe os livros segundo a editora, e assim reúnem, por exemplo, "Teoria Microeconômica" e "O Ensino Funcional da Dactilografia", na mesma estante, pelo simples fato de serem editados pela Fundação Getúlio Vargas. Há os que arrumam segundo o autor, outros segundo o assunto (aqui são cometidas as mais hilariantes heresias), mas há — até! — os que arrumam suas prateleiras segundo o formato...

Infelizmente, nossas livrarias, em regra, não são instrumentos de venda de livros, mas locais onde são comprados. Repetem-se nelas, na era da tecnologia e da televisão, dos fascículos e dos cassetes, os mesmos processos de venda que

tornaram famosas as antigas Francisco Alves e Garnier. Mudaram-se os tempos; os métodos, não.

A posição privilegiada do livreiro é bem assinalada por Benedicto Silva ⁽⁹⁾ quando escreve: "Como se vê, se há uma posição privilegiada no complexo elaboração-edição-comercialização do livro, o livreiro é que a ocupa. Desde logo, a maior fatia do produto de cada livro vendido lhe toca: de 30 a 40%. Por outro lado, como foi dito, geralmente o livreiro recupera o capital antes de o investir. No caso, por exemplo, de comprar 24 exemplares de um livro, basta-lhe vender 18 no período de vencimento da duplicata, 90 dias, para reunir, com sobra, a importância necessária ao pagamento correspondente. Fica assim habilitado a resgatar a duplicata em dia, sem necessidade de utilizar recursos próprios. Além disso, ao comprar duas dúzias, recebeu 28 exemplares. Restam-lhe, pois, oito exemplares. Estes representam lucros em espécie, que irão se incorporando ao seu patrimônio como lucros em dinheiro, à medida que cada exemplar fôr vendido."

Sem embargo dos esforços isolados, infelizmente ainda irrelevantes, não estão preocupados, quer distribuidores, quer livreiros, em inovar, em pesquisar métodos novos, em, enfim, adotar uma política de vendas agressiva. Poucos se utilizam do crediário, pouquíssimos acreditam no reembolso postal, a maioria desconhece a colaboração da imprensa, limitando-se a distribuir alguns exemplares com os titulares da crítica literária, de público discutível, não se dando ao trabalho, sequer, de encaminhar suas publicações acompanhadas de um *press-release*.

4.1 Algumas saídas

Apesar das reações preconceituais de grande número de editores, o reembolso postal é um dos mais importantes instrumentos de que dispõe não apenas para aumentar suas vendas, mas, igualmente, para desbravar áreas virgens, nas quais não existe o distribuidor ou o livreiro. A idéia da venda de livros nas farmácias e nas bancas de jornais não atingiu o escopo de abrir novas frentes e alcançar os rincões mais distantes do *hinterland*, pois não resolveu o problema fundamental das relações editor-vendedor. Que segurança teria o editor de que a Farmácia Esperança, de Goiás Velho, ou a Drogaria Autora, de Piriri, no Piauí, pagariam suas faturas? As bancas já estão pequenas para vender o número crescente de publicações editados diariamente. Ao problema de ordem física, somam-se outros, desde a necessidade de rápida rotação de exposição (um jornal demora horas na banca e uma revista no máximo quatro dias), às condições de trabalho das bancas. A colocação de revistas ou livros em bancas não pode ser feita diretamente pelo editor, mas através de um dos distribuidores nacionais, que recebe a mercadoria em consignação e a entrega do mesmo modo. Para as revistas encontradas em bancas fora da Guanabara (e o objetivo é atingir as mais distantes), o distribuidor carece de um prazo de seis meses para prestação de contas, assegurado o direito de devolução do encalhe, ou "saldo", na sua linguagem. O saldo é entregue ao editor, imprestável; tratando-se de bancas fora do Rio e São Paulo, são restituídas ao editor *apenas as capas*. Para ter-se uma idéia da perda, basta lembrar que uma revista ou livro de boa

(9) Silva, Benedicto. "A comercialização do livro no Brasil". *Informativo*, RJ, F.G.V. 3 (7): 5-8, julho de 1971.

vendagem deverá ter um *reparte* (volume entregue às bancas), que represente mais ou menos o dôbro do efetivamente vendido.

O reembolso postal, principalmente na medida em que se aperfeiçoa, reduz o número ainda elevado de perdas e apressa as prestações de contas, resulta como o grande veículo para a interiorização do livro. A união dos editôres através de seu sindicato poderia elaborar um catálogo comum para distribuição, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos por tôdas as suas agências. Sem maiores custos, estaria resolvido o grande problema do reembolso que é o enderêço do comprador potencial, a remessa de mala direta etc. Em cada agência da E.B.C.T., portanto ao lado do comprador potencial, existiria, à sua disposição com indicações de como acionar o reembolso, a relação de todos os livros e revistas disponíveis, com enderêço do editor, preço e prospecto para pedido. Cumpriria ao editor, apenas, uma campanha publicitária visando à divulgação desse serviço, campanha tanto mais módica quanto seria custeada por todos os editôres.

5. A ESCOLHA DO PROCESSO GRÁFICO

5.1 Sistemas de Composição de Livro em Uso no Brasil

Os sistemas de composição de texto de livros atualmente em uso no Brasil podem ser divididos em três grupos:

- a) composição de caixa;
- b) composição quente; e
- c) composição fria ou fotocomposição.

A composição quente compreende: composição linotípica, composição monotípica e composição de títulos em fundidoras.

A composição fria divide-se em três grupos:

1. a partir de composição manual (diversos pequenos aparelhos usados para titulação e montagem de *layouts*);
2. a partir de teclado com justificação mecânica;
3. a partir de cintas perfuradas com justificação feita por computadores antes de sua passagem pela máquina fotocompositora.

Processo nôvo e ainda em franco desenvolvimento apresenta hoje, entre outros, os seguintes modelos: *fotosetter*, *linofilme*, *monophoto*, *photon*, ATF *photo typesetter* e as tituleiras.

a) Caixa

O mais antigo processo de composição, o de caixa, manual, compreende o agrupamento, pelo tipógrafo, dos caracteres (tipos a serem empregados na constituição das palavras, orações e finalmente do texto). Juntando, portanto, os caracteres um de cada vez, formará o texto, letra a letra, palavra a palavra. Além dos tipos com caracteres, há os brancos, utilizados no espacejamento, que permitem o reajustamento, para que a composição manual alcance o tamanho da linha tipográfica prefixado. Chama-se composição de caixa aquela em que os tipos (cada letra possui várias séries de caracteres: maiúscula ou caixa alta, minúscula ou caixa baixa, redondo, grifo, ou itálico, branco e prêto) estão dispostos, de acôrdo com o tamanho (corpo), numa gaveta composta por pe-

quenas caixas, a cada uma correspondendo um determinado tipo. O tipógrafo, depois da composição, restituirá os tipos um a um à sua respectiva caixa. Quando os tipos se reúnem formando palavras chama-se *composição*; a devolução do tipo usado chama-se *distribuição*.

Embora os primeiros tipos móveis conhecidos fôsem de barro cozido (1050), o sistema de composição manual com caracteres metálicos móveis data de Gutemberg (1450).

A classificação dos tipos normalmente faz-se em função do desenho da letra (família); o mesmo tipo é subclassificado segundo o tamanho (corpo).

Ainda que definitivamente condenada ao desaparecimento, a composição de caixa é empregada em algumas gráficas para compor títulos em corpo grande, em substituição às tituleiras quentes, preferidas pelas oficinas de jornais, entretanto, nas pequenas tipografias, especializadas em impressos de pouco texto, é o processo predominante. No interior, é utilizado, ainda, na composição de pequenos jornais e, até, de livros.

b) *Composição Quente*

Se bem que a fotocompositora seja o equipamento mais moderno em uso, a composição quente é um processo relativamente nôvo; em 1890 apareceram as primeiras máquinas: as Mergenthaler (linotipo). Seguiram-se as Intertype e Ludlow, introduzidas em 1900.

Linotipia

Chama-se linotipia, de *line of type*, a fundição e composição de caracteres formando linhas inteiras (linha tipográfica). Destina-se à composição de textos. O linotipo — como é mais conhecida — reúne, por meio de um sistema de matrizes, a fundição de tipo à composição da linha. O operador (linotipista), ao acionar o teclado, faz descer a matriz correspondente ao caráter desejado, até completar a medida ao receber o chumbo derretido (todo linotipo possui uma caldeira de chumbo), funde a composição. Pela utilização de espacejadores é obtida a justificação, com o fim de assegurar a distribuição dos caracteres dentro da mancha tipográfica.

São três os principais modelos de linotipos usados no Brasil: “31”, “Elektron II” e “Elektron-automatic”.

Monotipia

A monotipia é um sistema constituído de duas máquinas, uma fundidora e um teclado perfurador. O teclado perfura em código uma fita que, ligada à fundidora, irá operá-la, dando a composição. Conserva o mesmo processo do linotipo, exceto quanto à composição que é tipo por tipo, e não a linha. É indicada principalmente na composição de textos com fórmulas matemáticas, físicas, químicas etc. e tabelas.

Ainda que mais vagarosa que a linotípica, a composição por caracteres isolados tem a vantagem de tornar a revisão mais fácil e barata: as correções são feitas somente com a troca do caráter errado, não sendo necessário recompor toda a linha, como na linotipia.

Fotocomposição

Assim com a linotipia está para a tipografia, a fotocomposição, cujos equipamentos só a partir de 1950 foram fabricados comercialmente, está para o *offset*. Seu emprêgo, portanto, depende diretamente do êxito do *offset*; a fotocomposição, meio rápido e econômico de composição fotoeletrônica, resultou da necessidade de um processo mais adequado à impressão fotomecânica (*offset*). Se bem que a utilização dos recursos fotográficos aumente seu espectro, a seleção de tipos é semelhante à da linotipia. As fotocompositoras fornecem cópias justificadas diretamente em filme ou poliéster (pronto para a gravação) ou papel. O tempo necessário à troca de tipo ou mudança de corpo é mínimo e a reprodução, excelente; requer apenas um magazine para composição nos mais diversos corpos, sem que se faça alteração de matrizes, graças à utilização de efeitos fotográficos, maior ou menor aproximação do negativo, uso de lentes e luz etc. Acresce registrar a versatilidade da composição fria, possibilitando, na mesma linha, o uso de tipos, corpos, sinais diferentes etc., solucionando sérios problemas antes enfrentados pelos editôres, especialmente na confecção de enciclopédias, textos que envolvam alfabeto grego, fórmulas matemáticas, químicas etc.

Dos modelos de fotocompositoras, destacamos:

Fotosetter

Ainda que a caldeira de chumbo (característica da composição quente) e os moldes sejam substituídos por uma unidade fotográfica, seu funcionamento é semelhante aos linotipos *Intertype*. As letras são expostas, uma a uma, à velocidade de oito por segundo, em papel ou filme, logo que uma linha é reunida. Daí resulta filme positivo transformável em imagem negativa na câmara escura. São necessárias somente duas fontes básicas para cada tipo, permitindo 17 tamanhos intermediários. O contrôle, nas operações mais modernas, é feito por fitas magnéticas; as tarefas de reajustamentos e justificação e separação silábica são executadas por um computador.

Linofilm

Duas unidades são essenciais ao sistema: um teclado de máquina de escrever e uma unidade automática de fotografia. O teclado fornece, ao mesmo tempo, uma prova datilografada e uma fita perfurada (papel). A fita é recebida pela unidade fotográfica, produzindo, automaticamente, uma imagem positiva em filme ou papel, por raios de luz isolados projetando os caracteres individualmente.

De uma matriz giratória — mantida fixa durante a projeção — com tôdas as letras, retira-se cada uma.

Monophoto

É uma união de um teclado a uma unidade fotográfica, substituindo fotográficamente o monotipo (composição quente). Ao sair do teclado, a fita perfurada é introduzida na unidade fotográfica, cujas matrizes são semelhantes as do monotipo, substituídos os caracteres de metal por negativos.

Photon

Compõe-se de um só sistema e de uma máquina de escrever elétrica, com um painel de contrôle pelo qual o operador seleciona o tipo, corpo, compri-

mento da linha etc. Possui um disco-matriz com 1.440 caracteres, onde estão as imagens dos tipos. Para manejá-la necessita apenas de um operador. A série 540 *tapemaster* consiste numa perfuradora e numa unidade fotográfica separada.

ATF Photo Thypesetter

Sistema de duas unidades básicas: a reunião de um teclado a uma unidade fotográfica controlada por fita. O teclado fornece uma prova datilografada e uma fita perfurada. A unidade fotográfica faz a leitura da fita e, por meio de discos com caracteres substituíveis, produz a composição, justificada, em papel ou filme. Cada disco é composto de 168 caracteres e um sistema ótico pré-focado é responsável pela qualidade da reprodução.

Tituleiras

Existem fotocompositoras para títulos, que, à semelhança da composição quente e de seu processo de operar, utilizam matrizes em disco ou filme. As letras, uma de cada vez, são dispostas fotograficamente. Muito fáceis de operar, são empregadas na gravação de anúncios, títulos, cartazes e sinais. É o sucessor frio da *ludlow* (composição quente).

6. A ESCOLHA DA COMPOSIÇÃO

A escolha do sistema de composição mais adequado depende da análise dos originais e, a partir daí, do processo de impressão escolhido. Tratando-se da impressão tipográfica, a composição haverá de ser forçosamente quente (à base de chumbo), cabendo opção apenas quanto à linotipia e à monotipia; mas no caso de *offset*, a composição poderá ser fria, ou quente.

a) *Composição Quente*

Posta de lado a composição de caixa, ao editor caberá escolher ora a linotipia, ora a monotipia, ora uma associação das duas composições. A linotipia é indicada em textos corridos, em trabalhos que exijam rapidez; tôda vez que os originais envolvam muita composição de fórmulas matemáticas, sinais gregos, fórmulas químicas etc., a composição ideal é a da monotipia. Dependendo da incidência de uma ou de outra característica, o editor, fazendo uma combinação de tipos, poderá utilizar-se dos dois processos, na mesma composição.

b) *Composição Fria*

Optando o editor pela impressão *offset* por óbvio a composição deverá ser fria. A escolha do processo, como veremos a seguir, leva em conta uma série de elementos, o primeiro dos quais é a tiragem. Em virtude do número reduzido de equipamentos de composição fria entre nós, usa-se ainda o processo de composição quente na maioria das vezes em que a impressão é *offset*, preparando-se o filme a partir de uma prova em *couché*.⁽¹⁰⁾ Em vista de as fases de trabalho

10 Segue-se o seguinte processo: 1. composição quente; 2. revisão tipográfica; 3. emenda; 4. montagem de composição; 5. impressão em papel *couché*; 6. fotografia do *couché*; 7. revelação do filme; 8. montagem no astralon; 9. gravação das chapas.

necessariamente acrescidas ao processo normal, a impressão *offset*, aí, só se justifica a partir de grandes tiragens, 30.000 exemplares pelo menos. A composição fria, eliminando aquelas etapas, torna mais econômica a impressão *offset* mesmo em tiragens menores. É, portanto, a composição ideal em qualquer hipótese de impressão *offset*.

7. SISTEMAS DE IMPRESSÃO EM USO NO BRASIL

a) *Tipografia*

O mais antigo processo é obtido pelo contato, sob pressão, do texto composto ou gravura (clichéria) sobre o papel, resultando na impressão. Entre a composição e um cilindro de aço, o papel *imprensado* recebe a imagem diretamente da composição ou do clichê, ambos em alto-relêvo. A distribuição da tinta nas áreas destinadas à impressão é obtida através de um sistema de rolos de borracha, girando em torno de si sobre a composição, em alto-relêvo; obviamente, deixam de receber tinta as zonas não destinadas à reprodução, que ficam impedidas de ser impressas por estarem mais baixas.

Formando um sistema de impressão puramente mecânico, a tipografia é o mais indicado para texto corrido (composição sem ilustrações etc.), *em qualquer tiragem*. É, ainda, o processo mais econômico, até mesmo nas tiragens de aproximadamente 20 mil exemplares com ilustrações, uma vez que a composição é aproveitada diretamente, sendo dispensável sua reprodução fotográfica para a produção de outras matrizes. Considerando ainda a qualidade da impressão, o sistema tipográfico possibilita textos mais perfilados por meio do contato direto composição-papel.

A grande maioria dos livros brasileiros serve-se deste processo de impressão.

b) *Rotogravura*

A rotogravura exige, pelo menos, uma fase a mais que a tipografia. A composição não é mais empregada diretamente na impressão, pois a rotogravura requer — através de um sistema de matrizes — a gravação do cilindro por meio do qual se processará a impressão.

Contrariamente ao que se observa na tipografia, as imagens destinadas à reprodução, na rotogravura, são gravadas em baixo-relêvo na periferia de um cilindro previamente revestido com uma camisa de cobre. Daí empregar tinta líquida, enquanto a tipografia utiliza tinta-graxa.

A tintagem do cilindro gravado é obtida por sua imersão numa banheira de tinta líquida e não pelo processo de rolos distribuidores utilizados nos demais sistemas. A rotação do cilindro colado a uma lâmina de aço, disposta tangencialmente à sua superfície e a ela colada, retira a tinta das áreas não destinadas à reprodução, restringindo o depósito aos sulcos de baixo-relêvo. O contato, por compressão, dos alvéolos cheios com o papel transmite-lhe a tinta, resultando a impressão.

O custo da produção é encarecido pelos trabalhos de preparação dos cilindros (cópia, gravação etc.), indicando-se o emprêgo da rotogravura apenas na

hipótese de grandes tiragens. Daí sua escolha quando se trata de impressão de revistas de grande circulação em tiragens superiores a 100 mil exemplares de textos onde prevaleçam as ilustrações, principalmente a cores, e a rapidez de serviço exija pronta secagem.

c) *Offset*

O processo mais moderno em uso no Brasil é o da impressão *offset*, derivada da litografia, reproduzindo por impressão o que anteriormente foi escrito ou desenhado sobre uma pedra calcárea, chamada litográfica. Inventado por Aloísio Senefelder por volta de 1796, fundamenta-se no princípio da incompatibilidade entre água e gordura. A pedra, gravada com tinta-graxa, era umedecida pelo contato com rolos molhadores; a água aderiu apenas às partes não cobertas pelas tintas-graxas da gravação; a tinta contida nos rolos, por sua vez, aderiu somente às partes secas, dando, a conjunção, a imagem impressa no papel.

O aparecimento do sistema *offset* (Rubel, 1904) foi determinado pela aplicação do mesmo princípio vitorioso na pedra litográfica a chapas de zinco e alumínio.

Antes gravada na pedra, a imagem é copiada numa chapa de metal flexível — adaptável ao cilindro da impressora — é agora transferida para o papel por intermédio de um cilindro revestido com um lençol de borracha. São exigidas para a gravação das chapas de impressão, além de outras, as seguintes operações:

a) na composição quente: depois de pronta a composição, consegue-se sua impressão em papel *couché*; esta é fotografada obtendo-se um filme (fotolito), montado numa folha plástica (astralom) e logo após revelado (gravado) em uma folha de metal, chapa reprodutora, que reveste o cilindro impressor;

b) quando se trata de composição fria, o texto preparado já estará pronto para a cópia, o que faz o *offset* tão econômico quanto a impressão tipográfica.

O filme usado para a gravação de uma chapa pode ser conservado e reproduzido inúmeras vezes.

Em tiragens superiores a 20 mil, quando se trata de texto com ilustração, garantida a reimpressão, é aconselhável o *offset*.

8. SISTEMAS DE ACABAMENTO DE LIVRO EM USO NO BRASIL

Na indústria gráfica brasileira predominam os seguintes sistemas de acabamento:

a) grampeamento; b) costura em máquinas semi-automáticas, formando livro (capa com colagem semiplástica); e c) *perfect binder* ou *roto binder*, encadernação e colagem automática (cola plástica).

O mais rudimentar de todos eles é o grampeamento. Sua aplicação limita-se a livros sem lombada e revistas de poucas páginas, fazendo-se o grampeamento no processo *canoas* ou a *cavalos*, quando o grampo é colocado no dorso do livro, o que obsta a paginação por cadernos. O grampeamento lateral dificilmente

é empregado; recomenda-se apenas para brochuras de poucas páginas, quando a costura é dificultada e o sistema *perfect binder* desaconselhado, por anti-econômico.

Após dobrar a folha impressa (manual ou automaticamente), os cadernos vão sendo formados e organizados por ordem das páginas e costurados em máquinas semi-automáticas, cada livro de uma vez. A costura é feita em dois, três, quatro ou mais pontos, variando a escolha segundo a altura da lombada (de acôrdo com o número de cadernos), peso do livro (conforme gramatura do papel escolhido) ou a resistência pedida pelo uso do produto acabado (livro didático, livro de consulta, livro de referência etc.).

Trata-se do *alceamento*, após o qual, quando é obtido o miolo do livro, chega-se à última etapa, o *acabamento propriamente dito*, podendo ser capa dura, com cartonagem ou encadernamento, ou *brochura* (capa mole).

O mais rápido e econômico, de maior manuseio e o indicado para o livro brasileiro em geral, é o tipo brochura. A obtenção do miolo, segue-se a colação da capa, com colagem semiplástica, manual ou automática. Utiliza-se, então, papel de gramatura nunca superior a 200g/m² e a capa da brochura com orelha.

O miolo alceado vai para a Seção de Acabamento, no caso de capa dura. A capa, para cartonagem, é sempre impressa em papel de baixa gramatura, e revestindo lâminas de papelão nas faces e no dorso (capa, contracapa e lombada). A colagem e a aposição são manuais ou mecânicas.

O encadernamento passa por fase idêntica sendo que se usa a percaline em vez do papel de capa, no revestimento das lâminas de papelão. A lombada é sempre curva e flexível, ao invés de dura e reta como na cartonagem.

O *perfect binder*, usualmente conhecido como PB, distingue-se dos demais por seu acabamento automático. É sempre empregado na brochura, determinando orelhas francesas (no verso da folha) e acompanha, mais ou menos, as seguintes etapas. a máquina recebe os cadernos (no Brasil, uma das maiores delas pode manipular perto de 32 cadernos de 16 páginas, isto é, 512 páginas, 2 mil capas p/hora), coleciona-os (organiza, formando livro; acerta-os, cortando nas quatro direções: daí ser impossível o uso da orelha inglesa), fere a lombada (ajudando, assim, a introdução da cola plástica) e ainda faz a colocação da capa. Essas máquinas são apropriadas para livros de tiragens superiores a 5 mil exemplares contendo um mínimo de 208 páginas (13 cadernos). No caso de livros com capa plastificada, recomenda-se o papel com gramatura nunca inferior a 250 g/m², evitando-se, assim, a deformação da capa pelo calor. O PB é de todo desaconselhável a livros destinados a encadernamento ou cartonagem.

8.1 *Acabamento de Capa*

Impressa e antes de colada ao miolo, a capa de livros tipo brochura ou cartonagem leva um acabamento final de proteção, envernizamento ou plastificação. O mais antigo sistema consiste na pintura da capa por uma camada de verniz; a plastificação constitui no seu encamisamento, por calor; a capa, então, é envolvida por uma fina camada plástica. É o processo de maior aceitação

nos nossos dias. Não só a pequena diferença de preço, como também a segurança que oferece ao manuseio da capa, tornando-a mais resistente, indicam o seu uso.

8.2 A Fixação da Tiragem

Vimos até aqui que a fixação da tiragem é, sem dúvida, a pedra de toque dos custos gráficos. É neste ponto que os erros mais facilmente são cometidos, desde que os editores não dispõem de dados de mercado que favoreçam uma escolha mais segura. Se é verdade que, desde séculos, originais rejeitados por imprestáveis transformaram-se em obras-primas e *best-seller* através dos anos, é igualmente certo que obras que reuniam todos os ingredientes do sucesso, autor famoso, temática popular, título charmoso, linguagem brilhante, estão dormindo nos depósitos dos editores que nêles confiaram.

Mas é fora de dúvida que uma pesquisa de mercado reduzirá em muito a margem de erro. É evidente que um editor não pode pretender uma pesquisa tão sofisticada como as de que dispõe a indústria automobilística, por exemplo. Mas entre o céu e a terra há muita coisa à nossa disposição, a saber: controle sobre o movimento bibliográfico levando em conta tanto a temática como as tiragens respectivas, levantamento permanente dos títulos no mercado e dos títulos anunciados, comportamento do programa editorial dos concorrentes, consultas à rede dos distribuidores, pedidos de informação nas áreas respectivas etc. Exemplificando, uma editora de livros jurídicos deve manter permanente contato com professores de faculdades de direito; uma de livros de medicina deve procurar o mesmo com relação a médicos e professores de faculdades de medicina e assim por diante.

A coleta de dados sobre o mercado, aliás, não pode ser feita a partir dos originais, apenas, devendo antecipar-se a êles. A antecipação, por outro lado, aliada a um bom departamento editorial, possibilita retirar o editor da passividade que o caracteriza atualmente. Ao invés de esperar que o autor escreva determinado livro e venha a oferecê-lo, e que o tema escolhido seja, por mero acidente, bom comercialmente, deve o editor, conhecendo um mínimo de mercado, traçar seu próprio programa, independente do autor. Senhor das informações necessárias encomendará, êle mesmo, os textos. A experiência sugere como medida mais prática e eficaz a organização do programa editorial por coleções e séries, entregue a um coordenador, a quem compete, além das funções naturais de toda coordenadoria, a escolha dos títulos e dos autores. A mesma política favorecerá, ao sistema de coordenadoria e de antecipação do editor ao autor, a elaboração de obras coletivas. Cada vez mais o manual ou o tratado individual, numa sociedade em que a informação se multiplica e se desenvolve e se supera de forma galopante, estonteante, está fadado à superação. Não é mais possível, em qualquer ramo do conhecimento científico, a existência dos *donos da verdade*.

Como exemplo tomemos experiência vitoriosa da Fundação Getúlio Vargas. Em vista de nossa deficiência na área filológica, dispondo, então, apenas três títulos e não contando em nossos quadros com um filólogo de nomeada, convidamos o Professor Rocha Lima para colaborar conosco. De sua cooperação, resultou a coleção Estante de Língua Portuguesa, integrada por três séries: Universidade, Dispersos e Dicionários. Reunindo em torno de si Antenor Nas-

centes, Said Ali, Sousa da Silveira, Cândido Jucá Filho, Mattoso Câmara Jr., Gladstone Chaves de Melo, Leodegário de Azevedo, entre outros, Rocha Lima organiza uma coleção que se pode orgulhar de, sendo um sucesso comercial, constituir-se numa das melhores da cultura do País.

8.3 *Formato*

Fixada a tiragem, decididos os processos de composição e impressão, resta determinar o formato.

No Brasil, as edições normais de livros, em cerca de 90%, variam entre os formatos 2B ($\pm 16/23$) e AM e seus múltiplos também denominado americano ($\pm 14/21,5$). Como decidir entre um e outro?

O estudo seguinte demonstra que o formato AM é o mais aconselhável, pois sua fôlha pode conter 64 páginas com uma pequena diminuição do livro, mas sem prejuízo na mancha tipográfica, ao passo que o papel 2B, mesmo com a redução, comporta apenas 32 páginas.

Ora, só isto diminuiria o custo da impressão, embora permanecesse inalterado o preço da composição.

Especificamente:

Papel 2B: fôlha 0,660 x 0,960m — LIVRO: 0,160 x 0,230m = 32 páginas.

Papel AM: fôlha 0,870 x 1,140m — LIVRO: 0,135 x 0,215m = 64 páginas.

Para um papel da mesma gramatura — 80 g/m² — a resma com 500 fôlhas, no formato 2B, pesa 25 quilos e a de formato AM, 40 quilos.

Ao calcularmos a área aproveitada (considerando apenas uma página) teremos:

1. Área da Página

$$- 2B = 0,160 \times 0,230m = 0,0368 \text{ m}^2$$

$$- AM = 0,140 \times 0,215m = 0,0301 \text{ m}^2$$

2. Área de Impressão

$$- 2B = 0,12 \times 0,19m = 0,0228 \text{ m}^2$$

$$- AM = 0,11 \times 0,18m = 0,0198 \text{ m}^2$$

Em termos de porcentagem:

$$1. \frac{368}{100} = \frac{301}{x} \dots x = 82$$

$$2. \frac{228}{100} = \frac{198}{x} \dots x = 87$$

Conclui-se que a área da página do livro AM é 18% menor que a de 2B e quanto à área de impressão, apenas 13%.

Assim, para um livro de 100 páginas em 2B, teremos — composto nas mesmas condições — em AM:

$$\frac{82}{100} = \frac{100}{x} \therefore 122 \text{ páginas} - \text{Na prática, } 124 \text{ páginas.}$$

Numa edição média de 3.000 exemplares, teremos o seguinte número de resmas a serem compradas (sem considerarmos fôlhas adicionais para estragos na impressão):

$$\frac{3.000 \times 100}{32} = 9.375 \text{ fôlhas}/500 = 19 \text{ resmas no formato } 2B$$

$$\frac{3.000 \times 124}{64} = 5.813 \text{ fôlhas}/500 = 12 \text{ resmas no formato } AM$$

Isto pôsto, o preço do papel seria:

$$- AM: Cr\$ 80,00 \times 12 = Cr\$ 960,00$$

$$- 2B: Cr\$ 50,00 \times 19 = Cr\$ 950,00$$

Baseados no preço de Cr\$ 7,72/página AM e Cr\$ 12,25/página 2B, permanecendo iguais os outros fatores — capa e envernizamento — obtêm-se: ⁽¹¹⁾

$$\text{Preço parcial} - AM = 124 \text{ p.} \times Cr\$ 7,72 = Cr\$ 957,28$$

$$2B = 100 \text{ p.} \times Cr\$ 12,25 = Cr\$ 1.225,00$$

$$\text{Preço total} - AM = Cr\$ 957,28 + Cr\$ 462,00 = Cr\$ 1.419,28$$

$$2B = Cr\$ 1.225,00 + Cr\$ 490,00 = Cr\$ 1.715,00$$

$$\text{Em termos de porcentagem: } \frac{1.715,00}{1.419,28} = 1,21 \therefore 1.419,28 \times 100 = 83$$

$$\frac{100}{x} = \frac{1.715,00}{1.419,28}$$

De tudo resulta que o livro no formato americano é pelo menos 17% mais barato que no formato 2B.

8.4 A Contribuição do Acabamento para a Redução de Custos

Outra fonte de redução de custos é a boa escolha do acabamento do livro.

Os acabamentos usados no Brasil são, em regra, a brochura (capa envernizada ou plastificada), a cartonagem (capa sempre plastificada) e o encadernamento (com ou sem sobrecapa).

Tendo por base um livro no formato AM, 192 páginas (papel de texto ilustração AM 80 g/m²), obtêm-se:

1. Acabamento brochura, capa em papel-cartão 55 x 73 250 g/m², envernizamento.

| | |
|---|--------|
| a) impressão (*) de capa e envernizamento | 960,00 |
| b) papel de capa (1.300 fôlhas a 0,45) (**) | 585,00 |
| c) clicheria (***) | 500,00 |

Total 2.045,00

¹¹ Para tais cálculos foram utilizados preços fornecidos pelo Serviço Gráfico da Fundação I. B. G. E.

(Ressalte-se que a despesa com o papel de capa pode ser reduzida se o editor preferir outra sorte de papel, *couché*, por exemplo, ou outra gramatura, inferior).

| | |
|---|-----------------|
| 2. <i>Acabamento brochura, capa em papel-cartão 55 x 73 250 g/m², plastificação.</i> | |
| a) impressão de capa e plastificação | 1.058,00 |
| b) papel de capa (1.300 fôlhas a 0,45) | 585,00 |
| c) clicheria | 500,00 |
| Total | <u>2.145,00</u> |
| 3. <i>Acabamento cartonado, plastificado.</i> | |
| a) impressão de capa e plastificação | 1.058,00 |
| b) papel de capa (1.300 fôlhas a 0,45) | 585,00 |
| c) clicheria | 350,00 |
| d) cartonagem de 5.000 exemplares a 1,20 cada (****) .. | 6.000,00 |
| Total | <u>8.143,00</u> |
| 4. <i>Acabamento encadernado sem sobrecapa.</i> | |
| a) encadernação de 500 exemplares a 1,50, cada incluída a percaline ou plástico (*****) | 7.500,00 |
| 5. <i>Acabamento encadernado com sobrecapa envernizada.</i> | |
| a) impressão de capa e envernizamento | 960,00 |
| b) papel de sobrecapa (700 fôlhas a 0,45) (*****) | 315,00 |
| c) clicheria | 500,00 |
| d) encadernação de 5.000 exemplares a 1,50 | 7.500,00 |
| Total | <u>9.275,00</u> |
| 6. <i>Acabamento encadernado com sobrecapa plastificada.</i> | |
| a) impressão de sobrecapa e plastificação | 1.058,00 |
| b) papel de sobrecapa (700 fôlhas a 0,45) | 315,00 |
| c) clicheria | 500,00 |
| d) encadernação de 5.000 exemplares a 1,50 | 7.500,00 |
| Total | <u>9.373,00</u> |

* Os preços gráficos, inclusive envernizamento e plastificação, foram fornecidos pelo Serviço Gráfico da Fundação I.B.G.E.

** Média dos preços vigentes na praça em agosto de 1971.

*** Média dos preços dos *ateliers* Quimygráfica e Lattimayer.

**** Os custos de cartonagem e encadernamento foram fornecidos pela firma Nilo Figueiredo.

(*****) Como se sabe, na encadernação não há impressão tipográfica ou *offset* de capa.

(*****) A redução se deve ao emprego do papel *couché*, mais indicado para sobrecapas.

| | | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|---|
| FGV | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | | | SPb | |
| TÍTULO - | | | | | |
| AUTOR - | | | | | |
| TRADUTOR - | | | | | |
| SÉRIE - | NÚMERO - | Nº DE VOLUMES - | EDIÇÃO - | | |
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO - | | IMPRESSÃO TIPOGRÁFICA | | |
| | ACABAMENTO BROCHURA PLASTIFICADA | | | | |
| | PAPEL <u>BOUFFANT</u> A M 80 | | Nº DE PÁGINAS 352 | | |
| | CARTÃO 55 x 73 250 g/m ² | | TIRAGEM 15.000 | | |
| PREVISÃO DE CUSTOS | | | | | |
| | | | | CR\$ | |
| Composição até acabamento - 348 p. a CR\$ 50,90 | | | | 17.713,20 | |
| Capa plastificada em 2 cores a CR\$ 0,13 | | | | 3.000,00 | |
| Papel - texto - 180 resmas a CR\$ 70,00 | | | | 12.600,00 | |
| capa - 3.800 folhas a CR\$ 0,35 | | | | 1.330,00 | |
| Tradução | | | | - | |
| Diagramação e marcação | | | | 100,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | | | 300,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | | | - | |
| Ilustrações | | | | - | |
| Revisão tipográfica | | | | 880,00 | |
| Clicheria | | | | 200,00 | |
| Tabelas | | | | - | |
| Provas de transparência | | | | - | |
| Fotografias | | | | - | |
| 4 páginas de índice | | | | 216,40 | |
| Taxa de administração | | | | 3.633,96 | |
| Total | | | | 39.973,56 | |
| <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;"> APROVO Em <u> / / </u> Diretor do SPb </td> </tr> </table> | | | | | APROVO Em <u> / / </u> Diretor do SPb |
| APROVO Em <u> / / </u> Diretor do SPb | | | | | |

Fundamentaremos a assertiva com um exemplo concreto. O livro *Southwest writers anthology*, editado em 1967, custou à editôra, segundo dados revelados (ver orçamento cuja cópia reproduzimos), US\$ 9,748.50, ou seja, na moeda nacional, cotado o dólar a 5,00, Cr\$ 48.742,50 (quarenta e oito mil, setecentos e quarenta e dois cruzeiros e cinquenta centavos).

Examinemos o orçamento americano:

| Serviço | US\$ | Cr\$ |
|--|-----------|--------------------------|
| Composição incluindo revisão e <i>couché</i> | 1,662.00 | 8.310,00 |
| Fotografia e gravação | 1,089.00 | 5.445,00 |
| Impressão de texto | 1,120.00 | 5.600,00 |
| Subtotal | 3,871.00 | 19.355,00 |
| Papel de texto (bobina) | 1,970.00 | 9.850,00 |
| Subtotal | 5,841.00 | 29.205,00 |
| (Custo por exemplar, sem papel de capa, impressão de capa, direitos autorais e taxa de editoração) | 0.389 | 1,94.5 |
| Papel de capa (US\$ x 15.000) | 795.00 | 3.975,00 |
| Impressão de capa (US\$.1475 x 15.000 exs.) | 2,212.50 | 11.062,50 |
| Subtotal | 3,007.50 | 15.037,50 |
| Taxa de administração (unitário US\$ 0.65) | 900.00 | 4.500,00 (unit. 3,25) |
| Direitos autorais | 3,600.00 | 18.000,00 |
| Total | 13,348.50 | 66.742,50 |

TEXTO EM INGLÊS

Southwest Writers Anthology

Original printing — 15,000

Date — 1967

Typesetting — includes linotype, corrections, page makeup, proof reading, and reproduction proofs US\$ 1,662.00

Litho Make-ready — includes camera, stripping, plates 1,089.00

Press (printed on 8-color web rotary press, 2-folder) 1,120.00

Printing-Total Cost US\$ 3,871.00

Stock — offset book paper in rolls 1,970.00

Total US\$ 5,841.00

| | | |
|--|------------------------|-------------|
| Per copy: | US\$ 5,841 | |
| | $\frac{\quad}{15,000}$ | = US\$.389 |
| Binding — Lexotone * covers furnished by publisher | | .053 |
| Binding — including gathering, trimming, sewing | | .1475 |
| | | <hr/> |
| TOTAL PER COPY | | US\$.59 |
| Royalty | | .24 |
| Editorial and art | | .06 |
| | | <hr/> |
| | | US\$.89 |

This is a schoolbook, and it will be sold at list less 25%. To arrive at the selling price — US\$.89 x 2½ = US\$ 2.24.

List US\$ 2.95

School price US\$ 2.95 less 25%; Net US\$ 2.21.

If additional printings of this book are made, the percentage of profit will increase because the one-time costs (typesetting, litho make-ready, editorial — art) will have already been paid for.

Verifica-se que o custo total da obra, nos Estados Unidos, atingiu a 13,348.50 dólares, ou, em nossa moeda, 52.392,92 cruzeiros. Abstraindo-se a cifra relativa a direitos autorais, em vista da política distinta adotada nos dois países, temos que o custo industrial atingiu a US\$ 9,748.50 e Cr\$ 44.230,92.

O projeto americano optou por uma edição *offset*, apesar da tiragem de 15.000 exemplares, em vista da certeza de reedições. Tanto que, lançado em meados de 1967, o livro atingiria, no primeiro semestre de 1970, graças a sucessivas reedições, a casa dos 80 mil exemplares. Como seu orçamento também salienta, trata-se de *schoolbook*, destinado a adoção no Estado do Texas e cujo preço de capa seria comercializado com um desconto de 25%.

O mesmo livro, mantidas na medida do possível as características, mas orçado com base em preços fornecidos pelo IBGE, em 1971, portanto, quatro anos após, soma a quantia de apenas Cr\$ 39.973,56, ou seja, cruzeiros a cruzeiros uma diferença de 12.419,36, isto é, 24,6% a menos.

A cotação dos preços brasileiros levou em conta a impressão tipográfica, em vista da impossibilidade, já explicada, de previsão de reedições sucessivas que justificassem o *offset*. Leve-se, ainda, em conta a distância de quatro anos entre os dois orçamentos, agravada pela situação inflacionária da economia brasileira, e o desconto médio do preço de capa, no Brasil nunca inferior a 40%, quando o orçamento do *schoolbook* previa apenas 25%.

* A non-woven material manufactured by Holliston Mills.

O custo industrial do livro norte-americano, por exemplo, é equiparável ao nosso; e mais: o custo das edições médias brasileiras (pequenas) é mais baixo que o de suas congêneres americanas, cujos livros acima de 200 páginas, em brochura, são vendidos nos Estados Unidos a uma média de 4 (quatro) dólares, no Brasil, livros com essas características não ultrapassam a 3 (três) dólares. Diga-se, ainda, a favor de nossos editores, que a tiragem do livro americano (tratando-se de publicação técnica) nunca é inferior a 10 mil exemplares. Entre nós nunca é superior a 5 mil.

Só devemos reconhecer o livro como (relativamente) caro, mesmo observando-se que, no Brasil, ele é industrialmente barato, quando salientamos que seu custo não está ao alcance da bolsa popular, ou seja, pode ser considerado caro na medida em que se apresenta baixo o poder aquisitivo da população. Conservando-se pobre nossa sociedade e diminuta a parcela integrada no "consumismo", o livro permanecerá inacessível ao chamado "grande público": a maioria da população ainda não contribui para o Produto Nacional Bruto, abstenendo-se de participação no bólo da riqueza do País; limita-se ao consumo dos bens de subsistência. Seu orçamento, já esgotado pelos bens de primeira necessidade, não comporta a inclusão de livros e revistas.

Ressalta-se, assim, que as grandes soluções para os problemas atuais do livro no Brasil não estão ao dispor da indústria editorial. A "crise" reflete os conflitos gerais da sociedade, notadamente renda *per capita* pequena e baixa escolaridade. Ao propiciar o aumento de uma e outra, promoveremos tanto a melhoria do poder aquisitivo quanto o alargamento da faixa consumidora de livros, tornando viável a única medida de que dispõem os editores para garantir o "milagre" de livros e revistas mais baratos: acréscimo nas suas respectivas tiragens.

Tratando-se de uma evidência, parece-nos dispensável demonstrar que, em geral, tiragens, destinadas a um público reduzido, são necessariamente pequenas. Assim, basta-nos destacar a relação tiragem/custo unitário.

1.6 A relação tiragem/custo unitário

É inerente ao processo industrial a queda do custo unitário na razão direta do aumento do volume da produção. Investindo relativamente menos, o empresário obtém um resultado melhor (maior produção), baixando, assim, o custo do que é produzido (maior rentabilidade).

No nosso caso, o preço de venda de um livro é calculado a partir de seu custo industrial, que resulta da apuração de todos os insumos e sua divisão pela tiragem. No exemplo antes proposto, para uma tiragem de 3.000 exemplares foram gastos Cr\$ 17.776,00 (dezessete mil, setecentos e setenta e seis cruzeiros), de que se originou um custo unitário de Cr\$ 5,92 (cinco cruzeiros e noventa e dois centavos). Demonstraremos, agora, que não há proporcionalidade entre o aumento da tiragem e o do custo industrial, desde que vários componentes se conservem inalterados. É o que mostra o orçamento da obra referida linhas atrás, desta feita, prevendo não uma tiragem de 3.000, mas de 5.000 exemplares.

CARACTERÍSTICAS

| | |
|--|-----------------------|
| Formato 13,6 x 20,7 | Impressão Tipográfica |
| Acabamento brochura colada plastificada | |
| Ilustração 87 x 114 80 g/m ² branco | Nº de páginas 320 |
| (texto) | |
| Cartão bristol 55 x 73 190 g/m ² | Tiragem 5.000 |
| (capa) | |

PREVISÃO DE CUSTOS

| | Cr\$ |
|---|---|
| Composição até acabamento — 320 p. a Cr\$ 28,00 | 8.960,00 |
| Capa plastificada em 2 côres | 1.500,00 |
| Papel — texto — 50 resmas a Cr\$ 80,00 | 4.000,00 |
| capa — 1.300 fôlhas a Cr\$ 0,30 | 390,00 |
| Tradução | — |
| Diagramação e marcação | 100,00 |
| Layout e arte-final de capa | 300,00 |
| Layout e arte-final de anúncio | 250,00 |
| Ilustrações 12 a Cr\$ 30,00 | 360,00 |
| Revisão tipográfica ± 320 a Cr\$ 3,50 p/página | 1.120,00 |
| Clicheria — capa, anúncio e texto | 750,00 |
| Tabelas 26 a 0,20 cm ² | 520,00 |
| Provas de transparência | — |
| Fotografias | — |
| Emendas de linhas e repaginação | 600,00 |
| Taxa de administração | 1.885,00 |
| Total | 20.735,00 |
| Custo industrial total | 20.735,00 |
| Custo unitário | 4,14 |
| Preço de venda | a) 4,14 x 4 = 16,56 16,56 (arred. 17,00) |
| | b) 4,14 x 5 = 20,70 20,70 (arred. 20,00) |

Obtém-se, assim, que a mesma obra, conservadas as características gráfico-editoriais, será produzida por Cr\$ 20.735,00 (vinte mil, setecentos e trinta e cinco cruzeiros), ou seja, ao custo unitário de Cr\$ 4,14 (quatro cruzeiros e quatorze centavos) com a diferença, para menos, de Cr\$ 1,78, por exemplar. Mantendo-se os índices multiplicadores (4 ou 5), verifica-se que o livro, antes vendido por Cr\$ 24,00 ou Cr\$ 30,00, poderá ser comercializado, assegurando

a mesma margem de lucro do editor, por Cr\$ 17,00 ou Cr\$ 20,00 (arredondamento para menos de 20,70).

O processo de contínua e crescente redução do preço unitário (e daí queda no preço de venda), ao lado do aumento da tiragem, torna-se uma evidência, ainda mais eloquente ao transformarmos o segundo orçamento alterado para 10.000 exemplares, mantidas as mesmas características gráfico-editoriais anteriores.

Assim, teremos:

| | |
|---|-----------------------|
| Formato: AM 14 x 21,5 | Impressão Tipográfica |
| Acabamento: Brochura plastificada | |
| Ilustração 87 x 114 80 g/m ² (texto) | Nº de páginas 320 |
| Papel | |
| Cartão 55 x 73 190 g/m ² (capa) | Tiragem 10.000 |

PREVISÃO DE CUSTOS

| | Cr\$ |
|--|------------------|
| Composição até acabamento — 320 p. a Cr\$ 40,00 | 12.800,00 |
| Capa plastificada em 2 côres | 1.800,00 |
| Papel — texto 100 resmas a Cr\$ 80,00 | 8.000,00 |
| — capa — 2.500 fôlhas a Cr\$ 0,30 | 750,00 |
| Tradução | |
| Diagramação e marcação | 100,00 |
| Layout e arte-final de capa | 300,00 |
| Layout e arte-final de anúncio | 250,00 |
| Ilustrações | 360,00 |
| Revisão tipográfica | 1.120,00 |
| Clicheria | 750,00 |
| Tabelas | 520,00 |
| Provas de transparência | |
| Fotografias | |
| Emendas de linhas e repaginação | 600,00 |
| Taxa de administração | 2.735,00 |
| Total | 30.085,00 |
| Custo industrial total | 30.085,00 |
| Custo unitário | 3,00.85 |
| Preço de venda: | |
| a) $3,00.85 \times 4 = 12,03.4$ (arred. para 12,00) | |
| b) $3,00.85 \times 5 = 15,04.25$ (arred. para 15,00) | |

Observa-se que o mesmo livro, *mantidas as características gráfico-editoriais primitivas* (ver primeiro e segundo orçamentos), será produzido, para uma tiragem de 10.000 exemplares, por Cr\$ 30.085,00 (trinta mil e oitenta e cinco cruzeiros), ou seja, ao custo unitário de Cr\$ 3,00 (três cruzeiros), respectivamente Cr\$ 1,14 e 2,92 a menos que os anteriores. Conservando os índices multiplicadores utilizados nos exemplos vistos (4 e 5), teremos que o livro, antes vendido por Cr\$ 24,00 (ou 30,00) e Cr\$ 16,00 (ou 20,00) (tiragens de 3.000 e 5.000 exemplares, respectivamente), poderá ser comercializado, *permanecendo inalterada a margem de lucro ao editor*, por apenas Cr\$ 12,00, ou 15,00, seja o índice quatro ou cinco.

Conclui-se que a elevação das tiragens é sempre fator de redução do custo industrial e, conseqüentemente, do preço de capa.

Assim, o seu aumento em 66,7% (de 3.000 para 5.000), determinou a queda do preço de capa em 33,3; elevando-se a tiragem em 100% (de 5.000 para 10.000), o preço de capa sofre uma redução de 25%. A ampliação da tiragem, todavia, não implica na diminuição do custo industrial na mesma ordem de grandeza:

a) O aumento da tiragem em 66,7% (de 3.000 para 5.000) fez subir o custo gráfico de 16,6% (de Cr\$ 17.776,00 para Cr\$ 20.735,00);

b) ao aumento da tiragem em 100% (de 5.000 para 10.000), correspondeu o custo gráfico onerado em apenas 45,1% (de Cr\$ 20.735,00 para Cr\$ 30.085,00);

c) o aumento da tiragem de 33,3% (de 3.000 para 10.000) estabeleceu a elevação do orçamento de Cr\$ 17.776,00 (dezessete mil, setecentos e setenta e seis cruzeiros) para Cr\$ 30.085,00 (trinta mil e oitenta e cinco cruzeiros), isto é, apenas 40,9%.

Vê-se *primeiro*, portanto, que livros só podem ser considerados absolutamente caros se não levarmos em consideração que o poder aquisitivo da população é baixo; *segundo*, que o custo industrial será reduzido, barateando o preço de venda, quando as tiragens forem maiores; e, *terceiro*, as tiragens em geral são pequenas por força das limitações do mercado, quer interno, quer externo.

A fraqueza do mercado interno provém de dois fatores conjugados: a) reduzida população culta e b) seu baixo poder aquisitivo como um todo, do que resulta uma restrição ainda maior ao público consumidor de livros e revistas.

1.7 Problemas de comercialização – Mercado Externo

Os problemas relativos ao mercado externo são determinados pelas restrições de nossa língua.

O Português e suas limitações. As óbvias deficiências do Português como instrumento de divulgação cultural devem ser encaradas sob dois enfoques distintos, o interno e o externo. No plano interno, já analisado, o problema só poderá ser combatido através de medidas grandiosas, a saber: alfabetização em massa, ampliação da escolaridade e formação e desenvolvimento de elites culturais. Pareceu-nos dispensável referir que nada terá valia, ou será possível se, concomitantemente, não incentivarmos a riqueza nacional e o aumento da renda *per capita*. Os óbices do plano externo repercutem internamente impondo-nos o ônus de publicar tendo em vista, unicamente, as possibilidades do mercado do País.

A fixação das tiragens brasileiras levam em conta a estimativa da pequena população culta. Enquanto que no México, por exemplo, a promoção de qualquer edição baseia-se não apenas na população mexicana, mas no público de língua espanhola e a grande parcela dos que em outros países lêem em espanhol, como os brasileiros, por exemplo. O mesmo se poderá dizer do inglês, do francês, do alemão, do russo etc. Nós, infelizmente, não temos por que pensar em mercado internacional. Além do Brasil dispomos apenas de Portugal e colônias, países pobres, ainda que próximos das fontes européias, e cujo poder aquisitivo das respectivas populações cultas é ainda menor que o nosso.

A editora da Fundação Getúlio Vargas, para dar um exemplo de casa, que edita um mínimo de 60 livros (4) por ano e audaciosamente, tem sob sua responsabilidade nove periódicos, dois dos quais mensais, ainda não conseguiu romper o bloqueio do mercado internacional, exceção feita a Portugal e províncias. De todos os periódicos o único que conseguiu alguma penetração no mercado estrangeiro foi a extinta edição internacional da "Conjuntura Económica", em inglês. Assim, enquanto as publicações francesas, inglesas e espanholas são editadas, praticamente, para o mundo inteiro, inclusive para nós, possibilitando grandes tiragens, baixo custo unitário e certeza de lucro, as brasileiras limitam-se ao pequeno público de língua portuguesa. Daí as tiragens reduzidas, determinando preços de venda relativamente altos.

Os dados sobre a produção de livros, divulgados pela ONU, servem de referência. Enquanto que no ano de 1963 a União Soviética editou 78.000 títulos, a China 50.000, os Estados Unidos 28.000, o Reino Unido (inclusive Irlanda do Norte) 26.000, a República Federal Alemã 25.000 e o Japão 24.049, o Brasil, com seus 95 milhões de habitantes, limitou-se a 5.133, ficando atrás de Nações como a Iugoslávia, Turquia, Ruanda, Polónia, Alemanha Oriental, Tcheco-Eslóvaquia, França, Índia e Países Baixos, superando, sem nenhuma honra para nós, apenas Venezuela, Cuba, Iraque etc. (5).

Segundo Robert Escarpit, (6) da produção mundial de 380 mil títulos em 1964, 69 mil foram destinados ao bloco inglês, 39 mil ao alemão, 28 mil ao espanhol e 18 mil ao francês. O restante distribui-se por todas as demais línguas e dialetos. O número de leitores classificados por línguas mostra a situação precária do Português, superado inclusive pelo holandês, além do inglês, chinês, russo, espanhol, alemão, japonês, francês e italiano.

O insignificante consumo de papel destinado à imprensa especializada diz bem do volume de nossas tiragens. Respondendo por 3% (três por cento)

4 Para 71 estão programados 83 títulos.

5 Cf. Escarpit, Robert. *La Revolución del Libro*, 1. ed., Madrid, UNESCO — Alianza Editorial, 1968. p. 64 e seg.

6 Escarpit, R. op. cit. p. 70.

do consumo mundial, a América Latina acha-se em situação vantajosa apenas com referência à África e Oceania (1%), ficando em posição muito inferior à América de língua inglesa (43,2%), à Europa (36,1%) e à Ásia que, apesar de suas extensas áreas subdesenvolvidas, atinge a cota de 15%. A posição brasileira, no contexto, mesmo no âmbito da América Latina, é bastante crítica, em virtude da predominância, na região, das edições em espanhol.

Os problemas derivados das limitações de nosso idioma como veículo de comunicação com outros povos não podem encontrar resposta na ação isolada de editores e gráficos.

É fora de dúvida que o prestígio internacional de uma língua deriva tanto de sua importância político-econômica quanto de sua cultura. Seja por um aspecto seja por outro, não são boas as perspectivas abertas a médio prazo ao português.

2. A PARTICIPAÇÃO DO PAPEL NOS CUSTOS

Outro fator de perturbação da atividade editorial é o papel; o problema, no caso, é representado pelo seu alto custo, pela produção baixa tendo em vista as necessidades do mercado, pela qualidade — bastante aquém do padrão internacional, pelo desrespeito às especificações etc.

No período 70-71, por exemplo, as alterações do preço do papel nacional atingiram a 30%, o que não encontra correspondência quer nos custos editoriais, quer nos custos gráficos, quer no poder aquisitivo da população. Assim, enquanto o gráfico e o editor aguardam um ano para o aumento de seus preços, em geral 20%, os fabricantes de papel, além de majorá-lo quase mês a mês, procedem à correção monetária dos preços de dois em dois meses, além de não aceitarem, o que é igualmente grave, venda a preço fechado. Especialmente nas grandes tiragens, características do livro didático primário e ginásial (cerca de 70% da produção do País), o papel é elemento de destaque na elevação dos preços.

Favorecidos ou não pelo protecionismo alfandegário que objetiva o inquestionável e necessário fortalecimento da indústria nacional, os fabricantes de papel desfrutam de cômoda posição resultante de uma demanda superior à oferta, situação que tende a agravar-se vez que não há adequação entre a maior produção de livros e revistas, de um lado, e de papel, de outro.

Os editores, já a braços com os altos preços, defrontam-se com outros problemas, como a má qualidade do papel ou a inobservância de especificações, de que decorrem prejuízos nas relações com o gráfico, as péssimas condições do produto final, livro ou revista, aumento de perdas e aparas etc.

| | | | | |
|----------|----------------------|---------------|--------|-----|
| F G V | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | | | SPb |
| TÍTULO | - | | | |
| AUTOR | - | | | |
| TRADUTOR | - | | | |
| SÉRIE | NÚMERO | Nº de VOLUMES | EDIÇÃO | - |

| | | | | |
|-----------------|------------|---|---------------|-------------|
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO | A M | IMPRESSÃO | TIPOGRÁFICA |
| | ACABAMENTO | BROCHURA ENVERNIZADO | | |
| | PAPEL | ILUSTRAÇÃO A M 80 g/m ² CARTÃO 55 x 73 250 g/m ² | Nº de PÁGINAS | 192 |
| | | | TIRAGEM | 5.000 |

| PREVISÃO DE CUSTOS | | CR\$ |
|---------------------------------------|------------------|----------|
| Composição até acabamento - 192 p. a | CR\$ 19,70 | 3.782,40 |
| Capa plastificada em 2 cores | | 960,00 |
| Papel - texto - 15 resmas a | CR\$ 95,00 | 1.425,00 |
| capa - 1.300 folhas a | CR\$ 0,45 | 585,00 |
| Tradução | | - |
| Diagramação e marcação | | 100,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | 300,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | 250,00 |
| Ilustrações | | - |
| Revisão tipográfica | | 576,00 |
| Clicheria - capa anúncio | | 500,00 |
| Tabelas | | - |
| Provas de transparência | | - |
| Fotografias | | - |
| Revisão de original | | 288,00 |
| Taxa de administração | | |
| | Total | 9.643,04 |
| | Custo unitário | 1,93 |
| | Preço de venda † | 10,00 |

| |
|---|
| APROVO Em ____/____/____ _____ Diretor do SPb |
|---|

| | | | | |
|----------|----------------------|---------------|--------|-----|
| F G V | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | | | SPb |
| TÍTULO | - | | | |
| AUTOR | - | | | |
| TRADUTOR | - | | | |
| SÉRIE | NÚMERO | Nº de VOLUMES | EDIÇÃO | |
| - | - | - | - | |

| | | | | |
|-----------------|------------|---|---------------|-------------|
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO | A M | IMPRESSÃO | TIPOGRÁFICA |
| | ACABAMENTO | BROCHURA PLASTIFICADA | | |
| | PAPEL | ILUSTRAÇÃO A M 80 g/m ² CARTÃO 55 x 73 250 g/m ² | Nº de PÁGINAS | 192 |
| | | | TERAGEM | 5.000 |

| PREVISÃO DE CUSTOS | | CR\$ |
|---------------------------------------|------------------|-----------|
| Composição até acabamento - 192 p. | a CR\$ 19,70 | 3.782,40 |
| Capa plastificada em 2 cores | | 1.058,00 |
| Papel - texto - 15 resmas | a CR\$ 95,00 | 1.425,00 |
| capa - 1.300 folhas | a CR\$ 0,45 | 585,00 |
| Tradução | | - |
| Diagramação e marcação | | 100,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | 300,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | 250,00 |
| Ilustrações | | - |
| Revisão tipográfica | | 576,00 |
| Clichêria | | 500,00 |
| Tabelas | | - |
| Provas de transparência | | - |
| Fotografias | | - |
| Revisão de original | | 288,00 |
| Taxa de administração | | 926,44 |
| | Total | 10.190,84 |
| | Custo unitário | 2,04 |
| | Preço de venda † | 10,00 |

| |
|-------------------------|
| APROVO Em ___/___/___ |
| _____ Diretor do SPb |

| | | |
|-------|----------------------|-----|
| F G V | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | SPb |
|-------|----------------------|-----|

| | | | | |
|------------|----------|-----------------|----------|--|
| TÍTULO - | | | | |
| AUTOR - | | | | |
| TRADUTOR - | | | | |
| SÉRIE - | NÚMERO - | Nº de VOLUMES - | EDIÇÃO - | |

| | | | | |
|-----------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|-------------|
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO | A M | IMPRESSÃO | TIPOGRÁFICA |
| | ACABAMENTO | | | |
| | CARTONADO PLASTIFICADO | | | |
| | PAPEL | ILUSTRAÇÃO A M 80 g/m ² | Nº de PÁGINAS | 192 |
| | CARTÃO 55 x 73 250 g/m ² | VIRAGEM | 5.000 | |

| PREVISÃO DE CUSTOS | | CR\$ |
|------------------------------------|------------------|-----------|
| Composição até acabamento - 192 p. | a CR\$ 19,70 | 3.782,40 |
| Capa plastificada em 2 côres | | 1.058,00 |
| Papel - texto - 15 resmas | a CR\$ 95,00 | 1.425,10 |
| capa - 1.300 folhas | a CR\$ 0,45 | 585,00 |
| Tradução | | - |
| Diagramação e marcação | | 100,00 |
| Layout e arte-final de capa | | 300,00 |
| Layout e arte-final de anúncio | | 250,00 |
| Ilustrações | | - |
| Revisão tipográfica | | 576,00 |
| Clicharia | | 500,00 |
| Tabelas | | - |
| Provas de transparência | | - |
| Fotografias | | - |
| Cartonagem de 5.000 exemplares | a CR\$ 1,20 cada | 6.000,00 |
| Revisão de original | | 288,00 |
| Taxa de administração | | 1.486,44 |
| Total | | 16.350,84 |
| Custo unitário | | 3,27 |
| Preço de venda † | | 16,00 |

APROVO Em ___/___/___

Diretor do SPb

| | | |
|-------|----------------------|-----|
| F G V | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | SPb |
|-------|----------------------|-----|

| | |
|---------------|---|
| TÍTULO | - |
| AUTOR | - |
| TRADUTOR | - |
| SÉRIE | - |
| NÚMERO | - |
| Nº de VOLUMES | - |
| EDIÇÃO | - |

| | | | | | |
|-----------------|--|---------------|-----------|---|---|
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO | - | IMPRESSÃO | - | |
| | ACABAMENTO ENCADERNADO SEM SOBRECAPA | | | | |
| | PAPEL ILUSTRAÇÃO A M 80 g/m ² | Nº de PÁGINAS | | | - |
| | | TIRAGEM | | | - |

| PREVISÃO DE CUSTOS | | CR\$ |
|---|-----------------------------|-----------|
| Composição até acabamento - 192 p. a CR\$ 19,70 | | 3.782,00 |
| Capa plastificada em ___ cores | | - |
| Papel - texto - 15 resmas a CR\$ 95,00 | | 1.425,00 |
| capa - ___ folhas a CR\$ _____ | | - |
| Tradução | | - |
| Diagramação e marcação | | 100,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | 300,00 |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | 250,00 |
| Ilustrações | | - |
| Revisão tipográfica | | 576,00 |
| Glicheria | | - |
| Tabelas | | - |
| Provas de transparência | | - |
| Fotografias | | - |
| Encadernação de 5.000 exemplares a CR\$ 1,50 | | 7.500,00 |
| Revisão de originais | | - |
| Taxa de administração | | 1.422,14 |
| | Total | 15.643,54 |
| | Custo unitário | 3,13 |
| | Preço de venda [±] | 15,00 |

APROVO Em ___ / ___ / ___

Diretor do SPb

| | | | |
|---|--|------------------------------------|-------------------|
| F G V | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | SPb | |
| TÍTULO - | | | |
| AUTOR - | | | |
| TRADUTOR - | | | |
| SERIE - | NÚMERO - | Nº de VOLUMES - EDIÇÃO - | |
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO - | IMPRESSÃO TIPOGRÁFICA | |
| | ACABAMENTO ENCADERNADO COM SOBRECAPA ENVERNIZADA | | |
| | PAPEL | ILUSTRAÇÃO A M 80 g/m ² | Nº de PÁGINAS 192 |
| | | COUCRÉ A M 90 g/m ² | TIRAGEM 5.000 |
| PREVISÃO DE CUSTOS | | | |
| | | CR\$ | |
| Composição até acabamento - 192 p. | a CR\$ 19,70 | 3.782,40 | |
| Capa plastificada em 2 cores | | 960,00 | |
| Papel - texto - 15 resmas | a CR\$ 95,00 | 1.425,00 | |
| capa - 700 folhas | a CR\$ 0,45 | 315,00 | |
| Tradução | | - | |
| Diagramação e marcação | | 100,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | 300,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | 250,00 | |
| Ilustrações | | - | |
| Revisão tipográfica | | 576,00 | |
| Clicheria - capa e anúncio | | 500,00 | |
| Tabelas | | - | |
| Provas de transparência | | - | |
| Fotografias | | - | |
| Revisão de original | | 288,00 | |
| Encadernação de 5.000 exemplares | a CR\$ 1,50 | 7.500,00 | |
| Taxa de administração | | 1.599,64 | |
| | Total | 17.595,04 | |
| | Custo unitário | 3,52 | |
| | Preço de venda ⁺ | 17,00 | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> APROVO Em ____/____/____ _____ Diretor do SPb </div> | | | |

| | | | | | |
|--|----------------------|--|----------------------------------|---------------|-------|
| FGV | PROJETO DE EDIÇÃO Nº | | | SPb | |
| TÍTULO | - | | | | |
| AUTOR | - | | | | |
| TRADUTOR | - | | | | |
| SÉRIE | NÚMERO | Nº DE VOLUMES | EDIÇÃO | | |
| | - | - | - | | |
| CARACTERÍSTICAS | FORMATO | - | IMPRESSÃO | TIPOGRÁFICA | |
| | ACABAMENTO | ENCADERNADO COM SOBRECAPA PLASTIFICADA | | | |
| | PAPEL | ILUSTRAÇÃO | A N 80 g/m ² - BRANCO | Nº DE PÁGINAS | 192 |
| | | COUCHÊ | A N 90 g/m ² - BRANCO | TIRAGEM | 5.000 |
| PREVISÃO DE CUSTOS | | | | CR\$ | |
| Composição até acabamento - 192 p. a CR\$ 19,70 | | | | 3.782,40 | |
| Capa plastificada em 2 cores | | | | 1.058,00 | |
| Papel - texto - 15 resmas a CR\$ 95,00 | | | | 1.425,00 | |
| capa - 700 folhas a CR\$ 0,45 | | | | 315,00 | |
| Tradução | | | | - | |
| Diagramação e marcação | | | | 100,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de capa | | | | 300,00 | |
| <u>Layout</u> e arte-final de anúncio | | | | 250,00 | |
| Ilustrações | | | | - | |
| Revisão tipográfica | | | | 576,00 | |
| Clicheria - capa e anúncio | | | | 500,00 | |
| Tabelas | | | | - | |
| Provas de transparência | | | | - | |
| Fotografias | | | | - | |
| Revisão de original | | | | 288,00 | |
| Encadernação de 5.000 exemplares a CR\$ 1,50 | | | | 7.500,00 | |
| Taxa de administração | | | | 1.604,44 | |
| Total | | | | 17.703,84 | |
| Custo unitário | | | | 3,54 | |
| Preço de venda + | | | | 17,70 | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> APROVO Em ____ / ____ / ____ </div> | | | | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Diretor do SPb </div> | | | | | |

O melhor exemplo dessa situação paradoxal é oferecido pela informação a seguir:

O papel comprado na Argentina custa, pôsto Buenos Aires, preços de 1º semestre de 71, US\$ 0,22 p/kg, o que representa aproximadamente Cr\$ 1,12 em nossa moeda, e no Brasil Cr\$ 1,85 p/kg. O fato mais grave é que o papel, importado pela Argentina, é de procedência brasileira. Verifica-se, por óbvio, que as emprêsas argentinas podem orçar seus serviços incluindo no custo a participação do papel, de forma mais vantajosa que a oferecida por editôres gráficos brasileiros.

Verifica-se, fâcilmente, que o acabamento brochura, capa plastificada, é o mais indicado (a pequena diferença de custos entre o envernizamento e a plastificação favorece à última com maiores vantagens). A análise dos projetos de edição, orçamentos, que acompanham a demonstração, indica que o acabamento brochura plastificada, dando ao livro o custo total de Cr\$ 10.190,84, apresenta um custo unitário de Cr\$ 2,04, favorecendo um preço de venda de cêrca de Cr\$ 10,00, quando utilizado o índice multiplicador cinco. Na cartonagem, o custo total do mesmo livro é alterado para Cr\$ 16.350,54, impondo um custo unitário de Cr\$ 3,27, de que resulta o preço de capa, mantido o mesmo multiplicador, fixado em cêrca de Cr\$ 16,00, ou seja, 6,4% a mais. Tratando-se de acabamento encadernado sem sobrecapa a elevação é um pouco inferior. Trabalhando com o mesmo livro teríamos um custo total de Cr\$ 15.643,54, de que resulta um custo unitário de Cr\$ 3,13 e um preço de venda (ainda o multiplicador cinco) de Cr\$ 15,00.

Já o encadernamento com sobrecapa, envernizada ou plastificada, volta a alterar o custo para mais. No primeiro caso, teríamos um custo total de Cr\$ 17.595,04 e, conseqüentemente, um custo unitário de Cr\$ 3,53 e um preço de capa (multiplicador cinco) de mais ou menos Cr\$ 17,00. Dando à sobrecapa o acabamento plastificado, o custo total é alterado em apenas Cr\$ 108,00. Mais uma vez, no confronto com a plastificação, é o envernizamento a solução menos aconselhável.

É evidente que das razões apresentadas não se pode retirar, dogmáticamente, a conclusão de que as publicações devem ser sempre no formato americano e com acabamento em brochura plastificada. Existem alguns casos nos quais o volume do texto e suas características, o uso de determinadas ilustrações, quadros e fórmulas possam aconselhar outro formato que não o americano ou um múltiplo seu, há determinados livros que, em tese, exigem um acabamento em encadernação, caso que é o de enciclopédias, dicionários etc. Fora das exceções, a regra todavia sugere a brochura, pressupondo maior barateamento do custo gráfico, em benefício do leitor. O encadernamento deve ser um recurso de luxo deixado ao arbítrio do comprador.

9. POLÍTICA DE FINANCIAMENTO

Muitos dos graves problemas de custos que manietam a indústria editorial brasileira, carente de capital de giro desde o editor ao livreiro, seriam, senão superados, pelo menos reduzidos em suas conseqüências, pela instituição de uma política creditícia que, favorecendo ao produtor, terminaria por baratear o custo do produto e, assim, beneficiar o consumidor.

Os fluxos descritos mostram que o editor passa pelo menos seis meses despendendo recursos num livro para começar a ser reembolsado a partir de 12 meses; por outro lado, o gráfico também financia o editor, pois, os gastos se iniciam quando êle recebe os originais, e só será ressarcido pelo menos 30 dias após a entrega total da mercadoria, sendo, portanto, forçado a recorrer ao desconto de duplicatas, o que reduz sua margem de lucro em pelo menos 3%. É inquestionável que a necessidade maior de capital de giro, de um e de outro, influi na expectativa de lucro, e é considerada pelo gráfico, ao orçar o trabalho, e pelo editor, ao fixar o preço de capa do livro, tendendo sempre ao multiplicador mais alto suportável pelo mercado. Sua preocupação é a de salvar o investimento. O que vier depois é lucro. Se o sistema creditício nacional financiasse o editor e o gráfico, com base, por exemplo, no contrato firmado entre os dois para a produção de determinado livro, é certo que, fornecendo capital de giro, estaria barateando o custo.

O mesmo esquema, aplicado ao livreiro, cujas compras à vista ao editor seriam igualmente financiadas, tornaria viável a aquisição de livros sem desembolso de capital, possibilitando compras melhores, maiores garantias para os editôres, descontos superiores e grande disponibilidade de capital para promoção, melhoria das instalações e treinamento de pessoal.

Pessoal

A ausência de pessoal qualificado é o grande problema de editôras, gráficos e livreiros e dificilmente atingiremos a níveis operacionais razoáveis enquanto falhas não forem suprimidas. As deficiências de pessoal começam com o quadro de nível superior das editôras caracterizado pela ausência de consultores qualificados, poucos técnicos em condições de coordenar coleções, deficiências quanto a programadores, *layoutmen*, revisores, gráficos em geral — desde auxiliares de linotipistas a operadores de IBM — e balconistas.

Infelizmente, nem os editôres, nem os gráficos, nem muito menos os livreiros e distribuidores despertaram para a relação entre seus custos e a baixa produção ou pequena rentabilidade da qualidade do trabalho oferecido por seus auxiliares. Assim, embora estejam conscientes das deficiências de pessoal, não se mostram dispostos a investir para superar os óbices.

ADOÇÃO

ANA VALDEREZ A. N. DE ALENCAR

Orientadora de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa

"Sendo o menino já grande, ela o trouxe à filha do Faraó, da qual passou a ser filho"

(Nascimento e educação de Moisés)
- Êxodus, 2 (10) - -

I) *Introdução*

II) *Legislação comparada*

III) *A adoção no interesse do adotado*

IV) *Legislação brasileira e projetos*

I – INTRODUÇÃO

A adoção foi praticada na antiguidade sob a influência de preocupações de ordem religiosa, com vistas à continuidade do culto dos ancestrais ou sob o influxo de interesses políticos, com a finalidade de evitar a extinção de uma família ou de uma tribo. Face ao intuito da preservação da linha masculina, a pessoa adotada era, em regra, do sexo masculino, e com frequência, adulta. Prevalencia, então, sobre o interesse do adotado, constituindo-se, mesmo, no próprio móvel da adoção, o interesse do adotando. ⁽¹⁾

Face à influência do direito romano sobre os sistemas legais da Europa, as antigas tradições marcaram as leis sobre a adoção de numerosas nações européias e latino-americanas. Na França, por exemplo, a Assembléia Legislativa decidiu, por decreto de 18 de janeiro de 1792, inscrever a adoção em sua ordem do dia, "Hantée par les souvenirs de l'Antiquité romaine", comenta Marie-

Pierre Marmier. ⁽²⁾ É verdade que sob o Consulado e o Império, o problema foi considerado de um ponto de vista mais avançado. Demonstram-no as próprias palavras de Bonaparte citadas por Fenet: ⁽²⁾

“L'adoption, disait-il, n'est ni un contrat civil, ni un acte judiciaire. Qu'est-ce donc? Une imitation par laquelle la société veut singer la nature. C'est une espèce de nouveau sacrement, car je ne trouve pas dans la langue de mot qui puisse bien définir cet acte. Le fils des os et du sang passe par la volonté de la société, dans les os et le sang d'un autre. C'est le plus grand acte que l'on puisse imaginer. Il donne des sentiments de fils à celui qui ne les avait pas et réciproquement, de père.”

Contudo, os comentaristas dão como o mais provável fundamento dessa posição assumida pelo Imperador face ao assunto, seu intuito de adotar Eugène de Beauharnais. ⁽²⁾ Realmente, segundo o Código napoleônico, a adoção não podia intervir senão em favor de pessoas maiores. ⁽¹⁾

Após a primeira Grande Guerra, o grande número de órfãos abandonados, a elevação do índice de nascimento de filhos ilegítimos provocaram as primeiras mudanças de atitude frente à adoção. Permanece o interesse individual dos adotantes, destituídos, já, evidentemente, de implicações religiosas ou políticas. Desenvolve-se, por outro lado, a preocupação com a pessoa do adotado cujo interesse tende a transformar-se no móvel precípua da adoção, por isso que esta passa a ser praticada, mais especialmente, em favor do menor de ambos os sexos.

Esse, o espírito que vem informando os mandamentos ordenadores da matéria em diversos países, conforme teremos oportunidade de verificar.

2. No Brasil, anteriormente à Lei de 1916, a adoção obedecia aos preceitos das leis portuguesas em vigor no Império por força do ato, de 20 de outubro de 1823, da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa convocada pelo Príncipe Regente. ⁽³⁾ Nesse interregno, numerosas referências à matéria constaram de diferentes diplomas legais. Antônio Chaves cita, ⁽³⁾ além daquele datado de 22-9-28, que cometeu aos juizes de primeira instância, precedendo às necessárias informações e audiência dos interessados, a atribuição de confirmar as adoções, os seguintes outros diplomas contenedores de tais referências: ⁽³⁾

“Lei de 30-11-1841, § 38 da tabela anexa; Regulamento de 10-7-1850, art. 146; Ordem de 18-10-1852; Decreto nº 2.078, de 15-12-1860, artigo 3º, § 2º; Decreto nº 5.581, de 31-3-1874, art. 5º parágrafo único; Regulamento de 31-3-1874, art. 5º, parágrafo único; Decreto nº 181 de 24-1-1890, arts. 7º, § 1º e 8º, parágrafo único; Decreto nº 2.573, de 1897, tab. B, § 4º, nº 30; Decreto nº 2.800, de 1898, art. 6º, parágrafo único; Decreto nº 3.084, de 1898, P. III, art. 56, b; Decreto nº 3.363, de 1889.”

Essa legislação esparsa disciplinou-a Carlos de Carvalho em sua “Nova Consolidação das Leis Civis – Vigentes em 11 de agosto de 1899” em seis artigos (1635 a 1640), além da referência ao parentesco civil ou por adoção consignado no art. 122, letra b.

É ainda Antônio Chaves que, citando Antônio Pedro da Silva, expõe a doutrina então corrente sôbre a matéria, doutrina defendida por Clóvis Beviláscqua em suas obras *Direito de Família e Direito das Sucessões*: (*)

“Condições:

a) a adotante podia ser pessoa de qualquer sexo, em pleno uso e gozo de capacidade civil e sem descendência natural;

b) a pessoa adotada deveria ser mais moça, pelo menos, dezoito anos que a adotante;

c) não podia haver entre a adotante e a adotada parentesco natural que viesse, pela adoção, tornar-se monstruosidade, como, por exemplo, um irmão adotar outro por filho;

d) não ter a adotante filhos naturais, à época em que adota, ou já haverem falecido os que procriou;

e) ser a adotante pessoa honesta e de bons costumes;

f) não ter a adotante ascendentes à época da adoção e, caso tenha, sejam ouvidos;

g) consentimento mútuo — de adotante e adotado — por si ou por seus representantes legais;

h) ser a adoção vantajosa à pessoa adotada.”

Determina em seguida os efeitos da adoção:

a) estabelecia parentesco civil entre a adotante e a adotada, constituindo impedimento matrimonial;

b) dava direito à adotada ao uso do nome de família do adotante;

c) conferia direito recíproco de pedir alimentos;

d) concedia direitos sucessórios *ab intestato* ao adotado sôbre os bens do adotante;

e) requeria para sua validade confirmação judicial.”

II — LEGISLAÇÃO COMPARADA

Atualmente, a adoção se processa sob a égide do Código Civil que, trazendo para o direito pátrio, segundo observa Sílvio Rodrigues, (4) o que colheu nas legislações estrangeiras, pela primeira vez a disciplinou ordenadamente; e nos termos da Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957, responsável pelas profundas modificações operadas nessa área do direito de família.

Não nos preocuparemos em trazer para a presente pesquisa a indagação dos autores sôbre a natureza jurídica da adoção nem tampouco expendê-lo o conceito através das diferentes e numerosas definições oferecidas pelos tratadistas. Tentaremos, isto sim, observar o tratamento que lhe dispensa a lei pátria procurando pô-la em presença da legislação de outros países, sempre que os elementos de que dispomos no-lo permitirem .

Tomando por empréstimo as palavras da doutora Marie-Pierre Marmier, (5) para quem a adoção “s’inscrit dans les mœurs et semble appartenir au domaine des relations humaines non juridiques. Le droit, pourtant, la pénètre, l’or-

ganise et la réglementation.”, vejamos como o direito brasileiro a penetra, a organiza e a regulamenta:

Nosso Código Civil, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, trata da adoção no Capítulo V, do Título V, da Parte Especial — Do Direito de Família — artigos 368 a 378. Dizem com o assunto, ainda, os artigos 134, 183 (III e V), 332, 336, 379, 392 (IV), 1.605 e § 2º, 1.609 e 1.618. Em 1957, os artigos 368, 369, 372 e 377 receberam nova redação nos termos da Lei nº 3.133, de 8 de maio. Vejamos, de per si, cada dispositivo do Capítulo em foco:

Artigo 368

O art. 368 estabelece o limite mínimo de idade para o adotante. A redação primitiva rezava que só os maiores de cinquenta anos, sem prole legítima ou legitimada, poderiam adotar; a redação atual atribui a prerrogativa aos maiores de trinta, emprestando à adoção um sentido de maior alcance. Além de “meio supletivo de obter filhos” — expressão de Antônio Chaves — por parte daqueles a quem a natureza negou prole, assume o caráter de amparo à criança órfã ou destituída de meios que lhe assegurem a subsistência.

A desobediência ao preceito em foco acarreta a nulidade do ato. “... é sabido que é nulo o ato jurídico, quando a lei taxativamente o declarar nulo ou lhe negar efeito (Código Civil, art. 145, V) e nesses termos é nula *de pleno jure* a adoção quando realizada por quem não pode adotar.” (6) Consoante pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a nulidade da adoção pode ser pronunciada no processo de inventário, desde que, mediante certidão de batismo, contrariamente ao que declarou o adotante na respectiva escritura e em testamento anterior, se verifique que não tinha êle a idade mínima exigida pelo art. 368 do Código Civil. (TJ-SP, 7/12/28 — RT 69/67) (7)

Varia nas diferentes legislações o limite de idade estabelecido para o adotante.

O Peru, como fazia o Brasil, prescreve “Que el adoptante sea mayor de cincuenta años y que goce de buena reputación;” (8) (art. 326, 1º). O mesmo termo inicial de idade figura nas leis da Bolívia, Grécia, Luxemburgo, Mônaco. (9)

Na República Dominicana, nos termos da Lei nº 5.152, de 13 de junho de 1959, (10) que modifica o Título VIII do Livro I do Código Civil (De la Adopción) “Se requiere cuarenta años para poder adoptar” (art. 344).

No entanto, sendo adotantes dois esposos “no separados personalmente”, a lei permite que um dêles tenha mais de 35 anos, desde que se tenham casado há mais de 10 e não haja filho do matrimônio. Transcrevemos do dispositivo correspondente a matéria que abriga as informações supra: (10)

“Art. 344 — Se requiere cuarenta años para poder adoptar. Sin embargo, la adopción puede ser pedida juntamente por dos esposos no separados personalmente, de los cuales uno tenga más de 35 años, si se han casado desde hace más de 10 años y no han tenido hijo de su matrimonio

A Lei nº 7.613, de 1943, da República do Chile, ⁽¹¹⁾ que estabelece disposições sobre a adoção, não só requer um limite mínimo de idade para o adotante (40 anos), como nega aos maiores de 70 o privilégio de adotar:

“Art. 2º — Sólo pueden adoptar las personas naturales que tengan la libre disposición de sus bienes, que sean mayores de cuarenta años de edad y menores de setenta,

Ainda a Argentina, a Áustria, a Guatemala, o México, a Turquia, a Suíça e a Venezuela fixam em 40 anos esse limite mínimo. ⁽⁹⁾

“Pueden adoptar ⁽¹²⁾ — tem-se no art. 173 do Código Civil Espanhol — quienes se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y hayan cumplido la edad de treinta y cinco años...” O texto original da lei exigia a idade-limite de 45 anos, prazo que, na expressão de F. Bonet Ramón, “resultaba en extremo dilatado.” ⁽¹³⁾

Dispõe, igualmente, quanto à idade do adotante, o Código Civil Português de 1966, ⁽¹⁴⁾ que trata da adoção no Livro IV, Título IV, Capítulo I, arts. 1.973 a 2.002. Leia-se o art. 1.974 (Requisitos Gerais):

“1. A adoção apenas será decretada quando se verifiquem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

.....
c) Ter o adotante mais de trinta e cinco anos de idade.
.....”

Diga-se, de passagem, que a legislação anterior era omissa. “A legislação anterior” — lê-se em nota ao art. 1.973 do Código em causa — “desconhecia o instituto da adoção. São, portanto, novos os preceitos dos arts. 1.973 a 2.002.”

Salvador e Bélgica. O mesmo requisito de idade — 35 anos. ⁽⁹⁾ Na Bélgica, a adoção sofreu sensíveis modificações ditadas conforme lei de 21 de março de 1969. Entre estas, pode-se apontar a que reduz para 21 anos o limite mínimo de idade do adotante, quando se trate da adoção do próprio filho ilegítimo. ⁽¹⁵⁾

No tocante à França, lê-se no “Annuaire de Législation Française et Étrangère”, referente ao ano de 1966: ⁽¹⁶⁾

“Comme autrefois, et pour les deux formes d'adoption, l'adoptant, s'il est célibataire, doit avoir plus de trente-cinq ans. S'il est marié et non séparé de corps, plus de trente-cinq ans et le consentement de son époux. Si l'adoption est demandée conjointement par deux époux qui ne sont pas séparés de corps, il suffit que l'un des deux soit âgé de plus de trente ans et qu'ils soient mariés depuis cinq ans (autrefois, huit ans).”

Na sua análise sociológica da adoção, a Doutora Marie-Pierre Marmier nos oferece, sobre o limite mínimo de idade para adotar, informações valiosas relativamente a este último país citado: ⁽¹⁷⁾

“D'abord fixé à 50 ans dans le Code civil, il l'est à 40 dans la loi du 19 juin 1923 qui permet l'adoption des mineurs. La loi du 8 août 1941, afin de favoriser l'institution dans une période troublée, assortit la condition d'âge requise à une condition de durée de vie conjugale stérile. Désormais, l'adoption est permise à toute personne âgée de 40 ans, mais elle peut “être demandée conjointement par deux époux

non séparés de corps, dont l'un au moins est âgé de plus de 35 ans, s'ils sont mariés depuis plus de dix ans et n'ont pas eu d'enfant de leur mariage."

"L'ordonnance du 23 décembre 1958 permet l'adoption conjointe par deux époux après huit ans de mariage, si l'un d'eux est âgé de plus de 30 ans. Elle prévoit même la suppression de toute condition d'âge et de durée de mariage "lorsqu'il est médicalement établi... que la femme est dans l'impossibilité absolue et définitive de donner naissance à un enfant". Ces dispositions ne s'appliquent qu'au couple adoptant. La personne qui veut adopter, individuellement, même s'il s'agit des enfants de son conjoint, doit avoir 40 ans. La loi du 21 décembre 1960 étend à ce dernier cas les facilités prévues pour le couple qui adopte conjointement. Elle abaisse, simultanément, à 35 ans, l'âge requis de l'adoptant isolé (art. 344 C. civ.).

Cette dernière disposition reste inchangée dans la loi de 1966 (art. 343-1). En revanche "l'adoption peut être demandée conjointement, après cinq de mariage, par deux époux non séparés de corps dont l'un, au moins, et âgé de plus de 30 ans" (art. 343).

La disposition relative à la stérilité de la femme prévue par l'article 344, al. 1er (loi du 21 décembre 1960), est supprimée en raison des difficultés pratiques d'application qu'elle a soulevées.

Dans l'esprit général qui présida à l'élaboration des mesures relatives à l'âge de l'adoptant, l'amendement déposé à l'Assemblée nationale visant à permettre l'adoption après deux ans de mariage si l'un des époux avait dépassé 40 ans n'a pas été retenu. A juste titre, il n'a pas semblé "opportun de favoriser à ce point l'adoption par des personnes d'un certain âge"; d'autant "qu'une durée de deux ans de mariage n'est pas suffisante pour présumer qu'un couple de 40 ans n'aura pas d'enfant" (nous ajouterions: et qu'il a acquis la stabilité souhaitable). Il convient cependant de remarquer qu'à défaut d'un changement jurisprudentiel, la suppression de cette disposition n'entraînera pas la conséquence escomptée. En effet, la Cour de Cassation considère "que l'adoption est permise de manière générale à toute personne âgée de plus de 35 ans... l'exigence... d'être marié depuis plus de huit ans... ne s'applique qu'au cas particulier où le requérant est âgé de plus de 30 ans, mais de moins 35, au moment où est présentée sa requête".

Selon la jurisprudence actuelle, la double condition d'âge et de temps de mariage n'est donc pas nécessairement requise.

En revanche, et la loi nouvelle n'apporte aucune modification sur ce point, "sont cumulatives et non pas optionnelles" les conditions d'âge de l'adoptant et la différence d'âge qui le sépare de l'adopté."

Põe a autora em relêvo a tendência no sentido do progressivo abaixamento do limite inicial da idade exigida nos termos da lei, com relação ao adotante, considerando que o fato se acentua à medida que as relações afetivas pessoais entre o adotante e o adotado se sobrepõem às considerações de ordem patrimonial: "Au fur et à mesure que les relations affectives, personnelles, entre adoptant et adopté prennent le pas sur les considerations patrimoniales, l'âge

légál est progressivement abaissé.” Observe-se que a tendência posta em evidência se faz sentir na legislação da maioria dos países, inclusive na brasileira.

O termo de 30 anos é fixado por Costa Rica, Eire, Equador, Polônia, Sião, Uruguai. (9) O mesmo se tem na Tailândia: “A person who is not less than thirty years of age may adopt, another, provided he is at least fifteen years older than the person adopted.” (18) A lei federal da Áustria (BGB l n° 58/1960), portadora de modificações no terreno da adoção, determina a idade mínima de 28 anos para a mulher adotante e de 30 para o homem. (19)

No Japão, “any person who has attained majority may adopt another” (art. 793 do Código Civil Japonês). (20) Atingida portanto a maioridade, o indivíduo está apto para adotar. No art. 793 consta a proibição no sentido de que seja adotado o ascendente ou pessoa mais velha que o adotante: “No ascendent or person of older age may be adopted”. Ainda no Canadá, Colômbia, Hungria, Nova Iorque e algumas unidades dos Estados Unidos da América, na Tcheco-Eslováquia, na Rússia, a lei fixa na maioridade a idade mínima do adotante. (9)

O parágrafo único do art. 368 do Código Civil Brasileiro, de acordo com as modificações impostas pela Lei n° 3.133/57, não permite sejam adotantes as pessoas casadas senão quando decorridos cinco anos após o casamento. Tendo em vista uma das finalidades da adoção, qual seja a de preencher o vazio dos lares sem filhos, o legislador estabelece este prazo dentro do qual é razoável espere o casal que a natureza lhe proporcione descendência. Por isso mesmo, nos casos especiais em que não se configure a possibilidade de serem frustrados os desígnios da lei, a jurisprudência supera o limite prefixado no parágrafo em foco.

Haja vista o pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consubstanciado nos termos do seguinte acórdão: (21)

“ADOÇÃO — Adotante octogenário com filhos do primeiro matrimônio — Escritura lavrada antes de completar-se o período de cinco anos das segundas núpcias — Inexistência de nulidade na espécie — Aplicação do art. 368, parágrafo único, do Código Civil.

Não é nula a escritura de adoção lavrada antes de decorrido o prazo de cinco anos do casamento se o adotante já era anteriormente casado, tivera filhos com a primeira mulher, e contava mais de oitenta anos de idade.

N° 164.536 — Capital — Apelante: Curador de Registros Públicos — Apelada: Maria Helena da Silva Ferraz.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes Autos de Apelação n° 164.536, da comarca de São Paulo, sendo apelante o Dr. Curador de Registros Públicos e apelada Maria Helena da Silva Ferraz: Acordam, unânimemente, em sessão da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em negar provimento ao recurso. Custas, como de direito.

Trata-se de pedido de averbação de escritura de adoção de filhos naturais da apelada, outorgada por seu falecido marido, que foi impugnado pelo apelante, esteado no disposto no art. 368, parágrafo único, do Código Civil, com a nova redação que lhe deu a Lei n° 3.133, de

1957, onde está prescrito que ninguém poderá adotar, sendo casado, senão decorridos cinco anos após o casamento. Concedido o pedido, recorreu o apelante. A sentença fundou-se em que o escopo da lei é evitar que jovens casais, precipitadamente, adotem filhos alheios, antes de terem seus próprios filhos; designado o prazo de cinco anos, após o qual, com ou sem prole, o casado pode adotar livremente. Na espécie, aduz, o adotante é ancião, que já teve filhos de primeiro matrimônio, de modo que o intuito da lei fica preservado.

Realmente, o adotante era homem de mais de oitenta anos de idade quando se casou, em 1963, com a apelada; a escritura de adoção é de 1964. Ocorre, mais, que o adotante faleceu em 1965. Expõem os doutos que uma das finalidades do casamento é a procriação, de modo que, decorrido o prazo de carência de cinco anos, sem nascimento de filhos, concede a lei ao casal o recurso da adoção, a fim de obter, artificialmente, o mesmo resultado; tal prazo é estabelecido para assegurar-se a firmeza de propósitos do adotante e evitar-lhe o arrependimento, se ulteriormente lhe sobrevém filho legítimo (Washington de Barros Monteiro, "Curso de Direito Civil", volume referente ao Direito de Família, pág. 271). Sílvio Rodrigues ("Direito Civil", vol. IV, pág. 327), é do mesmo entendimento: "aqui visa o legislador a impedir que o jovem casal, que de pronto não teve filhos, desde logo, desanimado, recorra à adoção. Impõe-se-lhe uma espera de cinco anos e só a partir de então se lhe faculta a adoção, quer tenha, quer não tenha filhos". Ora, na espécie inexistente qualquer possibilidade de frustrar-se o objetivo da lei, fixado pelas lições referidas; o adotante, além de já ter sido casado e ter tido filhos de sua primeira mulher, era um ancião, octogenário, quando se casou e, depois, adotou os filhos de sua segunda mulher, falecendo logo após. Seu gesto generoso merece acatamento e mesmo reverência, devendo subsistir — apesar de praticado no período legal de carência, supracitado, pois que impossível, dadas as circunstâncias referidas, frustrar-se o intuito da lei ao fixar esse prazo de carência. Assim decidindo, cumpre-se a vontade do falecido adotante, sem malferir a lei.

São Paulo, 17 de outubro de 1967 — PAULO OTAVIANO, pres. com voto — J. CAVALCANTI SILVA, relator — Participou do julgamento, com voto vencedor, o Des. Carmo Pinto."

Esse lapso de cinco anos consigna-o a lei espanhola, ⁽¹²⁾ mas para a adoção plena, que pressupõe, da parte dos cônjuges, "vivan juntos, procedan de consumo y lleven más de cinco años de matrimonio..." Já o Código português determina: "só podem adoptar plenamente duas pessoas unidas por casamento há mais de dez anos" (art. 1.981). ⁽¹⁴⁾ Na República Dominicana, a Lei nº 5.152, de 13-6-59, ⁽¹⁰⁾ ao prever que a adoção simples "puede ser pedida juntamente por dos esposos no separados personalmente, de los cuales uno tenga más de 35 años", exige dos adotantes que se tenham casado há mais de dez anos "y no han tenido hijo de su matrimonio" (art. 344).

Artigo 369

No que respeita à idade do adotado, a lei brasileira de 1916 exigia houvesse entre este e o adotante uma diferença de 18 anos, diferença essa reduzida para 16 anos, pelo diploma legal de 1957 (Lei nº 3.133). "É a aplicação da regra

segundo a qual a adoção imita a natureza, pois só a quem pela idade pode criar ou gerar a lei outorga a faculdade de adotar.” (22)

O mandamento da lei dominicana reguladora da matéria, neste particular, estabelece, de acôrdo com a redação da segunda parte do art. 344 (10)

“El adoptante deberá tener 15 años más que la persona que se propone adoptar, y si ésta fuese el hijo de su cónyuge; bastará con que la diferencia de edad entre ambos sea de 10 años, y aún podrá ser reducida por dispensa del Juez de Primera Instancia correspondiente.”

A diferença de 15 anos entre adotante e adotado é prevista, entre outros países:

Na França, onde a lei de 11 de julho de 1966 não modificou o critério anteriormente fixado, ou seja, prevê, como dantes, “que l’adoptant doit avoir quinze ans de plus que l’adopté, et si ce dernier est l’enfant de son conjoint, la différence d’âge est de dix ans et peut être encore réduite par dispense du Président de la République”. (16)

Na Tailândia, segundo prescreve a Seção 1.582 do Código Civil: (18) “A person who is not less than thirty years of age may adopt, another, provided he is at least fifteen years older than the person adopted.”

No Chile, de acôrdo com o art. 2º da Lei nº 7.613/43: “Sólo pueden adoptar las personas... que tengan por menos quince años más que el adoptado”. (11)

Na Áustria, consoante a Lei Federal BGB I. nº 58/1960, já citada,

“l’adoptant doit avoir au moins dix-huit ans de plus que l’adopté. Cette différence peut être légèrement réduite à titre exceptionnel. Si l’adopté est un parent de l’adoptant ou un enfant par le sang de son conjoint, la différence d’âge exigée n’est que de seize ans”. (19)

No Canadá, onde a adoção sofreu profundas reformas introduzidas pela Lei da Adoção (S.Q. 1969, ch. 64), “la différence d’âge qui doit exister entre l’adoptant et l’adopté est réduite de 20 à 18 ans; cette différence d’âge ne sera pas requise lorsque l’adoptant sera l’enfant de l’un des époux et, de toute façon, le tribunal pourra passer outre à cette exigence;...”. (23)

“Que el adoptante sea mayor que el adoptado cuando menos en dieciocho años” determina o item 2º do art. 326 do Código Civil do Peru. (8) O preceito do Código espanhol, art. 173, na parte final, também preceitua: ... “El adoptante ha de tener, por lo menos, dieciocho años más que el adoptado.” (12)

A legislação do Equador dispõe de forma peculiar sôbre a adoção de menores, uma vez que exige seja o adotado do mesmo sexo que o adotante celibatário, viúvo, divorciado ou separado do cônjuge e estabelece uma diferença de 14 anos, pelo menos, entre um e outro. (24)

Artigo 370

Dispõe, expressamente, o Código Civil na redação do art. 370: “Ninguém pode ser adotado por duas pessoas, salvo se forem marido e mulher.”

Mais uma vez o legislador procura não se afastar das relações naturais entre pais e filhos, como bem acentua Carvalho Santos, pois não se compreenderia

“que a mesma pessoa pudesse ter mais de um pai ou mais de uma mãe, ou mesmo que pudesse ter por pai e por mãe legítimos pessoas não vinculadas pelo casamento, o que aberraria da realidade”. (25) Por isso, a exceção consagrada pelo mandamento, quando faculta a adoção pelos dois cônjuges.

Abrigam o mesmo preceito os Códigos civis:

— do Peru:

“Art. 329 — Ninguno puede ser adoptado por más de una persona, a no ser por dos cónyuges.” (8)

— da República Dominicana:

“Art. 346 (redação dada pela Lei nº 5.152/59) — Nadie puede ser adoptado por más de una persona, a no ser en el caso de que de la adopción la hagan marido y mujer”. (10)

— da Espanha:

Art. 173, § 4º
 “Los cónyuges pueden adoptar conjuntamente, y fuera de este caso nadie puede ser adoptado por más de una persona.” (12)

F. Bonet Ramón comenta a regra da lei espanhola nos termos seguintes:

“En cuanto a la adopción sucesiva, o sea cuando extinguida una adopción el hijo adoptivo pase a ser adoptado por otra persona, es plenamente admisible, y no puede estar comprendida en la prohibición señalada por el Código, ya que al referirse a que nadie puede ser adoptado por más de una persona, salvo el supuesto que en el mismo se prevé, solo puede referirse a la adopción coetánea.” (26)

No Equador, (24) a Lei nº 187 (Comissão legislativa permanente (*Jornal Oficial* nº 320, de 3 de dezembro de 1969) consigna a impossibilidade de adoção por mais de uma pessoa, com a mesma ressalva das legislações citadas: “... De même l'adoption ne peut être accordée qu'à une personne ou à un couple...”

Lê-se em Antônio Chaves: (27)

“Demonstra ALIX que, com uma ou outra fórmula, a imensa maioria das legislações estabelece a proibição de que uma pessoa possa ser adotada por duas ou mais, declarando em geral simultaneamente o princípio de unicidade e a exceção que se concede aos cônjuges.

Aponta uma série de leis e códigos permitindo a adoção conjunta realizada por ambos: Alemanha, Argentina, Bélgica, Chile, Espanha, Filipinas, França, Irlanda, Iugoslávia, Suíça e Turquia.

Outros, adita, não se referem expressamente à conjunção, mas tampouco estabelecem claramente a possibilidade de que a adoção realizada pelo segundo espôso seja posterior à do primeiro: Grécia, Itália, Luxemburgo, Mônaco, República Dominicana, Salvador, Tcheco-Eslováquia e Venezuela.

Acha mais interessante assinalar que em outras nações a adoção pelos dois esposos não é uma faculdade permitida pela lei, mas a única possibilidade de realizá-la. Assim, os códigos mexicano e chinês exigem

que, quando o adotante seja casado, o faça em conjunto com seu consorte, ou, como diz o primeiro, estando ambos conformes em considerar o adotado como filho.

Em algum caso particular, as leis não impõem a adoção com seu consorte ao adotante em estado de casado, mas não a concedem ao solteiro, por entender que o filho adotivo encontrará num lar estável os afetos normais de um pai e de uma mãe como se tivesse nascido do matrimônio dos adotantes.

Nesse sentido a adoção na Holanda e as legitimações adotivas francesa, uruguaia e brasileira.”

Face à alusão feita pelo jurista à adoção por parte de pessoa solteira, cabe salientar que a estas não se lhes concede a faculdade de adotar senão “em algum caso particular”, conforme expressa o autor. Na verdade, “a lei não faz distinção, no que diz respeito à capacidade para adotar, entre o homem e a mulher, entre o casado e o solteiro; determina apenas que ninguém pode ser adotado por duas pessoas, salvo se forem marido e mulher (Código Civil, art. 370)⁷. (28)

Nosso Código não condiciona a adoção por parte de um dos cônjuges ao consentimento do outro, como o faz a legislação de muitos outros países. Senão, vejamos.

Na República Dominicana estabelece-se a condição, a não ser que o outro cônjuge se encontre na impossibilidade de manifestar sua vontade, ou na hipótese de existir um estado de separação pessoal entre os esposos:

Código Civil — Art. 346 (modificado nos termos da Lei n. 5.152/59) (10)

“... Un cónyuge no puede adoptar sin el consentimiento del otro, salvo el caso en que se halle en la imposibilidad de manifestar su voluntad o de que existiere un estado de separación personal entre los esposos.”

Estabelece-a a Tailândia, onde não só o adotante como o adotado deve obter o consentimento do outro cônjuge para adotar ou ser adotado, salvo se o outro cônjuge é doente mental ou se encontra desaparecido por tempo não inferior a um ano:

Código Civil e Comercial: (18)

“Section 1584. A person who is to adopt, or a person who is to be adopted, must, if married, obtain the consent of his or her spouse unless his or her spouse is a person of unsound mind or has disappeared for not less than one year.”

A codificação do Peru (8) (art. 326, 4º) requer “que, cuando el adoptante sea casado, concurra el consentimiento de su cónyuge”. Na lei do Chile o preceito é o mesmo no que tange às pessoas casadas não divorciadas:

Ley n. 7.613 (11) — “Art. 2º —
Las personas casadas no divorciadas no podrán adoptar sin el consentimiento de su cónyuge.
.....”

Na Espanha, é proibida a adoção por parte do cônjuge "sin consentimiento de su consorte" (Código Civil, art. 173, 4^o), ⁽¹²⁾ existindo jurisprudência firmada quanto à ineficácia do ato na falta dessa aquiescência: ⁽²⁹⁾

"La adopción es ineficaz cuando falta el consentimiento del cónyuge del adoptante, lo que en realidad hace inexistente el acto, por faltarle un requisito esencial de su formación. (S. de 15 nov. 1961.)"; e, em Portugal, "deve consentir o cônjuge do adotante, se não estiverem separados judicialmente de pessoas e bens" (Código Civil, art. 1.988, b). ⁽¹⁴⁾

Na Áustria, como na Tailândia, segundo vimos, a adoção pressupõe não só o consentimento do cônjuge do adotante (se este adota só) como o do cônjuge do adotado, podendo o tribunal suprir o consentimento recusado sem motivo legítimo: "Les personnes suivantes doivent avoir donné leur consentement: . . . le conjoint de l'adoptant (s'il adopte seul); le conjoint de l'adopté. Le tribunal peut suppléer au consentement refusé sans motif légitime." ⁽¹⁹⁾ De igual modo, na Bélgica, "lorsqu'un des consentements exigés par la loi est refusé, le tribunal peut prononcer l'adoption s'il juge ce refus abusif". ⁽³⁰⁾

Artigo 371

"Enquanto não der contas de sua administração e saldar o seu alcance, não pode o tutor, ou curador, adotar o pupilo, ou o curatelado", determina o art. 371 do Código Civil brasileiro.

O dispositivo impede a fraude à lei em prejuízo do adotado, menor, na maioria dos casos. Por isso mesmo, grande parte das legislações o consagra. Senão, vejamos:

Código Civil da Espanha (art. 173, 3^o): ⁽¹²⁾

"Se prohíbe la adopción:

.....
f 3^o — Al tutor respecto de su pupilo hasta que le hayan sido aprobadas definitivamente sus cuentas."

Lei n^o 7.613/43, da República do Chile (art. 3^o): ⁽¹¹⁾

"El guardador no podrá adoptar a su pupilo mientras no haya sido aprobada definitivamente la cuenta de su administración."

Código Civil português (art. 1.975): ⁽¹⁴⁾

"(Adopção pelo tutor ou administrador legal de bens)

O tutor ou administrador legal de bens só pode adoptar o menor depois de aprovadas as contas da tutela ou administração de bens e saldada a sua responsabilidade."

O Código Civil do Peru exige não só o acerto de contas por parte do tutor, relativamente aos bens do tutelado, mas, ainda, que este haja atingido a idade de 21 anos.

É também vedado ao curador adotar o incapaz sem que tenha prestado contas e saldado sua responsabilidade: ⁽⁸⁾

"Art. 330 — El tutor no puede adoptar a la persona sujeta a su tutela sino después de haber cumplido ésta veintiún años y estar aprobada la cuenta final del cargo y satisfecho el alcance que resulte de ella.

Sin este último requisito, tampoco puede el curador adoptar al incapaz."

O Código Civil da República Dominicana ⁽¹⁰⁾ condena à nulidade qualquer pacto entre o tutor e o pupilo, se ao pacto não precede a prestação de contas detalhada e a entrega dos documentos justificativos. Reza o artigo correspondente:

“Art. 472 — Cualquier pacto que pueda mediar entre el tutor y el pupilo que haya llegado a la mayor edad será nulo si no le precediere la dación de cuenta detallada y la entrega de los documentos justificativos: el todo acreditado por recibo del que tome la cuenta, diez días antes de la celebración del pacto.”

No Japão, a adoção do pupilo pelo tutor depende da permissão da autoridade judicial competente (Código Civil, art. 794): ⁽²⁰⁾

“A guardian shall obtain the leave of the Family Court in order to adopt the ward. The same shall also apply after the duties of the guardian have come to an end, so long as the accounts of the management have not been completed.”

Artigo 372

Contrato no entender de muitos autores, instituto de base contratual para alguns, instituto de ordem pública segundo outros, a adoção exige para que surta os devidos efeitos o acôrdo de vontades.

Entre nós, o art. 372 do Código Civil, em sua forma original rezava:

“Não se pode adotar sem o consentimento da pessoa, debaixo de cuja guarda estiver o adotando menor, ou interdito.”

A nova redação, proporcionada ao mandamento pela Lei nº 3.133/57, faz depender a adoção do “consentimento do adotado ou de seu representante legal se fôr incapaz ou nascituro”. Isto é, se fôr aquêle, o adotado, incapaz ou nascituro.

Comenta J. M. de Carvalho Santos, analisando a redação primitiva do dispositivo, que “o Código não faz referência ao consentimento do adotando, quando maior, por pressupô-lo essencial à validade da adoção, limitando-se a prever os meios pelos quais se deve manifestar o consentimento do adotando, quando incapaz.” ⁽³¹⁾

Reporta-se a êste comentário de Carvalho Santos o Professor Dolor Barreira, cuja crítica à atual redação do dispositivo em foco passamos a transcrever: ⁽³²⁾

“A Lei nº 3.133, contudo, fazendo referência explícita ao consentimento do adotado, a que o Cód. Civil não aludiu, *por pressupô-lo essencial à validade da adoção*, na frase de CARVALHO SANTOS (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. 6, pág. 22), incorreu, lastimavelmente, no vício de superfluidade ou superabundância, contra a regra de hermenêutica jurídica de acôrdo com a qual no texto da lei se entende não haver frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito.

Mas, como o legislador não vacilou na prática antijurídica, tivesse ao menos completado o seu pensamento, dizendo não *sem o consentimento do adotado*, como disse, mas, sim, *sem o consentimento do adotado, se maior capaz*.

Prossegue o supracitado art. 372 declarando que não se pode adotar sem o consentimento do *representante legal do adotado*, se este for *incapaz ou nascituro* (*horresco referens!*).

Não pode haver, porém, adoção de *nascituro*, para que se pudesse exigir o consentimento do seu curador.

Que são os nascituros, os *nascituri* do direito romano?

São as pessoas *por nascer*.

Essas pessoas, todavia, não podem ser adotadas pela simples razão de que, para fins de adoção, há de ter o adotado, no mínimo, 16 (dezesseis) anos menos que o adotante, e o nascituro não começou sequer ainda a existir juridicamente.

O legislador, sem dúvida, aplicou à adoção um princípio aplicável ao *reconhecimento voluntário de filhos ilegítimos*, o qual, sim, pode referir-se a filhos *por nascer* (ou *nascituros*) quando já concebidos (Código Civil, art. 357, parágrafo único; CARLOS DE CARVALHO, *Nova Consolidação das Leis Civis*, art. 1.594; BATISTA DE MELO, *Direitos de Bastardia*, nº 236, pág. 245).

Mas, se assim aconteceu, é evidente que o legislador baralhou os institutos, confundindo — o que é altamente lamentável — noções jurídicas absolutamente inconfundíveis. Tudo, aliás, é de molde a evidenciar que a lei foi editada precipitadamente, sem ter precedido aquêlê estudo e meditação, que o assunto, pela sua relevância, merecia. Nem ninguém se admire da indicada confusão: ela é resultado da confusão do momento social em que vivemos, no qual tudo se perturba e confunde...

De resto, como observa CARLOS MAXIMILIANO, as Assembléias Legislativas, com os respectivos debates parlamentares, quase sempre concorrem mais para aumentar do que para diminuir a confusão.

De qualquer maneira, a palavra *nascituro*, que a Lei nº 3.133 refere, deve ser considerada *não escrita*, por impossibilidade jurídica, ficando o texto em questão assim redigido: ou de seu representante legal, se for *incapaz*. E será o bastante.

De mais a mais, o termo *incapaz*, ao parecer, diz mais e melhor do que a expressão *menor ou interdito* do art. 373 do Cód. Civil."

A Jurisprudência consagra a necessidade do assentimento do adotado, admitindo, quando muito, a concordância dêste, posterior ao ato da adoção. Não é o caso do acórdão seguinte, que considera incompleto o ato se praticado sem aquela anuência: ⁽³³⁾

Apelação nº 172.812

Tr. Just. São Paulo — 2ª C.

Relator: Des. ODYR PORTO

.....

Para a validade da adoção faz-se mister a concordância do adotando, no ato, porque sem essa anuência ela, que é um contrato em formação, não se completa, não ganha existência.

.....

2. Nas suas questões de mérito o recurso ainda desmerece provimento.

A adoção, entre nós, é um contrato de direito de família. Como lucidamente expõe Eduardo Espínola, “é um contrato em sua formação, e como contrato se dissolve por mútuo acôrdo; mas, como direito de família, tem o seu conteúdo regulado pela lei, e não pode ser subordinado a condição ou têrmo” (*in A Família no Direito Civil Brasileiro*, nº 236, pág. 539).

Dessa natureza jurídica da adoção decorre a necessidade, para a formação do ato, do consentimento do adotado ou de seu representante legal (art. 372 do C.C., com a modificação da Lei nº 3.133, de 1957, sendo que a redação anterior apenas aludia ao consentimento do representante do adotado, considerando implícita a necessidade da anuência dêste, quando incapaz). Sem essa anuência, a adoção, que é contrato em sua formação, não se completa, sequer ganha existência. É o caso dos autos, onde se cogita de adoção sem o consentimento da adotada ou de seu representante.

A interpretação que se dá ao art. 372 do C.C., admitindo a concordância posterior do adotado, inferida do exercício do direito decorrente do parentesco civil, não é a mais convincente, em que pêsse à indiscutida autoridade dos julgados que a consagram. Para desligar-se da adoção realizada em sua menoridade, com o consentimento de seu representante legal, o adotado teria o prazo de 1 ano a partir da cessação da incapacidade (art. 373 do C.C.). Contudo, para confirmar ou rejeitar uma adoção efetivada sem aquela anuência, absolutamente à sua revelia, o adotado não teria prazo algum. O confronto revela o extremo a que conduziria a exegese proposta pela apelante.

Por outro lado, o trecho do acórdão reproduzido por Dimas R. de Almeida no seu “Repertório de Jurisprudência do Código Civil”, que transcrevemos a seguir, mostra como podem ser encaradas por outro prisma as nulidades da adoção por falta ou vício de consentimento: ⁽³⁴⁾

“São relativas as nulidades por vício de consentimento do adotante e do adotado; são tais igualmente as dependentes da falta de consentimento do pai ou mãe, porque são de interêsse meramente privado. Essas nulidades só podem ser demandadas pelos próprios interessados.

.....
LUIGI BORSARI — *Commentário del Codice Civile*, vol. I, § 508, doutrina:

“Compreende-se que os que deviam dar a sua aprovação tenham qualidade para impugnar o contrato; porém, não se poderá compreender suficientemente o caráter absoluto da nulidade, a universalidade da ação.”

Mais claro parece PACIFICI-MAZZONI — *Instituzioni di Diritto Civile*, 3ª ed., vol. VII, nº 225:

“São relativas as nulidades por vício do consentimento do adotante e do adotado. São tais, igualmente, as dependentes da falta de consentimento do pai, mãe etc.; porque são de interêsse meramente privado.

Por isto, tais nulidades não podem ser demandadas senão pela pessoa cujo consenso foi viciado ou era exigido, e, neste segundo caso, também pelo adotado, que do mesmo necessitava. Estas nulidades relativas podem vir a ser sanadas por meio de ratificação expressa ou tácita.”

Vêde bem: só a pessoa cujo assentimento era reclamado, ou o próprio adotado, pode argüir a nulidade referida, e esta foi sanada pela mãe, quando se declarou acorde com o sucedido.

Pronunciaram-se no mesmo sentido Francesco Ricci, Battista, Caire e Piola — *Diritto Civile*, vol. I, parte 2ª, nº 148; eis as suas palavras:

“Se a nulidade da adoção depende da falta, ou vício, de consentimento, a mesma não é deduzida senão a pedido somente da parte cujo consenso válido e eficaz era exigido por lei; visto que, se esta tem o poder de “posteriormente à adoção”, ou consentir na mesma tóda vez que não haja sido primitivamente interpelada, ou consentir eficazmente tóda vez que algum vício tivesse prejudicado o seu assentimento anterior, e sanar assim tódas as nulidades; cada um vê fácilmente que só a pessoa de cuja vontade depende a “confirmação” do ato pode deduzir-lhe útilmente a nulidade.”

(Do voto do Min. Carlos Maximiliano, no ac. un. do S.T.F., 2ª Turma, em 16-1-40, no Rec. Extr. nº 3.615, de São Paulo, Rel.: Min. Eduardo Espinola, *in Rev. dos Tribs.*, vol. 131, pág. 352).

A Lei chilena de 1943 prevê sejam consignados na escritura de adoção o consentimento do adotante e a aceitação do adotado: (11)

“Art. 5º — La adopción deberá ser otorgada por escritura pública en la cual conste el consentimiento del adoptante y la aceptación del adoptado.”

Sendo o adotado incapaz, deverá prestar consentimento seu representante legal. Carecendo o adotando deste representante, se lhe dará para o ato da adoção um curador especial. A negativa de consentimento por parte da pessoa chamada para o fim de consentir, se injustificada, será suprida pelo consentimento da justiça ordinária. Abriga-se a matéria nos termos do art. 6º:

“Art. 6º — Si el adoptado es incapaz, deberá prestar el consentimiento su representante legal. Si es hijo de familia, deberán prestarlo ambos padres. Si uno de ellos ha fallecido, está impossibilitado de manifestar su voluntad o se halla privado de la patria potestad, bastará el consentimiento del otro.

Si el adoptado carece de representante legal, se le dará para este efecto un curador especial.

En caso de negativa injustificada de la persona llamada a dar el consentimiento, éste podrá ser prestado por la justicia ordinaria.”

A Lei peruana requer o consentimento do adotado se maior de 14 anos; achando-se este sob o pátrio poder, seus pais deverão consentir. Se o adotado é menor de 18 anos ou incapaz e não tem pais, é necessário que se lhe ouça o tutor ou o curador. É exigido também o consentimento do cônjuge do adotando,

assim como a declaração pelo juiz da conveniência da adoção para o adotando de menoridade (art. 326, 5º a 9º). (8)

“Art. 326 — Para la adopción se requiere:

5º — Que el adoptado preste su consentimiento, si es mayor de catorce años;

6º — Que consientan los padres del adoptado si se halla bajo la patria potestad;

7º — Que se oiga al tutor o al curador del adoptado y al consejo de familia, si el adoptado es menor de dieciocho años o incapaz, y no tiene padres;

8º — Que consienta el cónyuge del adoptado;

9º — Que sea declarada por el juez, si la cree conveniente para el adoptado.

Este último requisito se refiere sólo al menor de edad.”

Na República Dominicana os pais do menor deverão consentir na adoção. *Morto um dêles ou impossibilitado de manifestar a vontade, basta o consentimento do outro.* Se divorciados ou separados os pais, àquele a cuja guarda foi confiado o adotando cabe prestar o consentimento. O outro será notificado sobre o ato da adoção que não poderá ser homologada senão três meses após esta notificação. Se, nesse prazo, o notificado comunicar ao órgão competente sua oposição, o tribunal deverá ouvi-lo antes de falar. Se são falecidos ambos os pais do menor ou estão impossibilitados de manifestar sua vontade, será chamado a prestar consentimento o representante legal do adotando. Tratando-se de filho de pais desconhecidos, outorgará o consentimento o tutor *ad hoc* designado pelo Secretário de Estado de Saúde e Previdência Social. As disposições estão contidas nos arts. 347 a 349 do Código Civil do País, modificados nos termos da Lei nº 5.152, de 13 de julho de 1959: (10)

“Art. 347 — Si la persona que se quiere adoptar es menor, será necesario el consentimiento de sus padres. Si uno de ellos ha fallecido o se encuentra en la imposibilidad de manifestar su voluntad, basta el consentimiento del otro. Si los padres están separados o divorciados, basta el consentimiento de aquel a quien se ha confiado la guarda. Si el otro padre no ha dado su consentimiento, el acto de adopción debe serle notificado y la homologación no podrá pronunciarse sino tres meses por lo menos después de esta notificación. Si en ese plazo el padre ha notificado a la Secretaria su oposición, el tribunal deberá oírlo antes de fallar.

Art. 348 — En los casos previstos en el artículo que antecede, el consentimiento se dará en el acto mismo de la adopción o por acto auténtico separado, ante notario o ante el Juez de Paz del domicilio o residencia del ascendiente, o ante los agentes diplomáticos o consulares en el extranjero.

Art. 349 — Si ambos padres del menor han fallecido o si están en la imposibilidad de manifestar su voluntad, el consentimiento deberá ser otorgado por el representante legal del menor. Cuando se trate de un hijo de padres desconocidos, el consentimiento será otorgado por un tutor *ad hoc* designado por el Secretario de Estado de Salud y Previsión Social.”

O Código Civil espanhol, em seu art. 176, estabelece os requisitos formais prévios à adoção: instrução de expediente e aprovação judicial. No expediente prévio, em presença do Juiz, se manifestará o consentimento do adotando, se maior; sendo êste menor ou incapaz, serão chamadas a dar ou não consentimento as pessoas que o fariam, se se tratasse de casamento; manifestar-se-á, também, neste prévio expediente, o cônjuge, se se tratar de adotando casado. Transcrevemos o artigo que considera, também, a hipótese de o adotando estar submetido à tutela de uma casa de expostos ou outro estabelecimento de beneficência: (12)

“Art. 176 — La adopción se autorizará previo expediente, en el que necesariamente se manifestará a la presencia judicial el consentimiento del adoptando mayor de edad, si fuera menor o incapaz, el de las personas que debieran darlo para su matrimonio, y, si fuere casado, el de su cónyuge.

Si el adoptando estuviere sometido a la tutela de una casa de expósitos o otro establecimiento de beneficencia, el expediente se tramitará exclusivamente por la Administración de este, haciendo las comprobaciones necesarias, oyendo al adoptando, si tuviere suficiente juicio, y a sus más próximos parientes, si fueren conocidos. El expediente se elevará al Juez, quien, en el plazo de ocho días, y previa audiencia del Ministerio Fiscal, lo aprobará o señalará las causas que lo impidan. Será nula la adopción en la que no se cumplan estos requisitos.”

O Código português inclui entre os requisitos da adoção aquêle pertinente ao consentimento do adotando, de acôrdo com a redação do art. 1.974, 2: (14)

“1. A adoção apenas será decretada quando se verificarem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

.....

2. Quando o adoptando tenha mais de catorze anos, é ainda necessário o seu consentimento, a menos que êle não esteja no uso de suas faculdades mentais.”

Tratando, em capítulo à parte, da adoção restrita, o Código Civil português exige, para que seja esta decretada, se verificarem, além dos requisitos estabelecidos no artigo anterior, as seguintes circunstâncias (art. 1.988): (14)

“.....

a) consentirem na adopção os pais naturais, mesmo que não exerçam o poder paternal, ou o ascendente que tenha o adoptando a seu cargo;

.....

2. Não é exigível o consentimento dos pais ou do ascendente:

a) se o Tribunal o dispensar por serem indignas as pessoas que o deveriam prestar, ou por mostrarem desinteresse pelo adoptando;

b) se houver grave dificuldade, por qualquer circunstância, em o obter.”

A Lei nº 187, de 1969, do Equador — novo Código de Menores —, prescreve como necessário à adoção “le consentement des parents de l'adopté et aussi celui de ce dernier s'il est âgé de plus de 15 ans”. (24)

Observe-se a respeito do Estado de Israel que, na conformidade da Lei de 1960 ("La loi de 1960 sur l'adoption des enfants en Israel"), o Tribunal não acolherá a demanda de adoção do menor, se não se convencer quanto ao desejo do adotando no sentido de ser adotado pelo demandante. A exigência pressupõe que o menor seja capaz de compreender a extensão do ato. Em 1969, acresceu-se a lei supra de nova disposição "qui permet au tribunal de se passer du consentement de l'enfant si trois conditions sont remplies: a) l'adopté ignore que l'adoptant n'est pas son père (ou sa mère); b) tout indique qu'il souhaite voir maintenus ses liens actuels avec l'adoptant; c) il est nécessaire, pour le bien de l'enfant, que l'adoption ne lui soit pas révélée". (35)

Louvável a iniciativa do legislador, inspirada na sensibilidade e compreensão humanas. Realmente, a aquiescência do menor à adoção, se necessária sob o aspecto de impedir seja a criança adotada contra a própria vontade, pode, na hipótese de o adotando ter o adotante ou adotantes como seus verdadeiros pais, gerar problemas de graves consequências. "Il est toujours délicat de décider si, et à quel moment, la vérité doit être dite à l'enfant et il appartient, en tout cas, à l'adoptant de prendre cette décision, selon les circonstances et compte tenu de la personnalité de l'enfant; la loi ne devrait pas l'imposer aux parties" (o comentário é feito pelo Doutor em Direito Ernst Livneh, da Universidade de Jerusalém). (35)

Na Bélgica, entre as modificações introduzidas no terreno da adoção pelo diploma legal de 21 de março de 1969, consta aquela segundo a qual "the consent of the child's parents to the adoption may, in special cases, be substituted by the approval of a judge". (36)

Através do relato de um caso especial e da solução que lhe proporcionou a jurisprudência dinamarquesa, permite-nos o "Annuaire de Législation Française" deduzir que a legislação da Dinamarca exige, igualmente, o consentimento do responsável pelo incapaz, a fim de que se concretize a adoção. Ao mesmo tempo, nos dá a perceber a exposição que a exigência em foco se faz cercar de cuidados especiais. Vejamos a matéria, a seguir traduzida, cujo texto o anuário citado nos apresenta em francês: (37)

"Ante a publicação em um jornal finlandês, em agosto de 1966, de um anúncio sobre a adoção de um recém-nascido, uma família dinamarquesa se pôs em contacto com a interessada, viúva finlandesa de 20 anos, mãe de um menino de três meses.

A mãe finlandesa consentiu por escrito na adoção, e o casal, em setembro do mesmo ano, foi à Finlândia em busca da criança. Obtida, posteriormente, das autoridades dinamarquesas, a guarda do menor, o casal formulou o pedido de adoção ao Ministro da Justiça. A mãe foi ouvida a respeito em março de 1967 quando declarou que consentiria na adoção. Três semanas mais tarde, no entanto, antes que subscrevesse um novo ato de consentimento, declarou que não desejava separar-se da criança. O Ministro da Justiça, em face da ocorrência, decidiu em julho de 1967 que não existia título legal em que se apoiasse o deferimento do pedido de adoção, eis que a mãe se retratara negando a aquiescência. A mãe procurou reaver o filho e, diante da recusa do casal no sentido de devolvê-lo, entrou junto ao Juiz administrativo com um pedido de devolução.

De acôrdo com a legislação dinamarquesa, aos serviços locais de proteção à infância e à juventude é dado decidir sôbre a não-retirada de uma criança do seio da família que a educa, caso a medida contrarie os interesses do menor. Tal decisão pode ser submetida, por recurso administrativo, a uma comissão especial cujo veredito é suscetível de contrôle por parte dos tribunais. Se os serviços de proteção à infância não deliberam contra a retirada do menor, a devolução dêste será recusada tantas vêzes quantas se imponham considerações imperiosas que envolvam seu bem-estar. No caso relatado, não se verificou aquela deliberação. De sorte que o Juiz administrativo, a Côte de Administração e o Tribunal Supremo, por sentença de 13 de julho de 1968, decidiram, finalmente, que o menor — com a idade de dois anos ao tempo da expedição do acórdão — devia ser reconduzido à mãe finlandesa.

Os tribunais do país, em tais casos, manifestamente, atribuem grande importância ao lapso de tempo durante o qual a criança permanece na casa dos pais adotivos e à idade do menor ao momento da demanda de restituição. Por isso mesmo, aos pais adotivos não é permitido retardar o feito com o intuito de tirar partido da situação. No caso em foco, o menor não completara um ano à data em que a mãe, pela primeira vez, invocou o direito de reavê-la.

Artigos 373 e 374

Os arts. 373 e 374 do Código Civil brasileiro dizem respeito à dissolução da adoção:

“Art. 373 — O adotado, quando menor, ou interdito, poderá desligar-se da adoção no ano imediato ao em que cessar a interdição, ou a menoridade.

Art. 374 — Também se dissolve o vínculo da adoção:

I. Quando as duas partes convierem.

II. Nos casos em que é admitida a deserdação.

(Com a redação dada pela Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957.)

De acôrdo, portanto, com o art. 373, aquêle que foi adotado quando menor ou interdito pode desligar-se da adoção, no ano imediato ao em que cessar a interdição ou a menoridade. Findo o prazo de um ano, a contar da data da cessação da menoridade, ou da interdição, ensina Carvalho Santos, ⁽³⁶⁾ se o adotado não se manifesta, a adoção fica como que consolidada, não podendo o vínculo ser dissolvido senão nos têrmos do art. 374. A essa forma de dissolução Sílvio Rodrigues qualifica de *repúdio*. ⁽³⁷⁾ A maneira de efetuá-la nos ensina Estêvão de Almeida, citado por Carvalho Santos: ⁽³⁸⁾ “Atingida a maioridade, ou levantada a interdição, será bastante que o adotado notifique a sua deliberação ao adotante; e com a simples notificação dissolvido ficará o vínculo da adoção.”

Dissolve-se ainda a adoção, segundo dispõe o art. 374, pelo acôrdo das partes — “O acôrdo de vontades entre as partes, no sentido de desfazer a adoção, é modo adequado de dar-lhe têrmo, após a maioridade do adotado” ⁽³⁹⁾ — e nos casos em que é admitida a deserdação.

Na hipótese consignada no inciso I do art. 374, o desfazimento, opina Carvalho Santos, ⁽³⁸⁾ “parece certo que deverá ser pela mesma forma que o contrato, vale dizer, por escritura pública (art. 375)”.

Vejamos as causas de deserdação e conseqüentemente de ruptura da adoção, através das quais, “entende o legislador, manifestou-se o adotado profundamente ingrato; de modo que abre para o adotante a possibilidade de dissolver o vínculo da adoção, por manifestação unilateral de sua vontade”: (38)

- I. ter o adotado sido autor ou cúmplice em crime de homicídio voluntário, ou tentativa, contra o adotante;
- II. ter o adotado acusado caluniosamente o adotante em juízo ou haver incorrido em crime contra a sua honra;
- III. ter o adotado impedido o adotante de livremente testar;
- IV. ter ofendido fisicamente, ou injuriado gravemente o adotante;
- V. ter vivido desonestamente, sendo mulher, em casa do adotante;
- VI. ter mantido relações ilícitas com o cônjuge do adotante;
- VII. ter deixado o adotante em desamparo, em caso de alienação mental ou grave enfermidade.”

“Neste passo — lê-se em Sílvia Rodrigues, (39) citando Bevilacqua — o codificador admitiu a ruptura unilateral da adoção, quando o adotado cometer ingratidão para com o adotante; igual direito não concedeu ao filho adotivo, que não pode romper o liame de parentesco civil, em virtude de ingratidão do pai; pois, sendo o filho o beneficiado na adoção, é ele que deve gratidão ao pai, e não este àquele.” Para Orlando Gomes, (40) assiste ao adotado direito a romper o vínculo verificando-se em relação a ele aquelas ocorrências. E, consoante entendimento de Antônio Chaves, (41) a modificação introduzida pela Lei nº 3.133, de 1957, no item II do art. 374, “consiste, em essência, no estabelecimento, ao lado da ingratidão do adotado para com o adotante, na recíproca, como motivo da dissolução do vínculo”.

Processa-se a dissolução nos citados casos de *ingratidão* mediante ação judicial, ensina Orlando Gomes, (40) cessando os efeitos da adoção com o trânsito em julgado da sentença. Conclui o autor que fica a critério do Juiz a apreciação do alegado para verificar se a causa invocada se enquadra entre as que justificam a revogação.

O art. 175 do Código Civil espanhol, proclamando a irrevocabilidade da adoção, especifica quem pode pedir judicialmente seja ela extinta e em que circunstâncias *pode ser formulado o pedido de extinção*: (12)

“Art. 175 — La adopción es irrevocable.

Podrán pedir judicialmente que se declare extinguida la adopción del menor o incapacitado:

1º El padre o madre legítimos o naturales durante la minoría o incapacidad del adoptado, si el hijo hubiere sido abandonado o expósito y ellos acreditaren suficientemente su falta total de culpabilidad en el abandono y su buena conducta a partir de este. Y el Ministerio Fiscal cuando lleguen a su conocimiento motivos graves que afecten al cuidado del adoptado.

El Juez ponderará los motivos alegados y muy especialmente la moralidad de los padres y el tiempo transcurrido desde la adopción, oyendo al adoptado si su estado de razón lo aconseja y resolviendo lo que estime más conveniente para este.

2º El mismo adoptado dentro de los cuatro años siguientes a la mayoría de edad o a la fecha en que la incapacidad haya desaparecido, siempre que se funde en alguna de las causas queden lugar a la desheredación de los ascendientes.

En los casos en que se declare extinguida, la adopción quedará sin otros efectos que los ya consumados.

El reconocimiento de la filiación natural del adoptado o su legitimación no afectará a la adopción.”

Note-se que, ao contrário da Lei brasileira, a da Espanha admite a rutura unilateral da adoção, sempre que o pedido se funde em algumas das causas que dêem lugar à deserdação dos ascendentes.

Em face do caráter de estabilidade que a lei atribui à instituição e das possibilidades de impugnação que em casos especiais lhe são abertas, comenta F. Bonet Ramón: ⁽⁴²⁾

“La adopción ha de gozar de la mayor estabilidad, pues afectando al estado y condición de las personas, sería perturbador dejar su subsistencia supeditada a la voluntad concorde o unilateral de los interesados. Atendiendo a tan fundadas razones, se la declara irrevocable.

Sin embargo, se establece la posibilidad de impugnación por motivos especiales, dejados a la apreciación judicial, ya a petición del Ministerio Fiscal durante la menor edad o incapacidad del adoptado, ya a petición del adoptado dentro de los cuatro años siguientes a la mayoría de edad o a la fecha en que haya desaparecido la incapacidad.

Por excepción, en el caso del expósito o abandonado, se faculta al padre o madre para impugnar la adopción de su hijo, pues, por la situación en que el adoptado se encontraba, no era exigido el consentimiento de los padres. Pero solo están legitimados, como es lógico, para tal impugnación, si acreditan su falta total de culpabilidad en el abandono o exposición, circunstancia que de hecho será infrecuente tanto en la exposición como en el abandono, con lo cual no quedará quebrantada la conveniente inatacabilidad del vínculo adoptivo.

Si se declara extinguida la adopción, habrá de ser recogida en el Registro Civil la declaración judicial correspondiente respecto a la alteración de los apellidos, sin que ello pueda afectar a los actos realizados con aquellos, respecto a los cuales servirá de enlace, una vez realizada la alteración de apellidos, la inscripción del Registro Civil referente a las dos alteraciones.”

No Peru, o menor ou incapaz poderá impugnar a adoção dentro do ano seguinte à data de sua maioridade ou à data da cessação da incapacidade. A revogação será declarada pelo Juiz a pedido do adotado mediante a alegação de justos motivos; a pedido do adotante na hipótese de ingratidão por parte do adotado. Tanto a adoção como a respectiva revogação deverão ser inscritas no Registro Civil, à margem da certidão de nascimento. É o que se contém nos arts. 341, 342 e 343: ⁽⁸⁾

“Art. 341 — El menor o el incapaz que haya sido adoptado podrá impugnar la adopción dentro del año siguiente a su mayoría o a la fecha en que desapareció su incapacidad.

Art. 342 — La revogación de la adopción será declarada por el Juez, a instancia del adoptado, si existen justos motivos, y a instancia del adoptante, en caso de ingratitud del adoptado.

Art. 343 — La adopción y su revocación se inscribirán en el Registro Civil, al margen de la partida de nacimiento.”

Dispõe ainda o art. 347:

“Art. 347 — La relación legal entre adoptante y adoptado cesa en el caso de la adopción menos plena, al llegar este a su mayoría. Sin embargo, si el adoptado no se encontrare aún en estado de ganarse la vida, subsistirá para el adoptante la obligación de darle una carrera u oficio.”

Observe-se, na última parte do dispositivo, o sentido social e humano da lei. Sem dúvida, resultaria inócua a adoção, se o adotado, uma vez desligado dos pais adotivos, tivesse, por falta de aptidões, que enfrentar a miséria.

Contanto que aleguem motivo justo, tanto o adotado quanto o adotante podem requerer a revogação da adoção consoante a lei civil dominicana, a não ser que se trate de menor de 13 anos. A regra e disposições complementares abrigam-se nos termos do art. 367 da Lei nº 5.152, de 13 de junho de 1959: (10)

“Art. 367 — La adopción puede ser revocada por una decisión del tribunal, dictada a petición del adoptante o del adoptado, siempre que existiere algún motivo grave para ello. Sin embargo, ninguna demanda de revocación de adopción es admisible cuando el menor tenga menos de 13 años.

La sentencia dictada por el tribunal competente de acuerdo con el derecho común, con sujeción al procedimiento ordinario, y después de la audición del Ministerio Público, debe ser motivada. Puede ser atacada por todas las vías de recurso. Su dispositivo se publicará y transcribirá de conformidad con el artículo 364. (43)

La revocación hace cesar para el porvenir todos los efectos de la adopción.

El adoptante o sus descendientes conservan, sin embargo, sobre las cosas dadas el derecho de retorno previsto por el artículo 357.” (44)

O Código português, nas disposições gerais sobre a adoção, prescreve a averbação desta, assim como de sua revogação no assento de nascimento do adotado: (14)

“Artigo 1978º

(Registo da adoção e da sua revogação)

A adoção e a sua revogação serão averbadas oficiosamente no assento de nascimento do adotado.”

Na seção dedicada à revogação da adoção restrita, prescreve-a nas hipóteses em que se justifica a deserdação do herdeiro legítimo e naquelas em que o adotante do menor deixa de cumprir os deveres que lhe foram atribuídos rela-

tivamente ao adotado, ou em que a adoção resultar inconveniente para a educação ou os interesses dêste. Contêm a matéria os arts. 2.000 e 2.001. ⁽¹⁴⁾

“Artigo 2.000º

(Revogação)

A adoção é revogável a requerimento do adoptante ou do adoptado, quando se verifique alguma das ocorrências que justificam a deserdação dos herdeiros legítimos.

Artigo 2.001º

(Revogação a requerimento de outras pessoas)

Sendo o adoptado menor, a revogação da adopção pode ser decretada a pedido dos pais naturais, do Ministério Público ou da pessoa a cujo cuidado estava o adoptado antes da adopção, quando se verifique alguma das seguintes circunstâncias:

- a) Deixar o adoptante de cumprir os deveres inerentes ao poder paternal;
- b) Tornar-se a adopção, por qualquer causa, inconveniente para a educação ou os interesses do adoptado.”

Na Tailândia, a lei prescreve a dissolução do vínculo da adoção pelo mútuo consentimento das partes a qualquer tempo (Section 1.588), ⁽¹⁸⁾, dispondo sobre a possibilidade de uma delas, a parte prejudicada, tomar a iniciativa de solicitá-la: a) no caso de má conduta de uma das partes ou de injúria grave contra a outra ou seus descendentes; b) se uma das partes se nega a manter a outra; c) por abandono voluntário de uma delas, com relação à outra, por mais de um ano; d) se uma das partes é condenada à pena de prisão por mais de três anos; e) quando o adotante deixa realmente de cumprir seus deveres parentais especificados na lei. Em se tratando da dissolução unilateral, a ação respectiva não pode ser intentada depois de um ano a contar da data em que o autor tomou ou deveria ter tomado conhecimento do fato determinante do pedido. Transcrevemos a matéria correspondente contida nos arts. 1.588 a 1.590 do Código tailandês ⁽¹⁸⁾

“Section 1588. The parties to an adoption can at any time dissolve it by mutual consent, and Sections 1583, 1584 and 1585 shall apply *mutatis mutandis*. ⁽⁴⁵⁾

Section 1589. As regards actions for dissolution of adoption:

- (1) if one party is guilty of serious misconduct or has seriously insulted the other or his ascendants, the latter may claim dissolution;
- (2) if one party does not maintain the other, the latter may claim dissolution;
- (3) if one party has wilfully deserted the other for more than one year, the latter may claim dissolution;
- (4) if one party has been sentenced to imprisonment exceeding three years, the other may claim dissolution;
- (5) if the adoptor seriously fails to comply with his parental duties as provided in Sections 1536, 1543, 1545, 1546 and 1547, the adopted may claim dissolution. ⁽⁴⁶⁾

Section 1590. No action for dissolution of adoption shall be entered later than one year from the time when the claimant has known or

ought to have known of the fact constituting the cause for dissolution, or later than ten years from the time of the occurrence of such fact.”

Estabelece ainda o diploma legal que é defeso ao adotado, menor de 15 anos, promover ação para o desfazimento do vínculo adotivo sem que tenha obtido o consentimento da pessoa cuja aquiescência seja necessária a fim de que se proceda à adoção, ressalvada à autoridade competente a faculdade de agir no interêsse do adotado. Assim determina a seção 1591 do mesmo diploma:

(¹⁸)

“Section 1591. An adopted who is under fifteen years of age cannot enter an action for the dissolution of adoption unless he has obtained consent of the same person whose consent is necessary for adoption. But in any case, the action may be entered by the Public Prosecutor on behalf of the adopted.”

A Lei chilena (16.346/65) prevê a expiração da adoção: por vontade do adotado dentro do ano seguinte à cessação de sua incapacidade; por consentimento mútuo do adotante e do adotado maior; por sentença judicial que prive o adotante do pátrio poder; por sentença judicial que declare a ingratidão do adotado para com o adotante. Nos dois primeiros casos é exigida a escritura pública para caracterizar a dissolução. Escritura e sentença judicial serão anotadas à margem da certidão de nascimento do adotado a fim de que produzam efeito relativamente às partes e em razão de terceiros: (¹¹)

“Art. 32. La adopción expira:

1º Por voluntad del adoptado, manifestada en escritura pública dentro del año siguiente a la cesación de su incapacidad.

2º Por consentimiento mutuo del adoptante y del adoptado mayor de edad, que conste de escritura pública.

3º Por sentencia judicial que prive al adoptante de la patria potestad en los casos contemplados en el artículo 267 del Código Civil, y

4º Por sentencia judicial que declare la ingratitud del adoptado para con el adoptante.

Art. 33. La sentencia que declare la ingratitud del adoptado producirá ipso jure la revocación de las donaciones entre vivos que le haya hecho el adoptante, y para su restitución se estará a lo dispuestos en el artículo 1.429 del Código Civil.

Art. 34. La escritura pública y la sentencia judicial que pongan término a la adopción, como asimismo la sentencia judicial que declare la nulidad de la adopción o que acoja la impugnación a que se refiere el artículo doce, deberán anotarse al margen de la inscripción indicada en el artículo séptimo, y sólo desde esta fecha producirán efecto respecto de las partes y de terceros.”

O “Annuaire de Législation Française et Étrangère” publica ligeiras notícias sôbre a revocabilidade da adoção em outros países, tais como na Áustria, onde, nos termos da Lei federal nº 58/1960 “L’adoption peut être révoquée, quand le consentement a été vicié ou quand les relations adoptives sont entre temps devenues peu satisfaisantes.”; (¹⁹) na Bélgica, cuja lei de 21 de março de 1969 permite a revogação da adoção “pour raisons très graves sous le contrôle des tribunaux; (³⁰) na França: “L’adoption simple peut être révoquée pour des

motifs graves si l'adopté a plus de quinze ans." (47) (Antes da lei de 11 de julho de 1966 já muitas vèzes citada, o adotado deveria ter mais de treze anos.)

Artigo 375

Nosso Código Civil, de acôrdo com o art. 375, estabelece como forma necessária para o ato criador da adoção a escritura pública, em que não se admite condição, nem termo.

A lei repete, no dispositivo em tela, a exigência formulada pelo art. 134, I, onde se lê que, nos pactos antenupciais e nas adoções, a escritura pública é da substância do ato. Apesar disso, autores há que admitem a substituição da forma substancial prevista na codificação, por outro instrumento público. Inclina-se também a jurisprudência, através de numerosos julgados, a não em prestar importância máxima à forma, exigindo, isto sim, "que o adotante declare perante o tabelião, de maneira inequívoca, a intenção de ter o adotado como filho" (TJ-SP, 9-2-54 - RT 223/46). (48)

Este entendimento manifesta-o também o seguinte acórdão do Tribunal de Alçada de São Paulo: (49)

"A escritura pública é apenas necessária para a realização de adoção a fim de que, perante o tabelião, fique perfeitamente autenticada a vontade das partes. Não é preciso, porém, que seja uma escritura especialmente lavrada para esse fim. Basta que o adotante declare, perante o tabelião, que tem por seu filho adotivo a pessoa do adotado; não há necessidade de palavras sacramentais.

A adoção pode ser feita em nosso Direito por testamento público, já que nenhum texto legal existe que a proíba.

Há, porém, prova de que D. Raquel manifestou, de modo inequívoco, a sua intenção de adotar a menor Florinda, revelada não só em duas escrituras públicas de doação *causa mortis*, como no próprio testamento da inventariada, feito igualmente por escritura pública, em que aquela senhora se refere a D. Florinda, repetidamente, como sua filha adotiva". (Ac. da 2.^a Câm. do T. A. de S. Paulo, em 13-11-39, no Agr. inst. nº 7.524, de Mogi das Cruzes, Rel. Des. Frederico Roberto, venc. Des. Manoel Carneiro, in *Rev. dos Tribs.*, vol. 129, pág. 569)"

Ao mesmo tempo, inúmeros tratadistas insistem em que, para a validade da adoção, faz-se indispensável a solenidade prescrita nos termos da lei. Haja vista, Clóvis, Estévão de Almeida, Carvalho Santos, Antonio Chaves. Para este último, "não será adoção, sem embargo de numerosa jurisprudência em sentido contrário, a levada a efeito por meio de testamento, embora público, a exarada nos próprios livros do Registro Civil, ou a que seja passada por escrito particular..." (50)

Em consonância com esse ponto de vista existem, igualmente, numerosos julgados. Por exemplo, este da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, face à Apelação Cível nº 114/69: (51)

3. Ocorre que a adoção é ato que depende de forma especial, conforme disposições taxativas dos arts. 375 e 134, I, do CC, necessária não só para a sua solenidade como também para que fiquem eviden-

ciados os requisitos exigidos pela lei. Além da ausência de forma — “escritura pública” —, a filiação adotiva da apelante não pode configurar-se juridicamente por também lhe faltar a demonstração da idade do adotante, da diferença de idade entre o adotante e a adotada e o consentimento do representante legal desta, tudo o que, ao tempo, era exigido pelas disposições dos arts. 368, 369 e 372 do C.C. No caso em exame, pretende-se que êsses requisitos sejam reconhecidos os primeiros por inferências e o último por presunção de consentimento, ratificado pelo decurso do tempo. Mas, não pode ser assim.

4. Quando a lei exige forma especial para a validade do ato, será êle nulo se não a observar. É o que dispõe o art. 145, III, do referido Código, combinado com as disposições dos arts. 82, 129 e 130, que dizem que a validade do ato jurídico requer forma prescrita ou não defesa em lei; que a validade das declarações de vontade não dependerá de forma especial “senão quando a lei expressamente a exigir”, e que não vale o ato que deixar de revestir a forma especial, determinada em lei, salvo quando esta exigir sanção diferente contra a preterição da forma exigida.

Se se prescreve para a adoção a escritura pública, que é da substância do ato, não se pode argumentar, contra literais disposições de lei, que vale a adoção feita em instrumento público de registro civil de nascimento. Escritura pública e instrumento público são atos diferentes e para a sua validade a lei se contenta com requisitos também diferentes. Mesmo que se pudesse reconhecer no termo de registro de nascimento da apelante as características de escritura pública, ainda lhe faltariam, para que fôsse reconhecido como adoção, os demais requisitos da lei.

5. Não fôra isso, e ainda há que se considerar que a observação feita no registro de nascimento da apelante, de que “a registrada é filha adotiva do declarante Magno Ribas, que a está criando desde seu nascimento”, não é suficiente para caracterizar a intenção de adotar em todos os seus efeitos. Magno Ribas criou várias outras crianças, inclusive uma irmã da apelante.

Registrou o seu nascimento quando a apelante tinha apenas alguns meses de idade. Ao casar-se ela, aos 19 anos, Magno Ribas compareceu a Juízo para prestar o compromisso legal de tutor a fim de consentir no casamento. Pelo menos a partir daí não podia ignorar que a declaração que fizera no registro de nascimento da apelante não estava sendo reconhecida como adoção. Se esta fôsse a sua intenção, haveria, por certo, de formalizar o ato como manda a lei.

6. Não se pode julgar procedente uma ação declaratória para o fim de se afirmar a existência de um direito que é contrário à expressa disposição da lei.

Acordam os Juizes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso.

Curitiba, 14 de maio de 1969 — Henrique Dorfmund, Presidente — Marino Braga, Relator — Marçal Justen.

Não se pode fazer depender a adoção de condição ou termo, reza a segunda parte do art. 375. É ela por sua natureza *actus legitimus* — Pontifica Orlando Gomes, ⁽⁵²⁾ de sorte que, se, no instrumento público, constar qualquer dessas autolimitações da vontade, têm-se por não escritas, valendo o ato como se fôra puro". Antonio Chaves ⁽⁵³⁾ transmite a explicação de Afonso Dionísio face ao artigo: "Quer isto dizer que a adoção não pode ficar sujeita a cláusula, que faça depender o seu efeito de qualquer acontecimento futuro e incerto, nem a limitação, pela qual se disponha que a sua eficácia dependerá de um certo momento futuro, isto é, que ela somente terá vigor jurídico até uma época determinada, ou desde essa época." Acrescenta o exegeta que "quaisquer cláusulas nesse sentido deverão ser recusadas pelo oficial que redigir a escritura, porque a existência de uma delas anulará o ato."

Não é outro o entendimento do Ministro Hahnemann Guimarães expresso por via do voto seguinte: ⁽⁵⁴⁾

"É nula a adoção subordinada ao falecimento dos adotantes e em que se estipulou que, se pela morte de um deles, o supérstite se casasse novamente, se desmembraria imediatamente a parte do adotado na sucessão do pré-morto.

.....

Modificando o estado familiar do filho, a adoção é ato puro, *actus legitimus*, que se realiza pura e simplesmente, não admitindo condição, nem termo. A condição ou o termo anulam radicalmente esse ato. Aqui vigora a regra *conditio aut dies vitiat actum, non vitiator*. A aposição de condição ou termo a atos insuscetíveis dessas modificações é, em regra, motivo de nulidade, porque não se pode cindir a declaração condicionada, ou sujeita a termo.

Essa regra é, em matéria de adoção, corroborada pelo grande princípio recebido do direito romano, segundo o qual *adoptio naturam imitatur* (I, 1.11, § 4º). A filiação adotiva deve ser análoga à descendência natural.

A adoção do recorrente ficou subordinada ao falecimento dos adotantes. Não foi ato puro, e, assim, perdeu a validade. Esse defeito não constituiu matéria de alta indagação, tornando ociosas as questões sobre dolo do recorrente, e a falta de averbação do ato no livro de nascimentos". (Voto do Min. HAHNEMANN GUIMARÃES, Rel. do ac. un. da 2.ª Turma do S.T.F., em 22-8-47, no Rec. Ext. nº 11.698, da Bahia, in *Rev. dos Tribs.*, vol. 182, pág. 460; *Rev. For.*, vol. 117, pág. 437).

Vejamos o que se passa a respeito na legislação de alguns países estrangeiros. Na maioria deles, ao contrário do que nos acontece, exige-se a intervenção judicial para a conclusão do processo de adoção.

Na Espanha, como já tivemos oportunidade de observar, a lei determina a feitura de expediente prévio dependente da aprovação do juiz. Isto pôsto, reza o art. 177 do Código Civil espanhol: ⁽¹²⁾

"Art. 177 — Aprobada definitivamente la adopción por el Juez, se otorgará escritura, expresando en ella las condiciones con que se haya hecho, y se inscribirá en el Registro Civil correspondiente."

A escritura pública, no entender de F. Bonet Ramón, ⁽⁵⁵⁾ "tiene valor *ad substantiam*, por lo que no puede decirse que el vínculo de la filiación adoptiva haya surgido en tanto que dicha escritura no haya sido otorgada."

Sobre a inscrição de que trata o artigo, continua o autor: "La falta de inscripción no producirá la nulidad del acto de adopción, como lo prueba la falta de esta sanción en el art. 177, donde ordena que se inscriba, a diferencia del art. 176, que respecto a los requisitos del expediente de adopción proclama su nulidad quando no se cumplan."

A exigência da outorga de escritura pública da qual conste o consentimento do adotante e a aceitação do adotado está presente no art. 5º da Lei chilena nº 7.613/43: (11)

"Art. 5º — La adopción deberá ser otorgada por escritura pública en la cual conste el consentimiento del adoptante y la aceptación del adoptado."

Igualmente presente, a exigência da autorização da justiça a fim de que se conclua a adoção (art. 5º):

"La adopción será siempre autorizada por la justicia ordinaria con conocimiento de causa, y previa audiencia de los parientes a que se refiere el inciso primero del artículo 12, si los hay.

La resolución que la autorice se insertará en la escritura pública a que se refiere el inciso primero."

Os parentes a que se refere a lei são, nos termos do art. 12 citado, "los ascendientes legítimos del adoptante y del adoptado, y los descendientes legítimos del adoptado,..."

Manda o art. 7º seja a escritura aludida inscrita no Registro Civil correspondente ao domicílio do adotado e anotada à margem da certidão de nascimento dêste, além de determinar as formalidades exigidas com relação aos estrangeiros cujo nascimento não esteja inscrito no Chile e estabelecer a necessidade da prática das inscrições ordenadas pelo artigo:

"Art. 7º — La escritura a que se refiere el artículo 5º deberá inscribirse en el Registro Civil correspondiente al domicilio del adoptado y anotarse, también, al margen de la inscripción de nacimiento del adoptado.

A fim de dar cumprimento a lo establecido en el inciso anterior, tratándose de personas nacidas en el extranjero y cuyo nacimiento no esté inscrito en Chile, será menester proceder previamente a la inscripción del nacimiento en el Registro de la Primera Sección de la comuna de Santiago, para lo cual se exhibirá al Oficial Civil respectivo el certificado de nacimiento debidamente legalizado.

La adopción no surtirá efectos entre las partes ni respecto de terceros sino desde la fecha en que se practique la inscripción ordenada por el presente artículo."

Acrescente-se que o último inciso foi adicionado ao dispositivo transcrito, pelo art. 6º da Lei nº 10.271, de 2 de abril de 1952.

O art. 9º dá como não escrita toda e qualquer disposição que faça depender a adoção de condição, prazo, modo ou gravame:

"Art. 9º — La adopción no podrá sujetarse a condición, plazo, modo o gravamen alguno.

Toda disposición en contrario se tendrá por no escrita."

Complejo o processo por que se realiza a adoção na República Dominicana e várias as formalidades exigidas a fim de que ela surta seus efeitos entre as partes e relativamente a terceiros. Transcrevemos a matéria contida nos arts. 358 a 365 do Código Civil modificados segundo a Lei nº 5.152/59: ⁽¹⁰⁾

Art. 358 — La persona que se propone adoptar y la que quiere ser adoptada, si es mayor, deben presentarse ante el Juez de Paz del domicilio del adoptante o ante un notario, para levantar acta de sus consentimientos respectivos.

Art. 359 — Si el adoptado es menor de edad el acta será consentida en su nombre por su representante legal.

Art. 360 — El acta de adopción debe ser homologada por el tribunal civil del domicilio del adoptante, y el tribunal será apoderado por una instancia del abogado de la parte más diligente, a la que se agregará una copia del acta de adopción.

Art. 361 — El Tribunal, reunido en cámara de consejo después de haberse procurado los informes convenientes, verificará: 1º si todas las condiciones exigidas por la ley, se han cumplido; 2º si hay justos motivos para la adopción y si ésta presenta ventajas para el adoptado; y 3º si existen motivos que puedan oponerse a que se atribuya el solo nombre del adoptante al adoptado, cuando este último sea menor de edad.

Art. 362 — Después de haber oído al representante del Ministerio Público y sin más procedimiento ni ningún otro trámite, el tribunal decidirá, sin enunciar motivos, si procede o no la adopción, y si tiene que resolver, en el primer caso, acerca del apellido que deberá usar el adoptado o sobre la suerte de sus lazos de parentela con su familia natural, lo hará en la misma forma, y el dispositivo de la sentencia enunciará los nombres y apellidos de las partes, así como los actos al margen de los cuales deberá anotarse la sentencia e indicará, asimismo, los nuevos apellidos del adoptado.

Art. 363 — Si la homologación no fuere acordada, cualesquiera de las partes puede apoderar del caso, en el mes que sigue a la sentencia, a la Corte de Apelación, la cual instruirá el asunto en la misma forma en que lo hizo el Tribunal de Primera Instancia y pronunciará sin enunciar motivos.

Si la sentencia es reformada, la decisión estatuirá, si hay lugar a ello, sobre el apellido del adoptado.

Si la homologación queda acordada en primera instancia, el Ministerio Público puede interponer apelación y el mismo derecho pertenece a las partes, si tuvieren algún interés en ello. La Corte estatuirá en la forma prevista en el párrafo precedente.

El dispositivo de la sentencia que admita la adopción se transcribirá al margen del acta de nacimiento, indicándose los apellidos nuevos del adoptado. Es admisible el recurso de casación por vicio de forma contra la decisión que rechaza la demanda de homologación.

Art. 364 — La sentencia que admita la adopción, se pronunciará en audiencia pública, y un extracto de la misma se publicará en la Gaceta

Oficial y en un periódico de circulación nacional. Este extracto contendrá: 1º la fecha de la decisión y la designación del tribunal que la pronunció; 2º el dispositivo de la decisión; y 3º el nombre del abogado del demandante.

Dentro de los tres meses de haberse pronunciado la sentencia, el dispositivo de la misma deberá ser transcrito a instancia del abogado que ha obtenido la sentencia o de una de las partes interesadas, en los registros de la Oficialía del Estado Civil del lugar de nacimiento del adoptado.

Si el adoptado ha nacido en el extranjero, la transcripción deberá efectuarse en los registros de la Oficialía del Estado Civil de la Primera Circunscripción del Distrito Nacional. La transcripción deberá efectuarse inmediatamente que sea requerida y previa notificación que se haga al Oficial del Estado Civil competente.

El abogado que ha obtenido la sentencia está obligado a requerir la transcripción, a pena de una multa de veinte pesos, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.

Las mismas disposiciones se aplican a la mención de la adopción y al apellido del adoptado al margen del acta de nacimiento de este último. En los casos en que no exista acta de nacimiento, la sentencia ordenará que se proceda a inscribirse como una declaración tardía de nacimiento.

Art. 365 — La adopción no produce sus efectos entre las partes más que a partir de la sentencia de homologación.

Las partes quedan obligadas por el acta de adopción.

La adopción será oponible a los terceros a partir de la transcripción del dispositivo de la sentencia de homologación.

No Peru, a lei exige a intervenção judicial ao regulamentar a matéria da adoção do menor: ⁽⁸⁾

Art. 326 — Para la adopción se requiere:

.....
 9º Que sea declarada por el juez, si la cree conveniente para el adoptado.

Este último requisito se refiere sólo al menor de edad.”

E determina a inscrição da adoção no Registro Civil à margem da certidão de nascimento, evidentemente, do adotado:

“*Art. 343* — La adopción y su revocación se inscribirán en el Registro Civil, al margen de la partida de nacimiento.”;

especificando no art. 328 que “la adopción no puede hacerse bajo modalidad alguna.”

O mesmo se verifica em Portugal onde, relativamente à intervenção do juiz, “o vínculo da adoção constitui-se por sentença judicial, correndo a ação respectiva perante o tribunal de menores”. (art. 1973) ⁽¹⁴⁾

Na Áustria “le contrat d’adoption doit être soumis à l’approbation du tribunal” ⁽¹⁰⁾ e no Equador a adoção do menor “est confiée au Juge des Mineurs,

dont l'avis favorable exige seulement aujourd'hui son inscription dans le Registre de l'Etat civil. La formalité précédent d'un acte public d'adoption se trouve ainsi supprimée". (24)

No que tange à inadmissibilidade de condição ou termo, Antonio Chaves (56) faz referência a legislações que "abrem uma exceção para admitir estipulem os interessados a condição de não herdar do adotante o filho adotivo". Cita, na oportunidade, § 1.767 do Código Civil alemão, conforme redação proporcionada pela Lei da Igualdade de Direitos de 18-8-57: "No contrato de adoção, pode ser excluído o direito hereditário do filho com relação ao adotante. Quanto ao mais, não podem, no contrato de adoção, ser modificados os feitos da adoção."; cita ainda, a propósito, o art. 268, 3ª alínea do Código Civil suíço: "Sobre os direitos patrimoniais e o direito hereditário dos pais, podem, antes da adoção, por documento público, ser pactuadas livremente derrogações das determinações acêrca da posição jurídica de um filho legítimo." (56)

Na Bélgica, na conformidade da lei de 21 de março de 1969, que instaura um novo regime em matéria de adoção, e através do comentário do Professor Adolf Houtekier, da Universidade Livre de Bruxelas, toma-se conhecimento de que:

"Le contrat d'adoption doit être passé devant le juge de paix ou devant notaire. Il est soumis à l'homologation du tribunal de première instance, mais si la personne à adopter est mineure, l'affaire ressort de la compétence du tribunal de la jeunesse." (30)

Art. 376

Ao regulamentar as relações de parentesco, nosso Código Civil dispõe: "O parentesco é legítimo, ou ilegítimo, segundo procede ou não de casamento; natural, ou civil conforme resultar de consangüinidade, ou adoção." (art. 332). Estabelece, portanto, a adoção parentesco meramente civil entre o adotante e o adotado. É o que se contém na redação do art. 336. Cinge-se este parentesco, nos termos do art. 367, ao adotante e ao adotado, salvo quanto aos impedimentos matrimoniais, ou sejam aqueles ditados pelo art. 183 III e IV, relativamente ao adotante e o cônjuge do adotado, o adotado e o cônjuge do adotante, o adotado e o filho superveniente ao pai ou à mãe adotiva.

Considerando o alcance legal do parentesco adotivo, comenta Antonio Chaves: (57)

"A amplitude que as palavras iniciais, tanto do art. 336 como do 376 do Código Civil, parecem dar ao parentesco adotivo sofre imediata restrição quando ambos denunciam ficar êle limitado ao adotante e ao adotado.

Mas também esta assertiva não corresponde à verdade, desmentida como fica pelo art. 377, do qual se deduz, argumentando a *contrário*, que quando o adotante não tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção envolve a de sucessão hereditária; pelo art. 376, parte final, ao exprimir que não podem casar o adotante com o cônjuge do adotado e o adotado com o cônjuge do adotante, bem como o adotado com o filho superveniente ao pai ou à mãe adotiva etc.

Tem, pois, o parentesco adotivo uma extensão muito superior à que figura no texto da lei: produzem-se efeitos, não só entre o adotante e a família do adotado, como também entre os filhos adotivos

entre si, como se verifica em matéria de vocação sucessória e de impedimentos matrimoniais.

A razão está com os que reconhecem que o vínculo adotivo não se esgota numa mera relação jurídica entre adotante e adotado. Faz surgir, diga o que disser a lei, deveres mesmo entre os membros de ambas as famílias, e o direito sucessório pode ser invocado pelos descendentes do adotado na sucessão do adotante, como admitiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, *Rev. dos Tribs.*, v. 240/289.”

Transcrevemos a jurisprudência citada pelo autor:

“A interpretação da nossa lei civil (arts. 353, 376 e 1.618 do Código Civil) leva à conclusão de que, embora as famílias do adotante e do adotado continuem entre si estranhas, unindo-se, apenas êste àquele, os descendentes do adotado se tornam descendentes do adotante... TJ-SP, 31-5-55. — RT 240/189). (58)

Considera também Orlando Gomes, (59) ante as limitações da lei, a predominância da opinião no sentido de estender-se o parentesco oriundo da adoção aos filhos do adotante, julgando “inadmissível, por outro lado, a interpretação restritiva do *parentesco civil* em relação aos descendentes do filho adotivo. A descendência ficta — continua o autor — não deve ter limites. Pensam alguns que, por extensão, há de abranger todos os filhos, tenham nascido antes ou depois da adoção. Entendem outros que o parentesco deve limitar-se aos filhos supervenientes, até porque, nesse caso, o nome do filho adotivo, tomado do adotante, se transmite à sua descendência.”

De fato, é permitido ao adotado acrescentar aos seus os apelidos do adotante ou optar pelos apelidos dêste, omitindo aquêles dos pais de sangue. Assim dispõe o art. 2º da Lei nº 3.133/57:

“Art. 2º — No ato da adoção serão declarados quais os apelidos da família que passará a usar o adotado.

Parágrafo único — O adotado poderá formar seus apelidos conservando os dos pais de sangue, ou acrescentando os do adotante, ou ainda, somente os do adotante, com exclusão dos apelidos dos pais de sangue.”

Vejamos sobre o assunto a legislação de alguns países, tais como Chile, onde, segundo a Lei nº 7.613, a adoção não estabelece relações jurídicas senão entre o adotante e o adotado, a quem é facultado tomar o apelido dos pais adotivos, podendo transmiti-los a seus descendentes. Prescreve o art. 14 da lei citada: (11)

“Art. 14 — La adopción sólo establece relaciones jurídicas entre el adoptante y el adoptado; pero no entre uno de éstos y la familia del otro.

El adoptado, personalmente o por medio de su representante, podrá tomar el o los apellidos del o de los adoptantes, según el caso, manifestándolo así en la escritura pública de adopción. Por esta circunstancia no se procederá a alterar la partida de nacimiento del adoptado, pero se hará, al margen de ella, la anotación correspondiente.

En el caso del inciso anterior, los descendientes legítimos del adoptado podrán también seguir usando el o los apellidos del o de los adoptantes.”

O art. 353 do Código Civil dominicano — redação dada nos termos da Lei nº 5.152/59 — estende o laço de parentesco resultante da adoção aos filhos do adotado: ⁽¹⁰⁾

Art. 353 — El lazo de parentesco resultante de la adopción se extiende a los hijos del adoptado.”

Com relação aos impedimentos matrimoniais, além daqueles prescritos na lei brasileira, tem-se a proibição de casamento entre o adotante, o adotado e seus descendentes e entre os filhos adotivos de um mesmo indivíduo. Ressalta a disposição no sentido de, nessas mesmas hipóteses, deixar-se à mercê do Juiz a autorização do matrimônio em face de razões especiais. Eis a matéria no original: ⁽¹⁰⁾

Art. 354 — Se prohíbe el matrimonio entre el adoptante, el adoptado y sus descendientes; entre el adoptado y el cónyuge del adoptante, y recíprocamente entre el adoptante y el cónyuge del adoptado; entre los hijos adoptivos de un mismo individuo y entre el adoptado y los hijos que puedan sobrevivir al adoptante. Sin embargo, en los casos indicados en este artículo, el Juez de Primera Instancia correspondiente, podrá autorizar el matrimonio por razones atendibles.”

Os laços de parentesco provenientes da adoção envolvem, na Espanha, de um lado o adotante, de outro, o adotado e seus descendentes legítimos. Vigoram, no tocante à família do adotante, as disposições da lei sobre os impedimentos matrimoniais: ⁽¹²⁾

Art. 174 —

La adopción produce parentesco entre el adoptante, de una parte, y el adoptado y sus descendientes legítimos, de otra; pero no respecto a la familia del adoptante, con excepción de lo dispuesto sobre impedimentos matrimoniales.”

Dispõe sobre esses impedimentos o art. 84, incisos 5º e 6º ⁽¹²⁾

Art. 84 —

5º — El padre o madre adoptante y el adoptado; este y el cónyuge viudo de aquellos, y el cónyuge viudo de este.

6º — Los descendientes legítimos del adoptante con el adoptado, mientras subsista la adopción.”

No Peru, o assunto é regido de acôrdo com o art. 333 do Código Civil. O art. 334 regulamenta a questão do apelido do adotado: ⁽¹⁸⁾

Art. 333 — El parentesco proveniente de la adopción se limita al adoptante y al adoptado y a los descendientes legítimos de éste.

Art. 334 — La adopción confiere al adoptado el apellido del adoptante, añadido después del de su padre.”

Vigoram os impedimentos matrimoniais consignados no art. 83º, 3º: ⁽⁸⁾

Art. 83º — No pueden contraer matrimonio entre sí:

3º — El adoptante con el adoptado, ninguno de ellos con el viudo del otro, ni el adoptado con el hijo que sobrevenga al adoptante;

.....”

Na Áustria, lê-se no “*Annuaire de Législation Française et Étrangère*”, a adoção cria “des liens semblables à ceux de la famille légitime envers l'adoptant et ses descendants légitimes”. Como na maioria dos países o adotado toma o nome do adotante, não lhe sendo concedida por outro lado, a faculdade de acrescentar àquele o seu próprio apelido: “L'adopté prend le nom de l'adoptant sans pouvoir y ajouter son propre nom.” (19)

A publicação “*International Comparative Law Quarterly*”, focalizando a lei belga de 21 de março de 1969, sobre a adoção, transmite que face às novas disposições “the legal position of the adopted child has been made equal to that of a legitimate child (especially as to name and parental power)”. (20)

Artigo 377

— A lei estabelece um liame de filiação e paternidade entre filho e pai adotivo. O parentesco, expressamente consignado na redação do art. 376 do nosso Código Civil, passa a sofrer restrições no tocante aos direitos de natureza patrimonial, de acôrdo com o que prescreve o art. 377:

“Quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção não envolve a de sucessão hereditária.”

As disposições originais da codificação não admitiam a adoção por parte daqueles que tivessem filho legítimo ou legitimado, se bem que assegurassem a continuidade do vínculo adotivo, garantindo-lhe todos os efeitos, ante a superveniência de filho legítimo.

Com referência aos fins sucessórios, portanto, anteriormente à Lei nº 3.133, o filho adotivo ou recebia a herança integral, se não sobreviessem filhos legítimos ao adotante, ou concorrendo com estes se os houvesse, lhe tocava metade da herança a que fizesse jus cada um deles, segundo determinação contida no § 2º do art. 1.605 do Código Civil:

“Art. 1.605 — Para os efeitos da sucessão, aos filhos legítimos se equiparam os legitimados, os naturais reconhecidos e os adotivos.

.....
 § 2º — Ao filho adotivo, se concorrer com legítimos, supervenientes à adoção (art. 368), tocará somente metade da herança cabível a cada um destes.”

A regulamentação proporcionada na forma da lei citada ao art. 377 deixa o filho adotivo, simplesmente, à margem da sucessão hereditária desde que o adotante tenha filhos supervenientes ou não à adoção, isto é, tenha filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, segundo estabelece o mandamento. Desaparece, é verdade, com a Lei nº 3.133, o obstáculo à adoção constituído pela existência daqueles descendentes. Em contrapartida, na hipótese figurada, o adotado, do ponto de vista da sucessão hereditária, funciona à guisa de zero à esquerda.

O preceito tem sido, por isso, alvo de críticas.

O Professor Dolor Barreira reporta-se ao comentário de Clóvis Beviláqua ante a redução da cota hereditária do filho adotivo contida no art. 1.605 (o “Projeto Primitivo” da autoria do jurista — art. 1.773 — não a consignava) e cita a respeito as palavras do autor: (21)

“Aos filhos adotivos, também, se reduziu a cota hereditária, quando concorrem com legítimos supervenientes à adoção. É outro dispositivo que dificilmente se justifica, em face dos princípios, e que se não

harmoniza com as legislações, que conferem direitos sucessórios aos filhos adotivos. Explica-se o dispositivo como o resultado da influência dos que combatiam o instituto da adoção, ou lhe negavam consequências hereditárias" (*Código Civil*), vol. 6, obs. nº 5 ao § 2º do art. 1.605, pág. 60).

Arremata Dolor Barreira, referindo-se a Clóvis:

"Se estivesse vivo, como se não revoltaria, tresdobradamente, o grande civilista, tendo diante dos olhos um dispositivo legal que retira e nega qualquer cota hereditária ao filho adotivo na sucessão do pai adotante, desde que este tenha filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos... Entretanto, soubera esse filho cumprir, religiosamente, os seus deveres de filho e se colocara no seu lugar próprio: para venerar e confiar, propiciando ao adotante, pela vida afora, uma completa "ilusão de paternidade".

A lei, porém, lhe subtrai o prêmio merecido..."

Francisco Pereira de Bulhões, citado por Antônio Chaves, (62) qualifica: "a modificação de "extravagante", tornando praticamente inócuo o instituto da adoção em nosso Direito, e adita que de nada valeu o veemente protesto levantado pela Organização de Assistência Social: "Se a reforma que se propõe é um triunfo da solidariedade humana, tanto tempo abafada pelo individualismo reinante, não podemos admitir que se tire do desamparo uma criança, para talvez lançá-la mais tarde a um desamparo maior. O órfão de pais vivos será mais desgraçado do que o órfão de pais naturais."

Se não houver testamento do adotante, conclui, o adotado será jogado à miséria, porque nada lhe será devido pela sucessão do adotante."

Não é uniforme, por outro lado, a interpretação dada à Lei nº 3.133, no tocante ao art. 377. Há quem o considere, face ao mandamento contido no § 2º do art. 1.605, que atribui ao filho adotivo, em concorrência com os filhos legítimos supervenientes à adoção, metade da herança cabível a cada um destes. É o pensamento de Arnaldo Wald: (63)

"O adotado, quando existem filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, não tem direito à herança. (art. 377 do Código Civil.)

O filho adotivo, desde que adotado quando não existiam filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, é equiparado para efeitos sucessórios ao legítimo.

Se o adotado concorre com filhos legítimos supervenientes à adoção, recebe a metade do que fôr devido aos filhos legítimos (art. 1.605, § 2º)

Embora a Lei nº 3.133 esclareça que

"Quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação da adoção não envolve a de sucessão hereditária."

Entendemos que não foi revogado o art. 1.605, § 2º, pois a êle não se refere a nova lei, que se limita a instituir uma adoção de efeitos mais restritos quando o adotado ingressa numa família na qual já existem filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos, visando, assim,

o nôvo diploma, evitar que a adoção venha constituir fraude aos direitos hereditários dos filhos pelo sangue já nascidos por ocasião da adoção.

Assim, o adotado, concorrendo com filho legítimo ou legitimado superveniente, recebe a metade da cota atribuída a êste, e, concorrendo com filho adulterino, herda em igualdade de condições com êle.”

Não é outra a interpretação do Promotor Álvaro Pinto Arruda: (64)

“Grave problema que surgiu na doutrina e na jurisprudência foi aquêlle da restrição dos direitos do adotado, em havendo superveniência de filhos ao casal adotante. A respeito, dando seu entendimento sôbre o artigo 377 do Código Civil, Darcy Arruda Miranda (*Revista dos Tribunais* 303/14) diz: “Quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção não envolve a de sucessão hereditária.” Cita que a jurisprudência não dá direitos ao adotivo, desde que haja filhos de sangue anteriores ou posteriores à adoção. O mesmo seria o entendimento de Washington: “Em concorrência, portanto, com os filhos de sangue, eliminados ficam os adotivos do direito sucessório. Certamente não andou bem inspirado o legislador pátrio com a nova disposição legal, deixando ressaltadas as suas preocupações pelo aspecto patrimonial da relação jurídica. A situação ficou sendo esta: não o será, todavia, para efeitos hereditários e patrimoniais, havendo filhos carnais, supervenientes ou não.” De fato êsse é o entendimento de Washington em sua obra “Direito Civil — Direito de Família”. Quero crer que os ilustres doutrinadores laboram em erro ao comentar o artigo 377 do Código Civil, com a redação dada pela Lei nº 3.133. Entendem êles não tocar ao filho adotivo qualquer parcela da herança, desde que o casal tenha filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, sejam êstes anteriores ou posteriores à adoção. Entretanto, a melhor interpretação do dispositivo é ler na lei “*vier a ter*”, onde a lei diz “*tiver*”. A essa conclusão chegamos pelo mandamento do § 2º do artigo 1.605 do Código Civil, e a outra conclusão não se poderia chegar. De que se faria necessário o prazo de 5 anos para o casamento, a fim de que a adoção se fizesse possível? Sòmente se explica pela necessidade de maior estabilidade dos cônjuges, até mesmo, portanto, no que se refere ao aspecto da possibilidade de serem contemplados com filhos pela natureza. Passado o quinquênio, poderá o casal adotar e, adotando, o filho adotivo terá direitos integrais em casos de inexistência de outros filhos, enquanto que terá direito à metade do que tocar aos filhos legítimos posteriores a adoção”.

O Procurador da Justiça Hélio de Quadros Arruda também quer se subentenda na forma verbal “*tiver*” do art. 377, a locução verbal “*vier a ter*”, dando ao dispositivo o mesmo entendimento que o autor supra. É o que consta da Apelação Cível, abaixo: (65)

“*Apelação cível. Interpretação do art. 377 do Cód. Civil, com a redação que lhe deu a Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957. Sentido da palavra “tiver”. Concorrem os filhos adotivos com os legítimos supervenientes à adoção.*”

HÉLIO DE QUADROS ARRUDA

Procurador da Justiça

APELAÇÃO CÍVEL Nº 116.532 – Rio Claro

G.T. e outros – M.A.C.R.

Discute-se, neste recurso, tão-sòmente, um ponto: qual o sentido da palavra “tiver” no art. 377 do Código Civil, com a redação que lhe deu a Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957? Pretendeu o legislador negar efeitos sucessórios apenas às adoções efetuadas quando o adotante tiver, no momento da adoção, filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, ou também àquelas em que filhos hajam nascido posteriormente ao ato de adotar?

Optamos pela primeira interpretação, que, segundo nos parece, melhor traduz a *mens legis* e se coaduna com a sistemática do aludido *Codex*. A argumentação de Darcy de Arruda Miranda, no artigo publicado na *Revista dos Tribunais*, vol. 303, págs. 14 e seguintes, e a de Sady Cardoso de Gusmão, no seu livro “Vocação Hereditária e Descendência”, bem lembrada pelo digno advogado da Recorrida, dispensa longa explanação. É de se frizar, todavia, o seguinte: pretendessem os autores da reforma do instituto da adoção recusar o direito sucessório ao adotado, mesmo quando os filhos do adotante fòssem posteriores ao ato da adoção, e teriam expressamente revogado, quando da promulgação da Lei nº 3.133, o art. 1.605, § 2º, do Código Civil. Mantendo esse dispositivo, admitiu o legislador a possibilidade de concorrer o filho adotivo com os legítimos supervenientes à adoção, em consonância com a doutrina que esposamos. Nem se diga que esse aspecto do problema passou despercebido quando se cuidou de modificar a lei, pois, conforme salienta Sady Gusmão, houve discussão a esse respeito, tendo o Senador Atilio Vivaqua combatido a supressão do citado parágrafo.

Em suma, a r. sentença, reconhecendo como sucessora a filha adotiva, ao lado da prole superveniente, adotou, a nosso ver, a melhor doutrina. E o parecer é, assim, pela improcedência da apelação.

São Paulo, 7 de junho de 1962.”

E o Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira, estribado na lição de Darcy Arruda Miranda, opina pela compreensão do art. 377 do Código Civil, em consonância com o art. 1.605, ou seja, pela atribuição ao filho adotivo, do direito de concorrer à herança desde que a adoção haja precedido ao advento dos filhos de sangue. Senão vejamos o voto prolatado face ao Recurso Extraordinário nº 52.596 (São Paulo): (66)

O Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira – Senhor Presidente, Pedi vista do processo. Li os comentadores Washington Barros Monteiro, Dolor Barreira, Bulhões Carvalho.

Li a opinião contrária de Sady Cardoso Gusmão e Darcy Arruda Miranda. Meditei sòbre a matéria lendo o douto e lúcido voto do eminente relator.

Formei minha convicção de acôrdo com esta lição de Darcy Arruda Miranda:

“A adoção de uma criança tão só para efeitos sentimentais e familiares é coisa que se não compreende numa fonte legislativa. Enquanto o adotante vivesse o adotado teria tudo: carinho, amor, assistência material e espiritual; mas, ao morrer, deixaria o filho adotivo em desvalimento, porquanto rompido estaria o laço de parentesco e os parentes consanguíneos talvez não tivessem por êle o mesmo afeto dispensado pelo adotante. Os efeitos da sucessão hereditária não o alcançaram”.

“Note-se que o parágrafo único do art. 368 do Código Civil diz: “Ninguém pode adotar, sendo casado, se não decorridos cinco anos após o casamento”. Por que esta exigência, se o filho adotivo nada herdará se sobrevierem filhos do adotante, no entender de alguns intérpretes do nôvo Diploma legislativo?”

“Verifique-se ainda a disposição do art. 1.609 e seu parágrafo, que assim dispõe: “Falecendo sem descendência o filho adotivo, se lhe sobreviverem os pais e o adotante, àqueles tocará por inteiro a herança.” Parágrafo: “Em falta dos pais, embora haja outros ascendentes, devolve-se a herança ao adotante.”

“Então chegamos à seguinte conclusão: se ao adotante sobrevierem, após a adoção, filhos naturais, o adotivo nada herda com a sua morte, mas êle, adotante, herdará do adotivo pré-morto, se êste não deixar pais naturais. O adotante terá preferência, na sucessão, ao cônjuge, avós e irmãos do adotivo. A situação jurídica seria, assim, terrivelmente injusta.”

“Logo, quando a lei diz (art. 377) “quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção não envolve a de sucessão hereditária”, quer-se referir, sem dúvida, ao fato de o adotante já ter filhos no momento da adoção. Se êle já tiver filhos, quando da adoção, está claro que êsse fato não envolverá a sucessão hereditária, uma vez que os filhos naturais já têm direito adquirido à legítima, que é sagrada.”

“No entanto, se o adotante apenas vier a ter filhos quando a adoção já estava consumada, ou seja, se os filhos legítimos foram supervenientes à adoção, êste vínculo jurídico já estava aperfeiçoado e os direitos hereditários do adotivo somente sofrerão a restrição prevista no § 2º do artigo 1.605, que não foi tácita nem expressamente revogada pela Lei nº 3.133. O adotivo receberá metade do que couber aos descendentes do adotante.”

“Só assim se poderá interpretar, coerentemente com os demais dispositivos do Código, o instituto da adoção. Aliás, quer nos parecer que a própria interpretação literal do artigo 377 não quebra a harmonia do conjunto legal, pois se a intenção do legislador fôsse retirar do filho adotivo qualquer possibilidade de herança do adotante, mesmo no caso de filhos supervenientes, teria usado da expressão “se o adotante tiver ou vier a ter filhos.”

A seu turno, estudando a matéria, esclarece Sady Cardoso de Gusmão: "As emendas da Câmara, no entanto, foram rejeitadas e importavam a alteração do art. 1.605 do Código Civil.

E a nova redação do art. 277 veio criar dúvida. Evidentemente, tendo sido permitida a adoção a quem tiver filhos, a concessão de direitos sucessórios a adotivos constituía entrave a essa razão do preceito novo. Mas, a nosso ver, o art. 1.605, § 2º, do Código Civil não foi revogado. Ao que as emendas visavam era, primeiro, a concessão do direito sucessório a todos os adotivos, e isso caiu com a rejeição das emendas; segundo, a equiparação de adotivos e legítimos. Tal equiparação foi rejeitada afinal, e não se alterou em nada o artigo 1.605 e seu § 2º. A alteração para melhor não foi permitida, mas com que base admitir a alteração para pior?

Com estas considerações, estou em que o douto Juiz de primeira instância e o ilustre Tribunal de Justiça deram à Lei nº 3.133 interpretação exata, como concluiu o eminente Sr. Ministro-Relator.

Pelo exposto, não conheço, preliminarmente, o recurso."

A matéria foi posta, como se vê, de forma imprecisa. Está a exigir reforma que a deixe em termos claros e inconfundíveis. Apesar disso, a orientação da Lei nº 3.133/57 persiste. Emergiu, inclusive, do art. 775 do Anteprojeto Orlando Gomes, com vistas à elaboração de um novo código. Do dispositivo ressalta, explícito, o direito do filho adotivo à sucessão do adotante, se não concorrer com filho legítimo ou ilegítimo havido antes ou depois da adoção:

"Art. 775 — *Sucessão do Filho Adotivo* — O filho adotivo terá direito à sucessão dos pais se não concorrer com legítimo ou ilegítimo havido antes ou depois da adoção." (67)

Já o projeto originário do Poder Executivo (Projeto nº 3.263/65), por sinal retirado pelo mesmo Poder, antes de concluída a tramitação da proposta no Congresso Nacional, mais concorde com a redação do art. 377, em tela, concede ao adotado a qualidade de herdeiro necessário do adotante, se este não tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos anteriores à adoção:

"Art. 233 — *Direito de Sucessão* — A adoção não atribui ao adotante direito de sucessão, salvo no caso do art. 696. (68) O adotado será herdeiro necessário do adotante se este não tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos anteriores à adoção. (68)

Com esta disposição, conforma-se aquela do art. 694, integrante do Capítulo I do Título II — Da Sucessão Legal — do mesmo projeto:

"Art. 694 — *Sucessão do filho adotivo* — O filho adotivo terá direito à sucessão dos pais se não concorrer com legítimo, ou ilegítimo, havido antes da adoção." (69)

Vige, entretanto, o art. 377, modificado pela Lei nº 3.133/57, que trata, hoje, o filho adotivo como o tratavam as leis da época do Império.

Nos decretos do Governo Imperial, relata Antônio Chaves: (70)

"não só os filhos adotivos haviam sido excluídos dentre os herdeiros forçados, como ainda foram declarados estranhos e, em consequência,

a estes equiparados quanto à taxa do impósto, na hipótese, tão-sòmente possível, de serem herdeiros por testamento (Dec. nº 2.078, de 15-12-1860, art. 3º, § 2º; Dec. nº 5.581, de 31-3-1878, art. 5º, parágrafo único).”

Restringe o Código Civil, segundo vimos, a relação de adoção ao adotante e ao adotado (art. 376). Coerentemente, não estabelece a lei direito de sucessão entre o adotado e os parentes do adotante:

“Art. 1.618 — Não direito de sucessão entre o adotado e os parentes do adotante.”

Quanto ao adotante face à sucessão hereditária do adotado, prescreve o art. 1.609:

“Art. 1.609 — Falecendo sem descendência o filho adotivo, se lhe sobreviverem os pais e o adotante, àqueles tocará por inteiro a herança. Parágrafo único — Em falta dos pais, embora haja outros ascendentes, devolve-se a herança ao adotante.”

“Dispositivo sobremaneira justo — comenta Washington de Barros Monteiro —, porquanto dá preferência ao vínculo de sangue sobre o parentesco meramente civil, criado pela adoção (art. 336). Contudo, se o adotado não tem os pais de sangue, a herança vai para o adotante, ainda que o *de cujus* tenha outros ancestrais vivos, como avós e bisavós carnaís.” (71)

No Chile, a Lei nº 7.613, de 1943, para os efeitos da sucessão intestada, equipara o adotado ao filho natural cuja porção na herança equivale à metade daquela a que tem direito o filho legítimo. Vejamos os dispositivos do diploma legal que regulamentam o assunto: (11)

“Art. 24 — En la sucesión intestada del adoptante, el adoptado será tenido, para este solo efecto, como hijo natural, y recibirá, en consecuencia, en los casos contemplados en los artículos 988, 989, 990, 991 y 993 del Código Civil, una parte igual a la que corresponda o haya podido corresponder a un hijo natural.

Con todo, si en el caso contemplado en el artículo 989, faltaren los hijos naturales y concurrieren ascendientes legítimos, cónyuge y adoptado, la herencia se dividirá en seis partes, tres para los ascendientes legítimos, dos para el cónyuge y una para el adoptado.

Igualmente, si en el caso del artículo 993 concurre el adoptado con el cónyuge y los padres naturales, la herencia se dividirá en la forma indicada en el inciso precedente; y si sólo concurre con los padres naturales, la herencia se dividirá por mitades, una para el adoptado y otra para los padres naturales.

Lo dicho en este artículo no conferirá en ningún caso al adoptado la calidad de legítimo. (12)

Art. 25 — Toda asignación testamentaria hecha por el adoptante al adoptado se entenderá efectuada bajo la condición precisa de que el adoptado conserve su calidad de tal al deferirsele la asignación, a menos que el testador haya dispuesto otra cosa.

Art. 26 — Para los efectos del impuesto sobre las asignaciones por causa de muerte y donaciones entre vivos, el adoptado pagará la tasa correspondiente a los hijos legítimos”.

A Lei da República Dominicana, já muitas vèzes citada, Ley nº 5.152/59, modificando o Título VIII, do Livro I do Código Civil do País, estatui que "...los adoptantes no deberán tener en el dia de la adopción hijos ni descendientes legítimos". Estabelece ainda que "...la existencia de hijos adoptivos no constituye obstáculo a una subsiguiente adopción." Igualmente, "el nacimiento de uno o de varios hijos o descendientes no constituye un obstáculo para que dos esposos puedan adoptar a un menor que hayan recogido antes de dicho nacimiento." (10)

No que tange à sucessão, o direito dominicano confere ao filho adotivo os mesmos direitos atribuídos aos filhos legítimos do adotante. É o que prescreve o art. 356: (10)

"Art. 356 — El adoptado y sus descendientes no tienen ningún derecho de sucesión respecto a los bienes de los parientes del adoptante, pero tienen sobre la sucesión del adoptante los mismos derechos que tengan los hijos y descendientes de éste."

Na hipótese de falecimento do adotado, o legislador leva em consideração "las cosas dadas por el adoptante" e os demais bens pertencentes aos parentes de sangue do filho adotivo, dispondo detalhadamente sôbre a matéria, na conformidade do art. 357: (10)

"Art. 357 — Si el adoptado muere sin dejar descendientes, las cosas dadas por el adoptante o recogidas en su sucesión y que existan aun en naturaleza en el momento del fallecimiento del primero, se devuelven al adoptante o a sus descendientes, a cargo de pagar las deudas y sin perjuicio de los derechos de los terceros."

Los demás bienes del adoptado pertenecen a sus propios parientes, y éstos excluyen siempre, aún para los mismos objetos especificados en este artículo, todos los herederos del adoptante, con excepción de los que sean sus descendientes.

A falta de descendientes, el cónyuge superviviente del adoptante, si ha participado en la adopción, tiene un derecho de usufructo sobre dichos objetos.

Si en vida del adoptante, y después de la muerte del adoptado, muriesen sin descendencia, los hijos o descendientes que de él quedasen, heredará el adoptante las cosas que él le dió, según se expresa en este artículo; pero este derecho será inherente ala persona del adoptante y no transmisible a sus herederos aún a los de la línea de sua descendencia."

No tocante à Espanha, transcrevemos o comentário de F. Bonet Ramon sôbre o assunto ora focalizado, reproduzindo, quando citados pelo autor, os dispositivos comentados: (73)

"En la *adopción* plena, por ministerio de la Ley el adoptado y por representación sus descendientes legítimos, tendrán en la herencia del adoptante los mismos derechos que el hijo natural reconocido, y el adoptante en la sucesión de aquel lo que la Ley concede al padre natural (art. 179, ap. 1º).

“Art. 179 — Por ministerio de la Ley el adoptado, y por representacion sus descendientes legitimos, tendran en la herencia del adoptante los mismos derechos que el hijo natural reconocido, y el adoptante en la sucesion de aquel, los que la Ley concede al padre natural”)

“En la adopcion menos plena, el adoptado como tal solo tendra en la herencia del adoptante los derechos pactados expresamente en la escritura de adopcion, sin perjuicio de la legitima de los hijos legitimos, legitimados o naturales reconocidos que pudiera tener el adoptante art. 180, ap. 4º) (73)

“Art. 180 —

El adoptado como tal solo tendra en la herencia del adoptante los derechos pactados expresamente en la escritura de adopcion, sin perjuicio de la legitima de los hijos legitimos, legitimados o naturales reconocidos que pudiera tener el adoptante.”)

“En toda clase de adopcion, los derechos del adoptado en la herencia del adoptante establecidos en la escritura de adopcion son irrevocables, y surtirán efecto, aunque este muera intestado, salvo que el adoptado incurriere en indignidad para suceder o causa de desheredacion, o se declare extinguida la adopcion (art. 174, ap. 3º).

El pacto sucesorio no podra exceder de los dos tercios de la herencia del adoptante, sin perjuicio de los derechos legitimados reservados por la Ley a favor de otras personas (art. 174, ap. 4º).

El adoptado conservara los derechos sucesorios que le correspondan en la familia por naturaleza (art. 174, ap. 5º).” (73)

(“Art. 174 —

Los derechos del adoptado en la herencia del adoptante, y establecidos en la escritura de adopcion, son irrevocables y surtirán efecto aunque este muera intestado, salvo que el adoptado incurriere en indignidad para suceder o causa de desheredacion o se declare extinguida la adopcion.

El pacto sucesorio no podra exceder de los dos tercios de la herencia del adoptante, sin perjuicio de los derechos legitimarios reservados por la Ley a favor de otras personas.

El adoptado conservara los derechos sucesorios que le correspondan en la familia por naturaleza.”)

O Código Espanhol reconhece, pois, direito à legitima ao filho adotado plenamente, direito sucessório este considerado “aparte de los que pueden responderle por pacto sucesorio.” (74). Na adoção menos plena, os direitos hereditários se restringem àqueles estabelecidos na escritura de adoção os quais, por sua vez, não podem exceder ao limite imposto pelo art. 174 supra transcrito.

O pacto sucessório em causa é considerado pelo comentarista citado como “una autorizada sucesion contractual, que constituirá una verdadera excepcion a la doctrina del ap. 2º del art. 1.271, sobre la prohibicion de celebrar contratos cuyo objeto sea una herencia futura.” (75).

Regulamentando os direitos sucessórios, no capítulo da adoção restrita, o Código português condiciona a participação do adotado na herança do adotante, na qualidade de herdeiro legítimo, à falta de descendentes e ascendentes deste. Vejamos o dispositivo que abre também a possibilidade de o adotante ser chamado à sucessão como herdeiro legítimo do adotado: (14)

Artigo 1.994

(Direitos sucessórios)

1. O adoptado não é herdeiro legítimo do adoptante, nem este daquele.
2. O adoptado e, por direito de representação, os seus descendentes são chamados à sucessão como herdeiros legítimos do adoptante, na falta de descendentes ou ascendentes deste.
3. O adoptante é chamado à sucessão como herdeiro legítimo do adoptado ou de seus descendentes, na falta de descendentes, ascendentes, irmãos e seus descendentes ou cônjuge sobrevivente do falecido."

"Pela adoção plena, — de acôrdo com o art. 1.979 — "o adotado adquire a situação de filho legítimo e como tal é considerado para todos os efeitos legais, sem prejuízo do disposto no art. 1.984." A disposição do art. 1.984 no que concerne aos direitos sucessórios reza: (14)

Art. 1.984

2. Concorrendo à sucessão do adotante descendentes ilegítimos deste, e o adotado ou seus descendentes, não é aplicável o disposto no nº 2 do artigo 2.139, e no nº 2 do artigo 2.140, salvo se concorrerem também à sucessão descendentes legítimos do adotante." (16)

Estatui ainda o Direito português que "os efeitos da adoção plena mantêm-se no caso de aos adoptantes sobrevirem filhos legítimos ou de vir a ser reconhecida a existência de filhos legítimos ou legitimados nascidos anteriormente." (art. 1.985)

No Peru "para la adopción se requiere... 3º: que el adoptante no tenga descendientes con derecho a heredar", determina o art. 326 do Código Civil. Concretizada a adoção segundo a lei "... adquire el adoptado la calidad de hijo legítimo del adoptante" (art. 332). (8). A qualidade de filho legítimo do adotante adquirida nos termos do aludido dispositivo, confere ao adotado, de acôrdo com a Lei nº 10.206, de 2 de julho de 1945,

"..... el derecho al montepío causado por aquél, siempre que la adopción se verifique antes de que el adoptado cumpla la edad de doce años, que el adoptante lo haya sostenido desde la primera infancia y que su fallecimiento ocurra después del año de efectuada la adopción." (17)

A matéria da sucessão hereditária entre adotante e adotado é regulamentada na conformidade dos seguintes artigos: (8).

Art. 338 — El adoptado y sus descendientes son herederos del adoptante; pero éste no hereda al adoptado sino por testamento.

Art. 338 — El adoptado y sus descendientes son herederos del adoptante que le sobrevive los bienes existentes en especie que de éste haya recibido.

Art. 340 — No cesan los efectos de la adopción aunque sobrevengan hijos al adoptante.

Tampouco cesan si el adoptante reconoce hijos ilegítimos.

Na “Sección Segunda”, Título II — “De las Legítimas y de la Porción de Libre Disposición” lê-se que está o filho adotivo ou descendente deste entre aqueles herdeiros cuja existência limita a porção disponível dos bens: ⁽⁸⁾

“Art. 700 — El que tiene descendiente o padres o hijos adoptivos o descendientes de éstos, o cónyuges puede disponer libremente hasta del tercio de sus bienes.”

O art. 760 (Sección Tercera — De la sucesión legal y de la devolución de la herencia — Título I — De los herederos legales) coloca entre os herdeiros “del primer orden”, “los hijos adoptivos o sus descendientes”.

Por outro lado, consigna a Lei peruana que os efeitos da adoção podem limitar-se à obrigação de prestar alimento ao menor, educá-lo e proporcionar-lhe uma carreira ou ofício, obrigação esta que, por morte do adotante se transfere a seus herdeiros. É o que ressalta da leitura do art. 344. Trata a disposição, sem dúvida, da adoção “menos plena”, uma vez que o art. 347 determina, segundo tivemos já oportunidade de observar, referindo-se à extinção do vínculo adotivo entre adotado e adotando, no caso da adoção menos plena: “Sin embargo, si el adoptado no se encontrare aún en estado de ganarse la vida, subsistirá para el adoptante la obligación de darle una carrera u oficio.”

O Código japonês estatui no seu art. 809 que o filho adotivo adquire, a contar da data em que foi adotado, o *status* de filho legítimo do adotante cujo sobrenome lhe é dado usar na conformidade do art. 810: ⁽²⁰⁾.

“(Status of legitimacy)

Article. 809. An adopted child acquires, as from the day of adoption, the status of a legitimate child of the parent by adoption.”
(surname)

Article 810. An adopted child assumes the surname of the parent by adoption.”

A aquisição do *status* de filho legítimo do adotante é também concedido ao adotado pelo diploma legal da Tailândia (Código Civil, Section 1.586): ⁽¹⁸⁾

“An adopted child acquires the status of a legitimate child of the adoptor...”

Relativamente aos direitos sucessórios, determina a Seção 1587, que a adoção não confere direitos ao adotanteno tocante à herança do adotado. Morrendo porém, o adotado sem esposa ou descendente, reverterão ao adotante os bens em espécie existentes na ocasião, desde que tenham sido proporcionados ao primeiro pelo último citado: ⁽¹⁸⁾

“Section 1587. Adoption creates no right to the inheritance of the adopted.

If the adopted dies without a spouse or descendent before the adoptor, the properties which were given to the former by the latter and which still exist in kind at the death of the adopted, shall revert to the adoptor.”

A equiparação do filho adotivo ao legítimo está mais uma vez configurada no Código Civil da Tailândia, segundo se depreende da leitura do dispositivo seguinte:⁽¹⁸⁾.

“Section 1.627. An illegitimate child who has been legitimated by his father and an adopted child are deemed to be descendant in the same way as legitimate children within the meaning of this Code.”

As prescrições do Código Civil da República Russa que norteiam os direitos do adotado, em matéria de sucessão, colocam-no como herdeiro da mesma ordem que os filhos legítimos, com a faculdade de concorrer a partes iguais. Estabelecem, outrossim, que, por morte dos pais, dos parentes em linha ascendente e dos irmãos de sangue do adotado a este e a seus descendentes é vedado acorrer à herança daqueles. *Mutatis mutandis*, aos últimos não é dado acorrer, nas mesmas circunstâncias, à herança dos primeiros. A matéria nos é oferecida em tradução de René Dekkers: ⁽⁷⁸⁾

SEPTIÈME PARTIE

Du Droit de Succession

“Art. 532 – Des héritiers légaux.

Sont héritiers à parts égales, dans la succession en vertu de la loi:

en premier ordre – les enfants (y compris les enfants adoptifs), l'époux, les père et mère (même adoptifs) du défunt, ainsi que l'enfant du défunt, né après la mort de celui-ci;

en second ordre – les frères et soeurs du défunt, ses grande-père et grand-mère, tant du côté paternel que du côté maternel.

Les héritiers du second ordre ne sont appelés à la succession qu'en l'absence d'héritiers du premier, ou quand ceux-ci renoncent à la succession, ou quand tous les héritiers du premier ordre sont privés par un testament du droit de succéder.

.....
Les adoptés et leurs descendants n'héritent pas après la mort des père et mère de l'adopté, de ses autres parents en ligne ascendante, ni de ses frères et soeurs par le sang.

Les père et mère de l'adopté, ses autres parents en ligne ascendante, et ses frères et soeurs par le sang, n'héritent pas après la mort de l'adopté et de ses descendants.”

Na Bélgica, noticia o periódico “*The International and Comparative Law Quarterly*” ⁽⁷⁹⁾

“A comprehensive modification of the law relating to adoption is made by the Law of March 21, 1969. The former Chapter VIII of the first book of the Civil Code (On Adoption and Foster Parents, Arts. 343-370) has been replaced new provisions under the title “On Adoption and Legitimation by Adoption”; Chapter X has been amended by a new section II^{bis} (On Foster Parents).

The aim of the alterations in the law is to facilitate adoption in the interests of illegitimate children and to strengthen the legal status of adopted children. It is no longer necessary for the adopting person to have no other children.”

No sentido de atingir um dos seus objetivos, ou seja, fortificar o *status* dos filhos adotivos, a lei citada equipara-os aos legítimos. O comentário, no entanto, abre margem a que se deduza não tratar a lei belga de uma equiparação absoluta, pois especifica operar-se a assimilação *especialmente quanto ao nome e ao pátrio poder*. Senão vejamos: ⁽⁷⁹⁾

“The legal position of the adopted child has been made equal to that of a legitimate child (especially as to name and parental power).”

Sobre a Austrália, comenta o *Annuaire de Législation Française et Étrangère*: ⁽⁸⁰⁾

“L’assimilation des enfants adoptifs aux enfants naturels des parents adoptifs a fait un nouveau pas en avant grâce à la loi n° 6971 de l’Etat de Victoria sur les biens des enfants adoptifs (Adoption of Children (Property) Act). En vertu de ses dispositions, quand une personne dispose de biens en faveur des enfants de ses enfants, il est présumé, sauf indication contraire, que ceux-ci comprennent les enfants adoptifs. Cependant, si une personne a fait une disposition de biens irrévocable, en croyant que les enfants adoptifs n’en bénéficieraient pas, elle est en droit de rédiger un nouvel acte de disposition indiquant clairement que les enfants adoptifs sont écartés.”

Na Áustria, lê-se na mesma publicação, a adoção cria ⁽¹⁹⁾

“des liens semblables à ceux de la famille légitime envers l’adoptant et ses descendants légitimes. Elle confie également à l’adoptant un droit de succession sur les biens de l’adopté. L’enfant adopté conserve à l’égard de sa famille d’origine le droit à recevoir des aliments, une dot et un trousseau. L’obligation réciproque d’entretien est également maintenue. Il en est de même des droits successoraux réciproques, cependant, ceux qui sont nés de la famille adoptive passent avant. L’adopté prend le nom de l’adoptand, sans pouvoir y ajouter son propre nom.”

Em Luxemburgo, a Lei de 9 de dezembro de 1963, imprimindo modificações na Lei de 13 de julho de 1959, dispõe que “pour l’application des lois sur les droits d’enregistrement, les droits de succession et de mutation par décès... les adoptés que, dans leur minorité et pendant six ans au moins auront reçu de l’adoptant des secours et des soins ininterrompus... sont assimilés aux descendants de l’adoptant.” ⁽⁸¹⁾

No Equador, a tantas vêzes citada publicação “*Annuaire de Législation Française*, em comentário a Lei n° 187 de 1969, novo Código de Menores, transmite: ⁽⁸²⁾

“Conformément aux prescriptions de la Constitution politique, stipulant que l’adoptant et l’adopté ont des droits et obligations réciproques de père et fils, le Code des mineurs annule la distinction antérieure résultant de l’existence ou non d’enfants légitimes ou illégitimes de l’adoptant (Art. 84 Code des Mineurs et 330 du Code civil).”

Informada pelo mesmo princípio que norteou o art. 377 do Código Civil brasileiro em sua redação original, a lei francesa não permite que os adotantes possuam “au jour de la requête, ni enfants ni descendants légitimes”.

Comentando que a regra parece fundamentalmente alicerçada “dans notre droit protecteur de la famille légitime” ⁽⁸³⁾ a doutora Marie-Pierre Marmier

cita Planiol-Rouast: ⁽⁸³⁾ "Cette condition est destinée à éviter que la filiation adoptive vienne nuire à la filiation légitime; l'enfant adoptif est, par sa naissance, un étranger à la famille légitime; son adoption ne doit pas avoir lieu au détriment de celle-ci."

A regra, apesar de combatida, subsiste na legislação daquele país. Considera a mesma autora os improficuos esforços empreendidos com a finalidade de suprimi-la. Reporta-se à lei de 8 de agosto de 1941, permitindo a adoção e a legitimação adotiva em presença de descendentes legítimos, "s'ils étaient tous majeurs et donnaient leur adhésion par acte authentique, . . .". Lei de ensaio, votada em período conturbado, acrescenta, ela própria restringia a dois anos o prazo dentro do qual poderia ser aplicada; cita a lei de 17 de abril de 1957, também de caráter transitório — salvo no tocante à possibilidade da manutenção da adoção anterior ao nascimento do filho legítimo — que "permettait, pendant une période de deux ans, l'adoption ou la légitimation adoptive d'enfants recueillis par des personnes ayant déjà des descendants légitimes, s'il s'agissait d'orphelins de guerre ou d'enfants abandonnés par suite de faits de guerre, dont les parents étaient inconnus ou disparus"; invoca, dentre os inúmeros projetos formulados em torno da matéria, aquele apresentado pelo Governo Mendés-France, em 1955, e as duas proposições de 26 de julho de 1960 e 19 de julho de 1961, respectivamente, apresentadas pelos Senhores F. Dupont e M. Diligent, com vistas a restabelecer a vigência, dentro de um determinado espaço de tempo, da Lei de 8 de agosto de 1941, já citada. ⁽⁸⁴⁾

De incontestável interesse, a exposição elaborada pela jurista francesa, sobre os pontos básicos dos debates parlamentares que, na ocasião, trouxeram à tona os aspectos do problema tradicionalmente invocados.

Transcrevemos as palavras da autora: ⁽⁸⁴⁾

"L'intérêt de l'enfant et celui du couple adoptant fournissent leurs principaux arguments aux partisans de la réforme.

La famille offre à l'adopté l'affection et la sécurité dont tout être a besoin, mais l'enfant, quelle que soit son origine, a toujours intérêt à ne pas être élevé seul. Son éducation est mieux assurée, plus complète s'il a des frères et soeurs. La présence d'enfants légitimes ou foyer n'est donc pas un obstacle à l'adoption. Elle ouvre à l'adopté le cadre souhaité et lui donne le statut d'enfant légitime non seulement en droit, mais en fait.

Par ailleurs, certains couples peuvent souhaiter augmenter le nombre de leurs enfants par le moyen de l'adoption. Il n'est pas exclu, en effet, que des parents ayant un enfant unique, désirent lui donner des frères et soeurs adoptés, s'ils sont dans l'impossibilité, médicalement reconnue, d'avoir eux-mêmes d'autres enfants.

Une hypothèse d'un autre ordre est concevable. Des parents dont les enfants mariés ont quitté le foyer peuvent souhaiter poursuivre leur oeuvre d'éducateurs auprès d'un jeune adopté. D'aucuns, conscients des difficultés créées par une telle situation, assortissent cette possibilité d'une restriction. Ils la soumettent au consentement de tous les descendants légitimes majeurs.

La régularisation de situations de fait, "difficiles", parfois "douloureuses", semble cependant avoir été l'argument le plus souvent invoqué devant le Parlement, pour fléchir les tenants de l'adoption traditionnelle: cas d'oncle ou tante ayant recueilli à son foyer l'enfant de parents disparus prématurément et souhaiton l'assimiler plus totalement à ses propres enfants; cas de "grands-parents" élevant l'enfant d'une de leurs filles, mère célibataire décédée; cas de la mère naturelle qui s'est mariée avec un autre que le père de l'enfant afin de conférer à ce dernier le statut d'enfant légitime du couple (juridiquement, l'adoption dans ce cas, se justifie plus aisément que la légitimation de complaisance; sociologiquement, la comparaison entre ces deux formes de filiation fictive resterait à faire). Il est seulement possible de conjecturer que le recours à l'adoption par le père serait un acte plus réfléchi, plus libre que la reconnaissance mensongère directement liée au mariage avec la mère de l'enfant. L'adoption, en effet, pourrait intervenir plus tard, après un certain temps de vie commune.

Indépendamment des positions sur le fond et quelle que soit l'opportunité de l'adoption dans certains cas, il n'a pas paru souhaitable d'ériger en règle générale les solutions particulières.

Par ailleurs, de nombreuses objections s'opposent à l'adoption en présence de descendants légitimes. Les unes se situent sur le plan de l'institution elle-même; les autres sur le plan des relations entre la famille adoptive et famille par le sang.

La crainte de voir diminuer la natalité légitime parce que les couples soucieux d'éviter les conséquences physiologiques de la maternité recourraient davantage à l'adoption, n'est pas un argument nouveau. Il est de faible poids, croyons-nous, et ne serait guère renforcé par la possibilité d'adopter en présence d'enfants déjà nés.

Plus solide est l'argument reposant sur la voie qui serait ainsi ouverte à l'enfant adultérin, d'entrer dans la famille légitime et de s'y établir, à l'égal de l'enfant né du mariage — situation qui, par ailleurs, consacrerait la bigamie.

Un dernier argument, sur le plan général, peut être soulevé. En l'état actuel de l'institution, une mesure destinée à argumenter la demande d'adoption semble inopportune. En effet, le nombre des familles désireuses d'adopter dépasse déjà, très largement, le nombre des enfants adoptables.

Par ailleurs, il ne paraît pas judicieux non plus de multiplier les situations ambiguës. L'adoption est suffisamment complexe en elle-même sans y ajouter les problèmes liés à la dualité d'origine des enfants dans une famille. Celle-ci peut être source de difficultés, si ce n'est de conflits de tous ordres, mais principalement d'ordre psychologique et d'ordre patrimonial.

L'adopté sera mieux élevé et, sans doute, plus heureux s'il n'est pas seul. Encore faut-il que le foyer adoptif ne lui soit pas ouvert pour assurer d'abord l'épanouissement de l'enfant légitime, unique. Encore faut-il que ne se dresse pas autour de lui la barrière infranchissable créée par les liens de sang, renforcée par les regrets éventuels et les

préférences des adoptants. "De l'avis des psychologues et des pédiatres la juxtaposition d'enfants par le sang et d'enfants adoptés amenuise les chances de réussite de l'adoption".

Le danger semble atténué si les enfants majeurs doivent consentir à l'adoption. Mais, d'une part, il convient alors de s'interroger sur la nature de ce consentement: est-il imposé par les parents ou donné volontairement, sans arrière-pensée? D'autre part, des obstacles subsistent même si les enfants légitimes ont souhaité l'adoption. Par hypothèse, les parents ont un certain âge puisque leurs enfants sont majeurs. Ils ont dépassé l'âge optimum pour se consacrer à un jeune adopté et les résultats sont souvent mauvais.

Aux considérations d'ordre affectif peuvent s'ajouter des objections d'ordre patrimonial. Les parents, libres d'adopter un étranger, même en présence de leurs enfants légitimes, pourraient ainsi porter atteinte à la réserve héréditaire de ces derniers. Par ailleurs, le cumul de deux successions par l'adopté que hériterait de ses parents par le sang et de ses parents adoptifs n'est pas inconcevable (cas de l'orphelin né de père et mère connus, par exemple). Les descendants légitimes risqueraient de prendre d'autant plus ombrage d'une telle situation que leurs propre part en serait diminuée.

Sans doute, les familles dans lesquelles l'affection permettrait de surmonter aisément les difficultés de cet ordre sont-elles nombreuses. Mais de risque subsiste. Et si, aux embûches d'ordre affectif s'ajoutent les dissensions et les heurts d'intérêts, l'adoption est alors vouée à l'échec.

Or, selon l'expression du Garde des Sceaux, "elle n'a d'intérêt que dans la mesure où elle réussit". Il est donc préférable de la réserver aux foyers sans enfant tout en admettant une possibilité de dispense par le Président de la République (art. 345-1 nouveau C. civ.).

As modificações introduzidas pela Lei de 11 de julho de 1966 não atingiram as disposições reguladoras da matéria nesse particular, prova de que o legislador francês entendeu desnecessário reformular a questão. Como dantes,

"l'adoptant ne devra pas avoir de descendant légitime sauf dispense. L'existence d'enfant adopté ne fait pas obstacle à l'adoption, non plus que celle d'un ou plusieurs descendants légitimes nés postérieurement à l'accueil au foyer des époux de l'enfant ou des enfants à adopter. En cela, pas de changement avec ce qui existait précédemment." (86)

Relativamente à conservação pelo adotado dos direitos hereditários face à sua família natural, a lei francesa continua inalterada. Em contrapartida, na hipótese de o adotado morrer sem descendentes, alterações de vulto observam-se no que tange aos direitos sucessórios de seus parentes pelo sangue. "Ces derniers — comenta Marie Pierre Marmier, (86) ou leurs descendants ne sont plus, comme le prévoyait l'article 365, al. 2, les héritiers de l'adopté (sous réserve des droits de succession anormale de l'adoptant... Ils exerceront, seulement, un droit de retour, identique à celui qui est reconnu à l'adoptant, sur les biens qu'ils avaient donnés ou transmis par succession à l'adopté (art.

368-1, al. 1er.) Quant au surplus ils participeront pour moitié, et non plus à part entière, à l'enrichissement de l'adopté (art. 368-1, al. 2), sans préjudice des droits du conjoint par ailleurs." (86)

Artigo 378

O art. 378 do Código Civil brasileiro transfere o pátrio-poder do pai natural para o pai adotivo:

Já a *Lei das XII Táboas* concedia ao pai adotivo o poder de vida e de morte sobre o adotado: (87)

"Fragmentos não Classificados Extraídos de Hotomano

5. Aquêlé que adotou como filho um filho que o pai lhe vendeu, tenha sobre êle o poder de vida e de morte e que êsse filho adotivo seja considerado como se fôsse nascido do adotante e sua mulher."

"Os direitos e deveres que resultam do parentesco natural não se extinguem pela adoção, exceto o pátrio poder, que será transferido do pai natural para o adotivo."

"Ultimando o contrato de adoção — comenta J. M. Carvalho Santos — o pátrio poder é transferido do pai natural para o adotivo independentemente de mais formalidades, por isso que essa transferência, na expressão de Estêvão de Almeida, é o efeito capital da adoção."

Postas de parte as considerações de ordem afetiva, esta é realmente a particularidade que a letra da lei mais realça. Concretizada a adoção do menor não emancipado, extingue-se relativamente a ele o pátrio-poder do pai natural, passando ao pai adotivo o conjunto de direitos que se destinam à proteção do adotante no que tange a sua pessoa e a seus bens. Acrescente-se que a perda do pátrio-poder é definitiva não se restaurando pela morte do adotante. "Morto o adotante, o pai natural não recupera, *ipso facto*, o pátrio-poder sobre o filho adotado. (TJ-SP, 5-8-42 — RT 141/621). (89)

Como consequência da adoção, ensina Vicente Sabino Junior, (90) passam ao adotante os encargos de criação e educação, companhia e guarda do adotado menor, do assentimento de casamento, nomeação de tutor, representação, reclamação contra a detenção do filho, assistindo-lhe também, pela adoção, o direito de exigir lhe preste o filho adotivo obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição, segundo dispõe o art. 384 do Código Civil.

Isto pôsto, "o adotante está obrigado a sustentar o adotado, enquanto dure o pátrio-poder, e a lhe prestar alimentos nos casos em que são devidos pelo pai ao filho maior. O adotado tem, igualmente, a obrigação de prestar alimentos ao adotante, pôsto não o mencione a lei entre os devedores de tal prestação. A menção considera-se, entretanto, desnecessária, por ter o adotado a condição de filho legítimo." (91)

Na opinião de Orlando Gomes, (91) ao mesmo tempo em que o pai natural perde o direito ao usufruto legal dos bens do filho adotivo, adquire-o o pai adotivo. "Êsse direito é inerente ao exercício do pátrio-poder..." "...O temor de que a adoção se realize exclusivamente para êsse fim não deve constituir razão excludente do direito, visto que é necessário, para a adoção, o consentimento do adotado, ou do representante legal."

Enquanto isso, perduram os laços que ligam o adotado à sua família natural, persistindo, portanto, os direitos à sucessão e a obrigação, entre pais e filhos, de prestar alimentos, se as circunstâncias o exigirem. O filho pode, por exemplo, pedir alimentos ao pai natural se o adotante não lhe proporcionar assistência nesse particular.

A persistência das relações entre o adotado e sua família natural é prevista também pela Lei nº 7.613/43, do Chile. Transferem-se para o pai adotivo aquêles direitos e obrigações que a lei estabelece entre os pais e os filhos legítimos, o pátrio-poder, inclusive. Ao adotante, com exclusividades, cabe consentir no matrimônio do adotado, enquanto subsista a adoção. Nega-lhe porém o mandamento legal, de forma explícita, o usufruto sobre os bens do adotado, ou qualquer remuneração por administrá-los. Quanto à obrigação alimentícia é recíproca entre adotante e adotado. Transcrevemos os dispositivos pertinentes:

(11)

Art. 15 — El adoptado continuará formando parte de su familia y conservará en ella todos sus derechos y obligaciones.

En cuanto a los derechos conferidos por los Títulos IX y X del Libro I del Código Civil, así como el derecho de consentir en el matrimonio del adoptado, serán ejercidos exclusivamente por el adoptante mientras subsista la adopción.

Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará aún en el evento de no encontrarse el adoptado sujeto a patria potestad al tiempo de la adopción.

La adopción pondrá en todo caso término a la guarda a que se encuentre sometido el adoptado.

Art. 16 — La adopción del hijo emancipa a éste respecto de sus padres legítimos.

Art. 21 — La patria potestad del adoptante se suspende y pierde por las mismas causas que la del padre o madre de familia.

Art. 22 — La obligación alimenticia es recíproca entre el adoptante y el adoptado. Los alimentos se deberán en conformidad a las reglas del Título XVIII del Libro I del Código Civil, y en los mismos términos establecidos a favor de las personas indicadas en los números segundo y tercero del artículo 321 de dicho Código. (92)

El adoptado menor de edad no estará obligado a suministrar alimentos al adoptante."

Relativamente à tutela e à curatela, a lei dispõe nos seguintes termos:

Art. 29. — El adoptante podrá nombrar guardador al adoptado, por testamento, con preferencia a los padres legítimos o naturales. Sin embargo, el nombramiento no tendrá efecto si, antes de fallecer el testador, ha expirado la adopción.

El adoptante será llamado a la guarda legítima del adoptado con preferencia a los padres legítimos o naturales de este último.

El adoptado será llamado a la guarda legítima del adoptante inmediatamente después de los hijos legítimos y naturales de éste.

Cesará la guarda legítima, desempeñada por el adoptante o adoptado, si expira la adopción.

En todo lo demás relacionado con tutelas y curatelas, el adoptante y el adoptado serán considerados respectivamente como padre e hijo legítimo.

Com algumas variações é o mesmo o sistema da República Dominicana, conforme disposições da Lei nº 5.152 de junho de 1959, no tocante aos direitos do adotado face à família natural e à transferência do pátrio-poder para a pessoa do adotante. Dos artigos que apresentaremos em seguida, sobressaem particularidades relativamente ao consentimento para o casamento do adotante, administração de bens, etc., além daquela que consiste na possibilidade de o filho adotivo deixar de pertencer à sua família natural, observadas as proibições quanto ao matrimônio: (10)

Art. 351. — En la adopción ordinaria el adoptado permanece con su familia natural y conserva en ella todos sus derechos.

Sin embargo, sólo el adoptante está investido de los derechos de la patria potestad respecto del adoptado, así como del derecho de dar el consentimiento al matrimonio de este último. Em caso de disentiimiento entre el adoptante y la adoptante, el empate valdrá consentimiento al matrimonio del adoptado.

Si hay adopción por los dos esposos, el adoptante administrará los bienes del adoptado en las mismas condiciones que el padre legítimo administra los de sus hijos. Si los adoptantes se divorcian o si se pronuncia entre ellos separación personal el tribunal aplicará a los hijos adoptados las reglas relativas a los hijos legítimos.

Cuando no haya más que un adoptante o cuando uno de los dos adoptantes faleciere, el adoptante o el superviviente de los dos es tutor del adoptado; ejerce esta tutela en las mismas condiciones que el padre o la madre superviviente del hijo legítimo.

.....

Si el adoptante es el cónyuge del padre o de la madre del adoptado, tiene la patria potestad conjuntamente con él; pero el padre o la madre conserva el ejercicio. Las reglas relativas al consentimiento de los padres para el matrimonio del hijo legítimo se aplican en este caso al matrimonio del adoptado. En caso de interdicción, ausencia comprobada, o fallecimiento del adoptante ocurrida durante la menor edad del adoptado, la patria potestad pasa de pleno derecho a los descendientes de éste.

Art. 352. — No obstante las disposiciones del apartado primero del artículo que antecede, el tribunal puede decidir, a petición del adoptante y si se trata de un menor de 18 años, al homologar el acta de adopción, previo informativo, que el adoptante cesará de pertenecer a su familia natural bajo reserva de las prohibiciones al matrimonio previstas en la ley. En este caso no se admitirá ningún requerimiento posterior a la adopción. Por otra parte, el adoptante o el superviviente de los adoptantes podrá designar al adoptado un tutor testamentario.

A questão de alimentos é regulamentada nos termos do art. 355 e tendo em vista o conteúdo do art. 352 retro transcrito: ⁽¹⁰⁾

“Art. 355. — El adoptado debe alimentos al adoptante si está en necesidad, y recíprocamente, el adoptante debe alimentos al adoptado. Fuera de los casos previstos en el artículo 352, la obligación de suministrar alimento continúa existiendo entre el adoptado y su padre o madre. Sin embargo, el padre o la madre del adoptado no están obligados a suministrarle alimentos sino cuando él no pueda obtenerlos del adoptante.”

Espanha. A Lei atribui, como nos demais países citados, o pátrio-poder ao adotante sobre o adotado menor, conservando este — quer menor, quer maior — os direitos sucessórios face à família natural. Interessante notar como, estabelecendo a obrigatoriedade da prestação de alimentos entre filho e pai adotivo, e ainda as prerrogativas deste no que tange à tutela, à representação e à defesa do ausente, o Código espanhol insiste na preferência dos filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos: ⁽¹²⁾

Art. 174. — La adopción atribuye al adoptante la patria potestad respecto del adoptado menor de edad.

Adoptante y adoptado se deben recíprocamente alimentos, sin perjuicio del preferente derecho de los hijos legítimos, legitimados o naturales reconocidos.

.....
El adoptado conservará los derechos sucesorios que le correspondan en la familia por naturaleza.

En orden a la tutela y a la representación y defensa del ausente, adoptante y adoptado serán considerados como padre e hijo, pero los hijos legítimos y los hijos naturales reconocidos, si existiesen, serán preferidos a los adoptivos.

Analisando, porém, a particularidade em evidência, explica F. Bonet Ramon: ⁽⁹³⁾

“Conviene destacar que la salvedad que el Código contiene en materia de alimentos no implica, en principio, exclusión del hijo adoptivo, sino mera preferencia de los hijos de sangre, cuando el adoptante carezca de medios de fortuna para atender a la vez a su obligación con uno y otros.”

No Peru, vigem os mesmos princípios quanto ao pátrio-poder e a persistência dos direitos e deveres do adotado para com a família de origem. O texto legal nega, expressamente, o usufruto dos bens do adotado pelo adotante. Prescreve a obrigação recíproca da prestação de alimentos entre ambos, consignando que a obrigação do adotante face ao adotado precede à dos pais deste: ⁽⁸⁾

“Art. 335. — El adoptado conserva los derechos y deberes que le corresponden en sua familia natural, pero está bajo la patria potestad del adoptante.

Art. 336. — No se concede a los padres el usufructo de los bienes de sus hijos adoptivos.

Art. 337. — El adoptante debe alimentos al adoptado y a los descendientes de éste. La obligación es recíproca, y para el adoptante precede a la de los padres del adoptado.”

A aquisição do pátrio-poder pelo adotante atribui-lhe a faculdade de representação do menor em juízo. Sôbre o assunto transcrevemos interessante parecer do jurista e ex-magistrado peruano Doutor Remigio Pino do qual se depreende que mesmo sendo a adotante mulher casada, "la patria potestad la ejerce tan solo la madre adoptiva,..." (94)

"QUIEN DEBE REPRESENTAR EN JUICIO AL MENOR QUE TENIENDO PADRES NATURALES, HA SIDO ADOPTADO.

Aunque el adoptado conserva los derechos y deberes que le corresponden en su familia natural, desde el momento que la adopción ha sido judicialmente declarada, el adoptante ejerce la patria potestad sobre el adoptado (Art. 335 C.C.). Como la patria potestad es la que determina la representación del menor en juicio, es conclusión obligada, el afirmar, que es el padre adoptivo quien representa al menor en juicio. Cuando es la mujer la que adopta, aún cuando concurra el consentimiento del marido, el que, conforme, al inciso 4º del artículo 326 es obligatorio, la patria potestad la ejerce tan solo da madre adoptiva, y por tanto, es ésta y no el marido, la que tiene la representación en juicio del hijo adoptivo. Con mayor razón la tiene cuando no es casada."

Confronte-se a parte final do parecer supra com o seguinte ensinamento de Vicente Sabino Júnior: "Se a adotante fôr mulher solteira ou, sendo casada, não a secundou o marido no ato, não obstante não adquirir o pátrio-poder, por ser casada, perde-o o pai natural." Diferente, portanto, a orientação do direito brasileiro no que concerne ao exercício do pátrio-poder pela adotante, mulher casada.

O Código Civil português trata da matéria nos termos dos artigos abaixo transcritos: (14)

"Artigo 1.990º

(O adoptado e a família natural)

O adoptado conserva todos os direitos e deveres em relação à família natural, salvas as restrições estabelecidas na lei.

.....

Artigo 1.992º

(Poder paternal)

Cabe exclusivamente ao adoptante, ou ao adoptante e ao seu cônjuge, se êste for pai ou mãe natural do adoptado, o exercício do poder paternal, com todos os direitos e obrigações dos pais legítimos, salvo o disposto no nº 1 do artigo seguinte.

Artigo 1.993º

(Usufruto legal)

1. O adoptante não tem o usufruto legal dos bens do adoptado, sendo-lhe lícito apenas depender dos rendimentos desses bens a quantia que o tribunal fixar para alimentos do menor.

2. O pai e a mãe naturais, quando legítimos, perdem pela adopção o usufruto legal, salvo tratando-se do cônjuge do adoptante.

.....

Artigo 1.995º

(Alimentos)

1. O adoptado ou os seus descendentes legítimos são obrigados a prestar alimentos ao adoptante, na falta de cônjuge, descendentes ou ascendentes que estejam em condições de satisfazer êsse encargo; mas a obrigação de prestar alimentos ao adoptado e seus descendentes legítimos incumbe, em primeiro lugar, ao adoptante.

2. Se o adoptante não puder prestar os alimentos, o adoptado e os seus descendentes legítimos têm a faculdade de reclamá-los da sua família natural."

Face à exclusão do adotante do usufruto legal dos bens do adotado, de acôrdo com a redação do art. 1.993º, 1, supra transcrito, lembremos o já referido entendimento de Orlando Gomes sôbre o problema: "Motivo não há para privar o adotante do *usufruto legal* dos bens do filho adotivo. Êsse direito é inerente ao exercício do pátrio-poder." (18)

Na Tailândia, igualmente, adquire o adotante o pátrio-poder sôbre o adotado enquanto continuam intactos os direitos dêste no que se refere à família natural. Dispõe sôbre a matéria a *Section 1586 do Capítulo IV do Título II do Livro V do Código Civil e Comercial*: (18)

"Section 1586. An adopted child acquires the status of a legitimate child of the adoptor, but none of his rights and duties in the family to which he belongs by birth are prejudiced thereby. In such case, the natural parents lose parental power, if any, from the time when the child is adopted."

Manda o dispositivo se aplique ao assunto os mandamentos do Capítulo II do Título II do mesmo Livro V que trata dos direitos e deveres entre pais e filhos.

O Código Civil japonês atribui o pátrio-poder ao adotante através do art. 818 vazado nos seguintes têrmos: (20)

"CHAPTER IV PARENTAL POWER"

Section 1 General Provisions

(Parental power)

Article 818 — A child who had not yet attained majority is subject to the parental power of its father and mother.

2. If such child is an adopted one, it is subject to the parental power of its parent by adoption."

Na Áustria, o adotado conserva com relação à família de origem o direito de receber alimentos, um dote e um enxoval (*des aliments une dot et un trousseau*). Mantida é também a obrigação recíproca de sustento, o mesmo acontecendo aos direitos sucessórios recíprocos, estabelecendo porém, a lei, a precedência daqueles direitos originários da família adotiva: (19)

"L'obligation réciproque d'entretien est également maintenue. Il en est de même des droits successoraux réciproques, cependant, ceux qui sont nés de la famille adoptive passent avant."

Na França, publica o “*Annuaire de Législation Française et Étrangère*”, a adoção simples não corta os laços existentes entre o adotado e sua família natural: *L'enfant garde ses droits successoraux et ses obligations alimentaires envers elle, mais il est soumis à la seule puissance paternelle de l'adoptant que l'exerce tant sur la personne que sur les biens de l'adopté. L'enfant adoptif doit des aliments à l'adoptant dans le besoin et réciproquement.*” (47)

A mesma publicação, relatando inovações assinaladas no ano de 1964, no terreno do Direito Civil, faz referência à Lei 64-378, da Costa do Marfim, pela qual o adotado não deixa jamais de pertencer à sua família de origem. Ressalta, ainda, a particularidade de não ser permitida naquela República africana, senão a adoção de menores não emancipados. (95)

III A ADOÇÃO NO INTERESSE DO ADOTADO

Pela legislação e comentários apresentados, depreende-se que os legisladores dos diferentes países dispensam à adoção tratamento relativamente uniforme, percebendo-se no conjunto que a lei se volta cada dia mais para o adotado, procurando defender-lhe os interesses. Determinados textos legais trazem, inclusive, determinação expressa neste sentido. É o caso da Lei chilena (7.613/43), cujo art. 1º estatui que a adoção “... solo procederá cuando ofrezca ventajas para el adoptado”; da Lei nº 5.152/59, da República Dominicana — art. 343:

“La adopción, ... no puede ser hecha sino cuando haya justos motivos que ofrezcan ventajas para el adoptado”; (10) do Código Civil do Peru, (8) que manda “sea declarada por el juez, si la cree conveniente para el adoptado”. (art. 326); do Código Civil português, (14) que inclui entre os requisitos gerais da adoção: “Apresentar reais vantagens para o adoptado” (art. 1.974); da lei de adoção do Canadá, de 1969: “la loi pose comme principe que l'adoption a lieu dans l'intérêt de l'enfant...” (23)

Tão patente é o intuito dos legisladores no sentido de adaptar, de fato, a instituição aos seus verdadeiros fins, que diversos países integraram em suas leis um novo tipo de adoção, de efeitos mais amplos que “alcança o máximo de perfeição: identifica-se ao criado como filho com o próprio filho, não só jurídica, mas psicológica e socialmente; e eliminam-se todos os difíceis problemas emergentes do conflito entre a filiação de sangue e a criada pelo ato jurídico, tanto no pátrio-poder, como no nome e nos direitos sucessórios”. (96)

É a legitimação adotiva que na França data de 1939, no Uruguai, de 1945, no Brasil, de 1965 (Lei de 2-6-1965). Na França, a lei de 11 de julho de 1966 consagra duas formas de adoção: a simples, que corresponde à antiga adoção sem a ruptura dos liames com a família de origem; e a adoção plena, que refunde: a legitimação adotiva e a adoção sem aquela quebra de relações jurídicas entre o adotado e a família de sangue. No Uruguai, a Lei nº 13.209, de 17 de dezembro de 1963, modifica a de nº 10.674, de 20 de novembro de 1945. Cabe transcrever a alteração que se segue, tendo em vista que a legitimação adotiva se dirige especificamente ao menor: (97)

“..... la dite loi accorde une nouvelle prorogation (jusqu'au 10 janvier 1966) à la suspension de l'interdiction d'effectuer une légitimation adoptive envers un mineur de 18 ans accomplis. On peut en conséquence entamer une procédure

de légitimation adoptive à l'égard des personnes de tous âges, même à l'égard de personnes ayant atteint leur majorité civile (celle-ci s'acquiert à 21 ans)."

O nôvo tipo de adoção é assimilado também:

— pela Itália, segundo noticia o "Annuaire de Législation Française et Étrangère: ⁽⁹⁸⁾

"Dans le domaine du droit privé, la loi (nº 431) du 5 juin 1967 revêt une importance particulière. Elle institue comme cela l'a déjà été en France, un nouveau type d'adoption qui tend à permettre aux enfants abandonnés d'avoir une véritable famille, dans le sens le plus large du terme, au moyen d'une procédure facile, et sans délais excessifs."

— pela Bélgica, onde a lei de 21 de março de 1969 modifica os títulos 7 e 10 do livro primeiro do Código Civil e instaura um nôvo regime em matéria de adoção: ⁽³⁰⁾

"A côté de l'adoption pure et simple introduite déjà par le Code civil, la loi prévoit maintenant aussi la légitimation par adoption, dont le trait caractéristique est que l'enfant ainsi légitimé cesse d'appartenir à sa famille d'origine, sous réserve des prohibitions au mariage."

Diversas codificações regulamentam desde já dois tipos de adoção: os Códigos de Portugal e da Espanha, segundo já tivemos oportunidade de observar, consagram, respectivamente, a adoção plena e a adoção restrita, a adoção plena e a menos plena. A Lei nº 5.152/59 da República Dominicana consubstancia a adoção em forma ordinária e privilegiada. Quer a adoção plena das leis portuguesa e espanhola quer a privilegiada da lei dominicana integram o adotado na família do adotante, cortando os liames que o prendiam à família de origem. É a adoção consagrada na Rússia. Sobre este País, a publicação "Revue Internationale de Droit Comparé", na seção denominada "Actualités et Informations", em análise ao "Nouveau Code du Mariage et de la Famille de la R.S.F.S.R.", vigorante a partir de novembro de 1969, comenta: ⁽⁹⁹⁾

"Les dispositions concernant l'adoption n'innovent que peu par rapport à la législation antérieure. Elles soulignent que les rapports juridiques existant entre l'adopté et ses descendants d'une part et l'adoptant et les membres de sa famille d'autre part sont les mêmes que dans la famille légitime. L'adopté n'a plus ni droits ni obligations vis-à-vis de sa famille d'origine. Toutefois, lorsque l'enfant n'est adopté que par une seule personne, ces droits et obligations peuvent être maintenus à l'égard de sa mère si l'adoptant est un homme ou de son père si l'adoptant est une femme (art. 108)."

Note-se a assimilação absoluta do adotado à família dos adotantes, com a ruptura, inclusive, dos laços que o ligavam à família de origem. Considere-se a particularidade expressa na análise do art. 108 supra-indicado, na hipótese da adoção por uma só pessoa: podem ser, então, mantidos os direitos e obrigações do adotado no tocante à mãe deste, se o adotante é homem; no tocante ao pai, se a adoção é feita por mulher.

Percebe-se o alcance da legitimação adotiva, pondo-a em confronto com a adoção pura e e simples. É o que faz Antônio Chaves ao pronunciar a Aula

Inaugural do ano letivo da Faculdade de Direito de Santos, a 4 de março de 1966: ⁽⁹⁶⁾

“A adoção ainda se opera, entre nós, mediante simples escritura pública, sem a intervenção de qualquer autoridade, sem maiores exigências relativas a documentos: a legitimação adotiva requer um processo especial perante a autoridade judiciária, apresentação de uma série de provas e realização de diligências, com recurso do efeito suspensivo para o Tribunal de Justiça.

A primeira tanto se admite com relação a maiores como a menores, ao passo que a segunda restringe-se não apenas a crianças até sete anos de idade, mas, ainda, que sejam expostas, abandonadas, ou se encontrem em posição equivalente.

Aquela pode ser feita por pessoas de qualquer estado civil; esta, em regra, apenas por casais com cinco anos de matrimônio, devendo pelo menos um dos cônjuges ter mais de trinta anos de idade, sem filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos.

Na primeira não se cogita, ao contrário da segunda, das conveniências, do bem-estar e do futuro do menor.

Naquela não é aconselhável o segredo; nesta, mantê-lo é tão importante que sua violação sujeita o responsável a penalidades severas.

Na adoção o vínculo não se estende, pelo menos teoricamente aos demais membros da família do adotante; na legitimação adotiva é prevista sua extensibilidade.

Na adoção permanecem vínculos com a família de origem, e, portanto, a possibilidade de conservar o nome, de suceder, de pedir e de prestar alimentos, o que não acontece com a legitimação adotiva.

Lá é permitida uma grande variedade de composições de nomes e não se admite a modificação do prenome; aqui confere-se ao menor o nome do legitimante ativo autorizando-se até mesmo, para mais completa integração, a modificação do prenome.

Finalmente, a legitimação adotiva, ao contrário da adoção, é irrevogável, dá lugar, para usar as expressões de Bartolomeu Dusi, a um “estado permanente, perpétuo e imutável”.

— * —

Fôsse a adoção o “instituto obsoleto” por cuja supressão opinou o relator do projeto do Código Civil de 1916; ⁽¹⁰⁰⁾ merecesse a indiferença com que a considera o jurista peruano Doutor Juan José Calle: ⁽¹⁰¹⁾

“Si después de lo dicho nos preguntasen nuestra leal opinión acerca de la *adopción* diríamos sinceramente que ni la conceptuamos perjudicial a la vida social, ni necesaria a los efectos de la misma; que es una de las instituciones jurídicas que ni por su historia ni por su esencia la creemos indispensable; que muchos de los códigos modernos la dejan de enunciar síqueira, y que otros apenas le dan importancia...”; fôsse inoperante e desnecessária nos termos do parecer transcrito, não lhe substituiria essa força que impulsiona os legisladores dos diferentes países a procurar melhorá-la, nem tampouco resistiria ao impacto imediatista dos dias atuais.

No Brasil, temos a honra de ser um dos primeiros países a seguir as pegadas da França, assimilando a legitimação adotiva. A adoção propriamente dita tem sido também objeto de cogitação por parte do legislador brasileiro. Aí estão a prová-lo as diversas proposições apresentadas — algumas das quais transcreveremos no final deste trabalho — com a finalidade de aperfeiçoar as disposições vigentes.

Em bem da verdade e no sentido de que as reformas se processsem, confessemos que a adoção está a carecer dos cuidados do legislador, máxime no que diz com a disposição que exclui o adotado da sucessão hereditária do adotante (art. 377 do Código Civil).

Em que pêsse à interpretação favorável da lei, em favor do adotante, por diversos juristas, segundo tivemos oportunidade de considerar, a matéria, dada a sua relevância, exige definição precisa. A adoção é ato de vontade. É negócio jurídico, mas não é "negócio" na acepção corrente do termo. Que adotem aquêles que se deliberem a adotar por inteiro, sem restrições. A adoção que divide, que restringe o quinhão do adotado, ampara pela metade — é adoção "capenga"; a que anula esse quinhão, ampara para desamparar e resulta "inválida".

IV — LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PROJETOS

1) *Direito Civil Brasileiro Recopilado — 1899* (100)

PARTE GERAL

LIVRO ÚNICO

Dos Elementos dos Direitos

TÍTULO I

.....

CAPÍTULO I

Das Pessoas Naturais

.....

SECÇÃO V

Da Família

.....

Art. 122 — O parentesco é

a)

b) civil ou por doação;

CAPÍTULO IX

Da adoção

Art. 1635 — A adoção prova-se pela respectiva carta e constitue o parentesco civil.

(D. 181, de 1898, art. 7, § I e art. 8 § un.)

Art. 1636 — A adoção deve ser confirmada judicialmente, precedendo informações e audiência dos interessados, herdeiros necessários.

(L. 22. set. 1828, art. 2 § I. — D. 2573 de 1897, tab. B § 4 n.º 30 — D. 3363 de 1899.)

Art. 1637 — O filho adoptivo não é equiparado nem ao legítimo nem ao natural reconhecido.

(ex Ord. 2, 35, 12. — ex Ord. 3, 59, II)

Art. 1638 — O filho adoptivo não é chamado á successão abintestado.

(ex Ord. 2, 35, 12. — ex Ord. 4, tits. 82, 91, 92, 93, 94 e 96.)

Art. 1639 — Para os effeitos fiscaes considera-se extranho.

(D. 5581 de 1874, art. 5 § un. — D. 2800 de 1898, art. 6 § un.)

Art. 1640 — Os filhos adoptivos não podem sem venia fazer citar os pais adoptivos.

(Ord. 3, 9, 2. — D. 3084 de 1898, P. III, art. 56 b.)

2. *Quadro comparativo — Código Civil — Lei nº 3.133/57*

| | |
|---|--|
| <p>CÓDIGO CIVIL</p> <p><i>Lei nº 3.071, de 1º-1-1916</i></p> | <p><i>Lei nº 3.133, de 8-5-1957</i></p> <p><i>Atualiza o instituto da adoção prescrita no Código Civil.</i></p> |
| <p>LIVRO I</p> <p>Título V</p> <p>Capítulo V</p> <p>Da Adoção</p> | |
| <p><i>Art. 368</i> — Só os maiores de cinquenta anos, sem prole legítima ou legitimada, podem adotar.</p> | <p><i>Art. 1º</i> — Os artigos 368, 369, 372, 374 e 377 do Capítulo V — Da Adoção — do Código Civil passarão a ter a seguinte redação:</p> <p><i>Art. 368</i> — Só os maiores de 30 (trinta) anos podem adotar.</p> <p>Parágrafo único. — Ninguém pode adotar, sendo casado, senão decorridos 5 (cinco) anos após o casamento.</p> |
| <p><i>Art. 369</i> — O adotante há de ser, pelo menos, 16 (dezeses) anos mais velho que o adotado.</p> | <p><i>Art. 369</i> — O adotante há de ser, pelo menos, dezoito anos mais velho do que o adotado.</p> |
| <p><i>Art. 370</i> — Ninguém pode ser adotado por duas pessoas, salvo se forem marido e mulher.</p> | |
| <p><i>Art. 371</i> — Enquanto não der contas da sua administração, e saldar o seu alcance, não pode o tutor, ou curador, adotar, o pupilo, ou curatelado.</p> | |

| CÓDIGO CIVIL | <i>Lei nº 3.133, de 8-5-1957</i> |
|--|---|
| <p><i>Art. 372</i> — Não se pode adotar, sem o consentimento da pessoa, debaixo de cuja guarda estiver o adotando menor, ou interdito.</p> | <p><i>Art. 372</i> — Não se pode adotar sem o consentimento do adotado ou de seu representante legal, se fôr incapaz ou nascituro.</p> |
| <p><i>Art. 373</i> — O adotado, quando menor, ou interdito, poderá desligar-se da adoção no ano imediato ao em que cessar a interdição, ou a menoridade.</p> | |
| <p><i>Art. 374</i> — Também se dissolve o vínculo da adoção:</p> <p>I — Quando as duas partes convierem.</p> <p>II — Quando o adotado cometer ingratidão contra o adotante.</p> | <p><i>Art. 374</i> — Também se dissolve o vínculo da adoção:</p> <p>I — Quando as duas partes convierem.</p> <p>II — Nos casos em que é admitida a deserdação.</p> |
| <p><i>Art. 375</i> — A adoção far-se-á por escritura pública, em que se não admite condição, nem termo.</p> | |
| <p><i>Art. 376</i> — O parentesco resultante da adoção (art. 336) limita-se ao adotante e ao adotado, salvo quanto aos impedimentos matrimoniais, a cujo respeito se observará o disposto no art. 183, n.ºs III e V.</p> | |
| <p><i>Art. 377</i> — A adoção produzirá os seus efeitos ainda que sobrevenham filhos ao adotante, salvo se, pelo facto do nascimento, ficar provado que o filho estava concebido no momento da adoção.</p> | <p><i>Art. 377</i> — Quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção não envolve a de sucessão hereditária.</p> |
| | <p><i>Art. 2º</i> — No ato da adoção serão declarados quais os apelidos da família que passará a usar o adotado.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> — O adotado poderá formar seus apelidos, conservando os dos pais de sangue; ou acrescentando os do adotante; ou, ainda, somente os do adotante, com exclusão dos apelidos dos pais de sangue.</p> |

| CÓDIGO CIVIL | <i>Lei nº 3.133, de 8-5-1957</i> |
|--|---|
| <p><i>Art. 378</i> — Os direitos e deveres, que resultam do parentesco natural, não se extinguem pela adoção, exceto o pátrio poder, que será transferido do pai natural para o adotivo.</p> | |
| | <p><i>Art. 3º</i> — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.</p> |
| | <p>Rio de Janeiro, 8 de maio de 1957; 136º da Independência e 69º da República.</p> <p><i>Juscelino Kubitschek</i> <i>José Carlos de Macedo Soares</i> (D.O. 9-5-57).</p> |

3) LEI N.º 4.655 — DE 2 DE JUNHO DE 1965

Dispõe sobre a legitimidade adotiva

Art. 1º — É permitida a legitimização adotiva do infante exposto, cujos pais sejam desconhecidos ou hajam declarado por escrito que pode ser dado, bem como do menor abandonado propriamente dito até 7 (sete) anos de idade, cujos pais tenham sido destituídos do pátrio poder; do órfão da mesma idade, não reclamado por qualquer parente por mais de um ano; e, ainda, do filho natural reconhecido apenas pela mãe, impossibilitada de prover a sua criação.

§ 1º — Será também permitida a legitimização adotiva em favor do menor, com mais de 7 (sete) anos, quando, à época em que completou essa idade, já se achava sob a guarda dos legitimantes, mesmo que estes não preenchessem então as condições exigidas.

§ 2º — A legitimização só será deferida após um período mínimo de 3 (três) anos de guarda do menor pelos requerentes. Para esse efeito, será computado qualquer período de tempo, desde que a guarda se tenha iniciado antes de completar o menor 7 (sete) anos.

Art. 2º — Somente poderão solicitar a legitimização adotiva dos menores referidos no artigo anterior os casais cujo matrimônio tenha mais de 5 (cinco) anos e dos quais pelo menos um dos cônjuges tenha mais de 30 (trinta) anos de idade, sem filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos.

Parágrafo único. — Será dispensado o prazo de 5 (cinco) anos de matrimônio, provada a esterilidade de um dos cônjuges, por perícia médica, e a estabilidade conjugal.

Art. 3º — Autorizar-se-á, excepcionalmente, a legitimização ao viúvo, ou viúva, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade, provado que o menor esteja integrado em seu lar e onde viva há mais de 5 (cinco) anos.

Art. 4º — Os cônjuges desquitados, havendo começado a guarda do menor, no período de prova, na constância do matrimônio, e concordando sobre ela após a terminação da sociedade conjugal, podem requerer a legitimação, obedecido, quanto à guarda e proteção, o disposto nos arts. 325, 326 e 327 do Código Civil.

Art. 5º — Com a petição será oferecida certidão de casamento, atestado de residência, fôlha de antecedentes, prova de idoneidade moral e financeira, atestado de inexistência de filhos, prova de abandono do menor e destituição do pátrio poder, bem como atestado de sanidade física, provando que nenhum dos requerentes sofre de moléstia contagiosa.

§ 1º — O Juiz, tendo em vista as conveniências do menor, o seu futuro e bem-estar, ordenará, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, as diligências e sindicâncias que julgar necessárias, correndo, contudo, o processo em segredo de justiça.

§ 2º — Feita a prova e concluídas as diligências, o Juiz, ouvido o Ministério Público, proferirá sentença, da qual caberá recurso de reexame para o Tribunal de Justiça, com efeito suspensivo.

Art. 6º — A sentença deferindo a legitimação terá efeitos constitutivos, devendo ser inscrita, mediante mandado no Registro Civil, como se se tratasse de registro fora do prazo, no qual se consignará os nomes dos pais adotivos como pais legítimos e os nomes dos ascendentes dos mesmos. O mandado será arquivado, dele não podendo o oficial fornecer certidões.

§ 1º — Nas certidões do registro nenhuma observação poderá constar sobre a origem do ato.

§ 2º — O registro original do menor será anulado, também por mandado do Juiz, o qual será arquivado (vetado).

§ 3º — Feita a inscrição, cessam os vínculos da filiação anterior, salvo para os efeitos do art. 183 do Código Civil.

Art. 7º — A legitimação adotiva é irrevogável, ainda que aos adotantes venham a nascer filhos legítimos, aos quais estão equiparados os legitimados adotivos, com os mesmos direitos e deveres estabelecidos em lei.

Art. 8º — A violação do segredo estabelecido neste capítulo, salvo decisão judicial, sujeitará o funcionário responsável às penas do art. 325 do Código Penal.

Parágrafo único. — ... Vetado ... A critério do Juiz, para salvaguarda de direitos ... Vetado ... poderão ser fornecidas certidões ... Vetado ...

Art. 9º — O legitimado adotivo tem os mesmos direitos e deveres do filho legítimo, salvo no caso de sucessão, se concorrer com filho legítimo superveniente à adoção (Cód. Civ. § 2º do art. 1.605).

§ 1º — O vínculo da adoção se estende à família dos legitimantes, quando os seus ascendentes derem adesão ao ato que o consagrou.

§ 2º — Com a adoção, cessam os direitos e obrigações oriundos da relação de parentesco do adotado com a família de origem.

Art. 10. — A decisão confere ao menor o nome do legitimante e pode determinar a modificação do seu prenome, a pedido dos cônjuges.

Art. 11. — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. — Revogam-se as disposições em contrário.

H. Castello Branco — Presidente da República.

PROJETOS

1) PROJETO Nº 398, de 1963

(Do Sr. Tarso Dutra)

Modifica a Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957, que atualiza o Instituto da adoção, prescrito no Código Civil, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Passando a § 1º o atual parágrafo único do art. 2º da Lei número 3.133, de 8 de maio de 1957, fica acrescido êsse dispositivo dos seguintes parágrafos:

“2º — No caso de serem desconhecidos os pais de sangue, e não tiver sido ainda levado a registro o nascimento da criança, poderá o Juiz de Menores, no processo de adoção, autorizar que, após a escritura pública de adoção prescrita no art. 375 do Código Civil, seja lavrado o assento de nascimento no Registro Civil, dêle constando o nome dos pais e avós adotivos, sem mencionar que se trata de adoção e omitindo-se igualmente o fato de serem ignorados os pais de sangue.”

“3º — Na hipótese prevista no parágrafo anterior, será obrigatório constar das observações do assento que o mesmo foi lavrado nos termos desta lei.

Art. 2º — O art. 377 do Código Civil passa a ter a seguinte redação:

“A adoção produzirá seus efeitos ainda que sobrevenham filhos ao adotante, não se estabelecendo nenhuma distinção entre filhos legítimos, legitimados e adotivos, salvo quanto a sucessão hereditária.” (art. 1.603, § 2º)

Art. 3º — O § 2º do art. 1.605 do Código Civil passa a ser redigido da seguinte forma:

“Ao filho adotivo, se concorrer com legítimos ou legitimados, tocará somente metade da herança cabível a cada um destes.

Art. 4º — Revogadas as disposições em contrário, a presente lei entrará em vigor à data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 24 de maio de 1963. — *Tarso Dutra.*

Justificação

Problema social dos mais capazes de preocupar a vida familiar, a formação moral do homem e a ação dos educadores é, sem dúvida, o da adoção dos enjeitados, filhos de mães solteiras ou de pais desconhecidos.

Já a Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957, procurou solver, embora incompleta ou não satisfatoriamente, sob alguns aspectos, êsse complexo social que, aplicado ao futuro dos adotados, não raro desenvolve sérios e desagradáveis constrangimentos morais.

Do melhor conteúdo humano é o preceito editado no parágrafo único do art. 2º dêsse diploma legislativo, ao permitir a substituição dos patronímicos dos pais verdadeiros pelos de pai ou mãe adotivos. Essa providência já constitui um enorme passo na regularização da situação anormal de muitas crianças. Mas ficou no limiar de casos mais delicados e angustiosos que estigmatizam definitivamente pobres criaturas; isto é, os enjeitados, abandonados nas maternidades ou santas casas de caridade, ou deixados à porta de lares organizados e felizes,

como ainda vem ocorrendo presentemente. Para êstes ali permanece no registro de nascimento a marca indelével e contristadora; pais ignorados ou mães solteiras. Mesmo adotados perdura aquêlê signô de infelicidade com reduções desapreciáveis para o efeito da autorização contida no parágrafo único do art. 2º da referida lei, desde que deva constar primeiramente a indicação de quem seja a mãe ou de que sejam ignorados os progenitores.

Assim, para evitar tôda a consequência maléfica para o futuro das crianças que consignam pais adotivos e para satisfazer a êstes poupando-lhes a prática do crime de parto supôsto previsto no art. 242 do Código Penal e também o crime de falsidade ideológica (art. 299), parece indicada a medida recomendada no projeto acima.

A lei já permite que se omita no assento, no nome da criança, o nome dos pais de sangue, dêle figurando apenas os apelidos adotados, nada impedindo, portanto, que se leve mais adiante essa ação providencial, suprimindo, igualmente, a indicação de que se trata de adoção. Assim como é consentido ocultar-se que se cogita de filho ilegítimo nas certidões do assento, como dispõe o art. 14 do Decreto-lei nº 3.200, de 4-9-41, na mesma ordem de proteção se poderá justificar a omissão ora proposta. Com isso, os futuros pais adotantes ficarão mais animados a levar a bom têrmo seu impulso generoso, muitos dos quais esbarram nas palavras "pai adotivo", que ferem sua sensibilidade afetiva e lhes parece uma redução ao desejo de amplo amparo moral e social, bem assim material da criança adotada. A obrigação de constar do assento de nascimento a indicação de pai adotivo tem levado, mesmo, muitos casais a fraudar a lei, fazendo registrar a criança como filho legítimo. Não raro tem ocorrido a anulação judicial dêsses registros, no Juízo da Sucessão, perdendo, sem nenhuma culpa sua, os beneficiários dêsses registros, não apenas os bens herdados, mas o próprio nome.

De outro passo, a Lei nº 3.133, dando nova redação no art. 377 do Código Civil, desvirtuou ou desfigurou totalmente o instituto da adoção ao retirar do filho adotivo o direito a sucessão hereditária do pai ou mãe adotivos. Cuidando de eliminar a proibição de adotar para quem já tivesse filho, a nova redação do artigo 368 foi clara ao permitir a adoção sem qualquer restrição, senão aquela de idade mínima de 30 anos. Já porém no art. 377, na redação atual, contrastando com a orientação prefixada, o nôvo têxto operou um retrocesso na linha da tradição civil brasileira, ao retirar um dos característicos fundamentais daquela entidade jurídica, que é a integração total do menor no seio da família, igualando-se aos demais filhos já existentes ou aos que ainda possam vir. Ficou assim estabelecida a discriminação; os adotivos têm direito apenas ao nome e aos alimentos juridicamente considerados, ou seja, todo o necessário à manutenção e educação. Além disso, não fazendo nenhuma referência ao parágrafo 2º do art. 1.605 do Código Civil, que estabelece o direito de o adotivo receber a metade do que tocar aos filhos legítimos supervenientes à adoção, ficou o nôvo texto em oposição àquele, pois, segundo o artigo 377, não terá o adotivo, quando concorrer com filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, nenhum direito hereditário, mas, a teor do art. 1.605, § 2º, lhe caberá a metade do que êstes herdarem.

Impõe-se, assim, uma revisão dêsse texto, para restabelecer o antigo, pondo-o de acôrdo com a nova redação do art. 368, que permite adoção mesmo

aos que já tenham prole e dando ao instituto sua real finalidade social, através de uma redação compatível com êsse objetivo, ao menos numa solução mitigada, isto é, do direito à metade da herança filial legítima.

É por todos êsses motivos que o projeto de lei acima se afigura uma medida justa e humana de imperativa aprovação pelo Congresso Nacional.

Sala das Sessões, 24 de maio de 1963. — *Tarso Dutra*.

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 3.133 DE 8 DE MAIO DE 1957

Art. 2º No ato da adoção, serão declarados quais os apelidos da família que poderá usar o adotado.

Código Civil:

Art. 377 — A adoção produzirá os seus efeitos ainda que sobrevenham filhos ao adotante, salvo se, pelo fato do nascimento, ficar provado que o filho estava concebido no momento da adoção.

Art. 1.605 —

§ 2º — Ao filho adotivo, se concorrer com legítimos, supervenientes à adoção (art. 368), tocará somente metade da herança cabível a cada um destes.

(D.C.N. — S.I. — Suplemento — 31-5-63, pág. 15.)

O Projeto recebeu da Comissão de Constituição e Justiça (Relator: Deputado Geraldo Freire) parecer pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parecer do Relator

O propósito do projeto é o de introduzir algumas inovações e modificações entre as normas legais que disciplinam o instituto da adoção.

O art. 1º propõe que o art. 2º da Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957, seja acrescido de dois parágrafos, um para determinar que, nos processos de adoção, caso a criança ainda não seja registrada, e sendo seus pais desconhecidos, o juiz autorize a lavratura do assento, no cartório competente, dêle constando os nomes dos pais e avós adotivos, omitindo-se, entretanto, qualquer referência que revele tratar-se de adoção ou de filho de pais ignorados. O outro dispõe que o registro sempre mencione ter sido lavrado na conformidade da lei em que o projeto vier a transformar-se.

O art. 2º modifica a redação do artigo 377 do Código Civil, para que a situação dos adotivos seja equiparada à dos filhos legítimos e legitimados, salvo quanto à herança deixada pelos pais.

O art. 3º, a propósito do direito de sucessão, dispõe, mediante nova redação ao art. 1.605, § 2º, do Código Civil, que ao filho adotivo quando concorrer com legítimos ou legitimados, caberá apenas metade da herança que aos outros couber.

Como se vê, o assunto é de magna importância. Adoto os argumentos da excelente justificação apresentada pelo autor, e opino pela constitucionalidade e pela aprovação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1964. — *Geraldo Freire*, Relator.

Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, na 30ª Reunião Extraordinária de sua Turma "A", realizada em 25 de novembro de 1964, opinou, unânimemente, pela constitucionalidade, e, no mérito, pela aprovação do Projeto nº 398/63, nos termos do parecer do relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Arruda Câmara, no exercício da Presidência (art. 62 do R.I.), Geraldo Freire (Relator), Lauro Leitão, Mathews Schmidt, Floriceno Paixão, Vieira de Melo, Aderbal Jurema, José Barbosa, Geraldo Guedes, Wilson Martins, Ivan Luz, Argilano Dario e Raymundo Brito.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1964. — *Arruda Câmara*, no exercício da Presidência, (art. 62 do R.I.) — *Geraldo Freire*, Relator.

Colocado em Ordem do Dia para primeira discussão, foi-lhe oferecida emenda de autoria do Deputado Adylio Vianna.

EM PLENÁRIO EMENDA AO PROJETO, OFERECIDA

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Acrescenta ao artigo 372 do Código Civil Brasileiro o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único — Nos casos de abandono de recém-nascido o consentimento será suprido judicialmente, na forma do artigo 395, item IV, em favor da pessoa que o receber para criar."

Art. 2º — Acrescenta ao artigo 395 do Código Civil Brasileiro o seguinte item:

"Item IV — Que abandonar o filho recém-nascido, entregando-o a outra pessoa para criar."

Art. 3º — Acrescenta ao artigo 65 do Decreto número 4.857, de 9 de novembro de 1939, o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único. As pessoas que receberem o menor para criar, na forma do artigo 395, item IV, do Código Civil, os quais declararão essa circunstância, que fará parte do assentamento."

Art. 4º — Acrescenta ao artigo 32 do Decreto número 17.943-A, de 21 de outubro de 1927 (Código de Menores), o seguinte item:

"Item VI — Que abandonar o filho recém-nascido, entregando-o a outra para criar (Código Civil, artigo 395, IV)."

Art. 5º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Entre os casos previstos na legislação civil vigente com referência à perda do pátrio poder há uma omissão que, cada vez de forma mais grave, vem dando lugar a situações injustas em que são as maiores vítimas menores inocentes que, relegados pela mãe logo após o nascimento, são mais tarde reclamados, com evidentes prejuízos para si, seus pais de criação e a sociedade.

O número cada vez maior de mães solteiras e, mesmo entre os casais sem recursos, as muitas vèzes insuperáveis dificuldades de criação e educação dos filhos têm determinado o aumento do número dos recém-nascidos que são entregues à guarda de outras pessoas.

Os que recebem os menores, normalmente casais sem filhos e com ótimas condições morais e financeiras — notadamente quando a entrega lhes é feita por instituições especializadas —, criam pelos menores um amor real e profundo, esmerando-se em criar-lhes um ambiente propício à educação.

Tal dedicação é obviamente retribuída pela criança, que, ignorando sua verdadeira situação, se crê filho natural e dedica aos seus pais de criação um afeto filial.

Ocorre, então, que a mãe carnal, seguidamente, muitos anos após já criado e educado o menor já unido aos seus pais de criação por laços indissolúveis de amor e carinho recíprocos, reivindica-o, para devolvê-lo a um ambiente de miséria e de imoralidade, obrigando-o a viver com a mãe amasiada e até mesmo prostituta.

É visando evitar tais situações que se pretende completar e atualizar a legislação civil referente à Perda do Pátrio Poder à Adoção e ao Registro do Menor Abandonado, pondo-o a salvo da mãe desnaturada que, tendo-o abandonado quando mais dela precisava, procura reavê-lo muito tempo depois, roubando-o ao ambiente do qual já faz parte.

Há que evitar-se, também, os traumas emocionais não só do menor como daqueles que a êle se vincularam através de anos de amor, carinho e dedicação.

Com a presente Lei

a) perderá o Pátrio Poder a mãe que abandona o filho recém-nascido, entregando-o a outrem para criar;

b) a pessoa que recebe o menor ficará habilitada a registrá-lo, declarando a circunstância, após o que,

c) poderá adotá-lo, mesmo sem o consentimento da mãe ou dos pais, o qual será suprido judicialmente.

Atualmente, os menores são entregues, mas a mãe, na maioria das vezes desconhecida dos que recebem, não dá o consentimento exigido por Lei, impedindo assim a adoção legal, permanecendo o perigo de vir o menor a ser reivindicado anos depois com os graves prejuízos que se pretende evitar doravante.

Com a atualização da legislação civil pertinente, adaptando-a à realidade atual, a exemplo do que tem sido feito em outros países, se permitirá uma situação estável ao menor abandonado nessas condições, evitando-se os gravíssimos e irreparáveis prejuízos que a lacuna da Lei tem determinado para os menores, as famílias que os recebem e, em última análise, a Sociedade e o País.

LEGISLAÇÃO CITADA

Artigo 372 do Código Civil

Não se pode adotar sem o conhecimento da pessoa, debaixo de cuja guarda estiver o adotando menor ou interdito.

Artigo 395 do mesmo Código Civil:

I — que castigar imoderadamente o filho;

II — que o deixar em abandono;

III — que praticar atos contrários à moral e aos bons costumes.

Decreto nº 4.857, de 19-11-39

Artigo 65:

1º) o pai;

2º) em falta ou impedimento do pai a mãe, sendo neste caso o prazo para a declaração prorrogado por 45 (quarenta e cinco) dias;

3º) no impedimento de ambos, o parente mais próximo, sendo maior e achando-se presente;

4º) na sua falta e impedimento, os administradores de hospitais ou os médicos e porteiros, que tiverem assistido ao parto;

5º) finalmente, pessoa idônea da casa em que ocorrer, se sobreviver fora da residência da mãe;

6º) as pessoas encarregadas da guarda do menor.

Art. 32 do Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927:

Perde o pátrio poder o pai ou a mãe:

I — condenado por crime contra a segurança, a honra e honestidade das famílias, nos termos dos artigos 273, parágrafo único, e 277, parágrafo único, do Código Penal; (*)

II — condenado a qualquer pena como co-autor, cúmplice, encobridor ou receptador de crime perpetrado pelo filho, ou por crime contra êste (Lei número 4.242, de 5 de janeiro de 1921, artigo 3º, § 1º, número VII, letra b);

III — que castigar imoderadamente o filho (Código Civil, artigo 395, número I);

IV — que o deixar em completo abandono (Código Civil, artigo 395, número II).

V — que praticar atos contrários à moral e aos bons costumes (Código Civil, artigo 395, nº II).

Plenário, 22 de março de 1965. — *Adylio Vianna*.

(DCN-SI — Suplemento — 24-3-65, pág. 10).

(*) artigos do Código Penal vigente em 1927.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parecer sobre a emenda de Plenário oferecido pelo Relator

A emenda, de autoria do nobre Deputado Adylio Vianna, corresponde, exatamente, ao Projeto número 1.917, de 1964, em tramitação na Câmara, e que já teve, nesta Comissão, parecer do nobre Relator Deputado Arruda Câmara, em sentido favorável, com substitutivo, havendo pedido vista o nobre Deputado Accioly Filho, que ontem emitiu o seu voto, atualmente em estudo pelo eminente Relator.

Opino, assim, que o conhecimento dela se opere através da discussão daquele projeto autônomo. Em consequência, opino pela rejeição da presente emenda.

Brasília, em 24 de junho de 1965. — *Geraldo Freire*, Relator.

Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ordinária de sua Turma "B", realizada em 24 de junho de 1965, opinou, unânimemente, pela rejeição da emenda de plenário ao Projeto número 398-A-63, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente; Geraldo Freire, Relator; Nelson Carneiro, Ulysses Guimarães, Accioly Filho, Arruda Câmara, Osni Regis, Altino Machado e Noronha Filho.

Brasília, em 24 de junho de 1965. — *José Barbosa*. Vice-Presidente no exercício da Presidência — *Geraldo Freire*, Relator.

Requerimento de Audiência

Aprovado. — Em 31-10-69 — *Henrique La Rocque*.

Senhor Presidente:

Requeiro, na forma regimental, a Audiência da Comissão de Constituição e Justiça para novo exame do Projeto nº 398-63, diante da Lei número 4.655, de 2 de junho de 1965, que dispõe sobre a legitimação adotiva.

Sala das Sessões, 31 de outubro de 1969. — Deputado *Geraldo Freire* — Líder da ARENA.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

*I — Parecer do Relator**Relatório*

O Projeto nº 398-63 é de autoria do então Deputado Tarso Dutra, hoje Senador.

Visa atualizar o instituto de adoção prescrito no Código Civil, modificando a Lei nº 3.133, de 8-5-67.

Recebeu parecer favorável da Comissão de Justiça, inclusive a emenda de Plenário apresentada pelo Deputado Adylio Vianna, ambos os pareceres do Deputado Geraldo Freire.

Agora nos vem redistribuído para reexame, em face da sanção à Lei nº 4.655, de 2 de junho de 1965, de iniciativa do Deputado Jaeder Albergaria.

Este é o Relatório.

Parecer

Como primeira providência para relatar este palpitante assunto, anexamos uma cópia da Lei número 4.655, de 2 de junho de 1965, sancionada pelo saudoso Presidente Castelo Branco, e que dispõe sobre a legitimidade adotiva.

O instituto de legitimação adotiva foi buscado no direito francês e vem completar a adoção conhecida e consagrada no Código Civil, para o infante exposto, os filhos de pais desconhecidos, os doados por escrito, os abandonados livres do pátrio poder até 7 anos, os órfãos de cidade não reclamados por parentes por mais de um ano, os naturais reconhecidos apenas pela mãe, e ainda os maiores de 7 anos que já se achavam sob a guarda dos legitimantes.

Embora só em 1965 o legislador acordasse para o tema, ele já era atual

prova Clóvis Bevilacqua, que ponteia às fls. 270, vol. 2, do seu Código Civil Comentado:

“Não se trata, simplesmente, de encontrar um continuador da família; nem, por outro lado, devemos arreçar de que pela adoção se possam perfiilar adúlteros e incestuosos. Se somente para esse fim servisse a adoção, já seria de alta valia o seu préstimo. O que é preciso, porém salientar é a ação benéfica, social e individualmente falando, que a adoção pode exercer, na sua fase atual. Dando filhos a quem não os tem pela natureza, desenvolve sentimentos afetivos do mais puro quilate, e aumenta, na sociedade, o capital de afeto e de bondade, necessário ao seu aperfeiçoamento moral”.

Outros juristas abordaram e abordam a matéria, que realmente atrai pelo seu conteúdo.

Um anteprojeto chegou a ser redigido por uma comissão, formada por *Orozimbo Nonato* e pelos professores *Orlando Gomes*, da Bahia, e *Caio Mário da Silva Pereira*, de Minas Gerais.

Acabou prevalecendo a referida Lei nº 4.655, que sofre sérios ataques do Professor *Orlando Gomes*, em sua obra “Direito de Família”, quando estabeleceu, principalmente, que um dos cônjuges adotantes tenha mais de 30 anos, e quando permite aos desquitados legitimar.

Igualmente Antônio Chaves, no livro “Adoção e Legitimação Adotiva”, além de criticar vários pontos da Lei citada, aponta também interessantes sugestões para oportunas e futuras modificações.

Antes de concluir meu parecer, quero sugerir à douta Comissão de Justiça, com referência ao que neste Plenário foi decidido, que quando surgirem assuntos da natureza do que ora é relatado, seja extraída uma cópia do parecer, para uso posterior, quando se fôr examinar o Código Civil.

Não é outra, aliás, a razão da prolixidade do parecer.

Se não tivéssemos a intenção de oferecer subsídios à discussão e votação do futuro Código Civil, bastar-nos-ia propor o arquivamento do projeto, como de fato agora propomos, pois o mesmo visa modificar a Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1967, que é expressamente revogada pelo artigo 12 da Lei nº 4.655, de 2 de junho de 1965.

E' o nosso parecer, respeitadas melhores luzes.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 1971. — Dep. *Altair Chagas* Relator.

II — Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de sua Turma “B”, realizada em 16 de abril de 1971, opinou, unânimemente, pela rejeição por prejudicialidade do Projeto número 398-63, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: José Bonifácio, Presidente — Altair Chagas, Relator — Petrónio Figueiredo — Aírto Rios — Luiz Braz — Elcio Álvares — Hildebrando Guimarães — Dib Cherem — João Linhares — Severo Eulálio — Lisâneas Maciel — Waldemiro Teixeira e Célio Borja.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 1971. — Dep. *José Bonifácio* Presidente. — Dep. *Altair Chagas* Relator.

2) PROJETO Nº 3.012, DE 1965

Modifica a Lei nº 3.133, de maio de 1957, que atualiza o instituto da adoção.

(DO SR. JAEDER ALBERGARIA)

(*A Comissão de Constituição e Justiça*)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Havendo motivos justos e conveniência para o adotando, só os maiores de 30 anos, sem prole legítima ou legitimada, podem adotar.

§ 1º — Podem solicitar a adoção os dois cônjuges, se um dêles contar mais de 30 anos e forem casados há mais de 5 anos; mas são dispensados os requisitos de limite de idade e duração do casamento, no caso de esterilidade absoluta e definitiva da mulher, averiguada por perícia médica.

§ 2º — O adotante há de ser pelo menos 15 anos mais velho que o adotado, exceto se fôr filho de um dos cônjuges e, neste caso, a diferença de idade será de 10 anos, no mínimo.

§ 3º — A mesma adoção poderá compreender vários adotados, e o filho adotivo não obstará à adoção ulterior, se o adotando fôr irmão do já adotado, ou de sexo diferente.

Art. 2º — Ninguém pode ser adotado por duas pessoas, salvo se forem marido e mulher; mas, no caso de morte do adotante ou adotantes, poderá haver nova adoção.

Art. 3º — Enquanto não der contas de sua administração, e saldar o seu alcance, não pode o tutor, ou curador, adotar o pupilo ou curatelado.

Art. 4º — Nenhum dos cônjuges pode adotar sem o consentimento do outro, salvo se estiver impedido de manifestar sua vontade ou no caso de desquite.

Parágrafo único — O maior, ou menor, com mais de 16 anos, deverá consentir pessoalmente em sua adoção.

Art. 5º — Para o menor que tenha pais, será necessário o consentimento do pai e da mãe, mas bastará o consentimento de um dêles, se tiver a guarda do menor no caso de desquite ou se o outro não puder manifestar a sua vontade.

Art. 6º — Se o menor fôr abandonado, ser-lhe-á nomeado tutor especial, que será o representante da Instituição ou a pessoa, sob cuja guarda estiver o menor.

Art. 7º — No caso de recusa abusiva do consentimento, será êle suprido judicialmente.

Art. 8º — Se morrer o adotante, depois de manifestado o consentimento, será admitida a adoção, que produzirá efeitos desde a morte.

Art. 9º — Antes de ser deferida a adoção, o adotando menor será confiado à guarda do adotante, num período probatório até 6 meses, que poderá ser prorrogado a critério do Juiz e de acôrdo com a peculiaridade do caso concreto.

Art. 10 — A adoção conferirá o nome do adotante ao adotado, que o acrescentará ao seu próprio.

§ 1º — Se o adotando fôr menor de 16 anos, ou estiver rompido o vínculo com a família de origem, a adoção lhe conferirá pura e simplesmente o nome do adotante, se a sentença não dispuser o contrário.

§ 2º – Se a adoção fôr feita por ambos os cônjuges, o adotado receberá o nome do marido.

§ 3º – Se o adotante fôr a mulher, o adotado terá o nome do marido, se não opuser; mas se o marido não puder manifestar a sua vontade, o Juiz decidirá soberanamente.

Art. 11 – O adotado conserva os seus direitos e deveres para com a família natural, mas o pátrio poder será transferido do pai natural para o pai adotivo.

Parágrafo único – Será nomeado tutor do menor, no caso de morte, ausência e interdição do adotante, salvo se forem adotantes ambos os cônjuges, passando ao sobrevivente o exercício do pátrio poder.

Art. 12 – O parentesco resultante da adoção estende-se aos descendentes legítimos do adotado, observando-se, quanto aos impedimentos matrimoniais, o disposto no art. 133, nºs III e V, do Código Civil.

Art. 13 – Poderá ser rompido o vínculo do menor com a família de origem, a pedido do adotante, mas a adoção conservará todos os seus efeitos, se ocorrer nôvo vínculo de filiação.

Art. 14 – Ainda que sobrevenham filhos dos adotantes, a adoção produzirá os seus efeitos, e o adotado terá na sucessão do adotante cota hereditária igual a de filhos legítimos.

Art. 15 – A obrigação alimentar é recíproca entre adotante e adotado e continua no adotado para com a família natural, se não houver sido rompido o vínculo.

Art. 16 – A adoção pode ser revogada, quando o adotado cometer ingratitude contra o adotante, e revelar-se mentalmente anormal, ou o adotante perder o pátrio poder, e levar vida criminoso e depravado; a pedido do adotado, um ano após cessada a menoridade ou interdição; quando as duas partes convierem; e nos casos de nulidade.

Art. 17 – Não será admissível a revogação, se o adotado tiver menos de 13 anos.

§ 1º – O Ministério Público promoverá a revogação, se o menor contar mais de 13 anos de idade.

§ 2º – No caso de rotura do vínculo com a família de origem, o adotante só poderá pedir a revogação depois da maioridade do adotado.

Art. 18 – A revogação será declarada judicialmente e, se o adotado fôr menor de 18 anos, será competente o Juiz de Menores.

Art. 19 – O Juiz da adoção será o Juiz Cível, do domicílio do adotante, se o adotando fôr maior de 18 anos; e, se menor, o Juiz de Menores.

Art. 20 – A adoção será deferida pelo Juiz, ouvido o Ministério Público e depois de verificar se foram cumpridos os requisitos legais e se há motivos justos e conveniência para o adotando.

§ 1º – Durante o período probatório, serão realizados o estudo social do caso e de exames médicos necessários para verificação da saúde e aptidão do menor para a adoção, e de idoneidade moral do adotante, sua saúde física e mental e sua situação econômica.

§ 2º – No juízo de menores, o processo correrá em segredo de justiça.

§ 3º – A sentença disporá sobre o nome e a rotura do vínculo com a família natural, se fôr o caso.

Art. 21 — A sentença, depois de transitada em julgado, produzirá seus efeitos entre as partes e terceiros.

Art. 22 — Na sentença o Juiz ordenará que se expeça mandado de averbação no Registro Civil, à margem do assento do nascimento do adotado, com menção do seu nome acrescido ou substituído, e os nomes dos adotantes.

§ 1º — Nas certidões de registro não se mencionará a circunstância da adoção, salvo autorização judicial, quando houver interesse moral justificado.

§ 2º — A condição de adotado será revelada ao menor antes de 3 anos.

§ 3º — O funcionário que infringir este artigo incorrerá nas penas do art. 325 do Código Penal.

Art. 23 — Também a revogação da adoção será averbada ao Registro Civil, depois de transitar em julgado a sentença.

Sala das sessões, 23 de junho de 1965. — *Jaeder Albergaria.*

Justificação

1. Convém que seja autônomo o diploma legal da adoção, sobretudo, encarada como instrumento de amparo ao menor abandonado. E' que, nesse sentido, é instituto em formação, sujeito a contínuas modificações, como se vê, por exemplo, com a lei francesa da adoção, recebendo várias modificações, num curto período, para atender às necessidades de aperfeiçoamento. De resto, a lei da legitimação adotiva destaca-se do Código Civil, como se verifica do respectivo projeto em sua fase final no Congresso.

2. Realmente, merece ser modificada a Lei nº 3.133. O Prof. Dolor Barreira fez justas críticas a essa lei ("Revista Rorense", vol. 174, pg. 54). De fato, esse diploma legal rompeu com nossa tradição jurídica e não se ajustou às linhas atuais do instituto, como o consagraram as legislações mais modernas. Por exemplo, silenciou-se sobre a intervenção judicial na adoção; sobre a adoção do menor abandonado; maior precisão nos requisitos de fundo e forma, bem como dos efeitos da adoção, a revogação e a averbação do registro do adotado.

3. Realmente, a figura jurídica atual da adoção põe em primeiro plano o adotado e caracteriza-se, sobretudo, como instrumento de proteção do menor sem família. A sua evolução não chegou ao seu término e veio complementá-la a legitimação adotiva; ("Revista Forense", vol. 164, p. 431). A esse propósito, diz C. Launay em "L'Adoption", p. 191:

"La législation initiale avait surtout pour objet les problèmes de succession et d'héritage: ceux-ci sont aujourd'hui au second plan. En revanche, tout ce qui concerne le sort de l'enfant dans sa nouvelle famille, ses besoins psychologiques et affectifs, les règles qui s'imposent si l'on veut éviter les échecs, tout cela se fait jour peu à peu dans la loi."

R. Savatier faz a mesma observação, em "Sauvegarde de l'Enfance", 5/1951, p. 392:

"Tout a, aujourd'hui, changé d'aspect. Les adoptions qui sont multipliées à une époque récente, et qu' a deux reprises, son vraiment celles d'enfant en détresse, auxquels des adoptants veulent donner un foyer."

4. Impõe-se, pois, a apresentação do presente projeto, com esta justificação:

5. No artigo 1º restaura-se a expressão: "sem prole legítima ou legitimada". Procedente a crítica do Prof. Dolor Barreira ("Rev. Forense", 174/54.)

Comentando a recente reforma da lei francesa, de 23 de dezembro de 1958, anota Rouast, "Sauvegarde", 7/8, de 1959, p. 502:

"La condition d'absence d'enfant légitime est maintenue."

Em verdade, trata-se de regra quase universal. O adotado poderia prejudicar o filho legítimo, quanto ao seu desenvolvimento afetivo e à sucessão hereditária, o que poria em risco a adoção.

6. No parágrafo 1º do art. 1º prevê-se a dispensa do limite de idade e duração do casamento, no caso de esterilidade absoluta, provada por perícia médica, a exemplo do diploma francês de 1958, "Ordonnance n° 58-1306, du 23 décembre 1958", art. 344. Óbvio a razão da dispensa, eis que no período probatório se aferirá da aptidão física e mental do casal, e há necessidade de estender-se a aplicação do instituto, como instrumento de amparo ao menor sem lar.

O parágrafo 2º reduz a diferença de idade entre o adotante e o adotado, em duas hipóteses. A razão é ainda facilitar a aplicação da adoção, sem prejuízo das garantias de seu êxito.

O parágrafo 3º especifica os casos da adoção plural, e sua justificação tem motivos psicológicos. É uma das recomendações do Colóquio de Londres de 1952:

"Plural adoption is to be recommended, i.e. the completion of a miniature family of one's own with adopted children, generally younger, and the adoption of two or more children by childless couples."

7. No art. 2º, inovou-se apenas quanto à possibilidade de nova adoção, morto o adotante.

8. Os arts. 4º e 7º precisam os requisitos do consentimento, para melhor garantia da adoção. Disso não cogitou a Lei n° 3.133. O maior de 16 anos dará o seu consentimento pessoalmente. Terão também de expressar o consentimento os pais do adotando e haverá suprimento judicial no caso de recusa abusiva. O menor de instituição ou sob guarda terá tutor especial, que será o representante da instituição ou o encarregado da guarda. Põe-se em relêvo que a verificação da capacidade legal do adotante e adotado compreende implícitamente o exame médico da aptidão física e mental para a adoção, como bem acentua Savatier, o. citada, p. 401:

"La capacité du mineur doit d'ailleurs s'apprécier non seulement quant à sa représentation juridique, mais encore quant à son aptitude physique et psychique à l'adoption.

C'est également sous l'angle de l'aptitude physique et psychique qu'il convient de s'interroger sur la capacité de l'adoptant."

9. Antes de deferida a adoção, inicia-se o período de ensaio, sem o que seria incerto o êxito da adoção. Muitas legislações prevêm o "probation period" (Y. Marx, o. citada, p. 413). Diz a respeito Savatier (o. citada, p. 406):

"Car une période d'épreuve constitue une préparation normale à un acte aussi grave et aussi définitif que l'adoption."

10. Os arts. 10 e 14 dispõem sobre os efeitos da adoção que se referem à transmissão do nome, pátrio poder, obrigação alimentar e sucessão hereditária. O adotado acrescentará o nome do adotante ao seu próprio ou o substituirá ao seu se fôr menor de 16 anos, ou maior de 16, quando rompido o laço com a

família de origem. O pátrio poder transfere-se ao adotante, mas o adotado conserva seus direitos e deveres com a família natural. O adotado adquire o direito de sucessão sobre os bens do adotante e há igualdade entre o filho adotivo e o legítimo, quando superveniente à adoção.

A restrição do art. 1.605, § 2º, do Código Civil, mereceu justa censura de Clóvis, ao apontar a sua contradição com os princípios da adoção, Código Civil, VI/60:

“Aos filhos adotivos também se reduziu a cota hereditária, quando concorrerem com os legítimos supervenientes à adoção.”

“É outro dispositivo que dificilmente se justifica em face dos princípios, e que não se harmoniza com as legislações, que conferem direitos sucessórios ao filhos adotivos. *Explica-se o dispositivo como resultado da influência dos que combatiam o instituto da adoção* ou lhe negavam conseqüências hereditárias.”

10. Os arts. 16 e 18 tratam da revogação da adoção. A inovação refere-se à irrevogabilidade da adoção do menor abandonado até 13 anos. Tem a sua causa em razões de ordem psicológica. As contínuas separações do menor são prejudiciais à formação e desenvolvimento da personalidade do imaturo. Quanto ao menor de mais de 13 anos, cabe ao M.P. promover a revogação.

11. Os arts. 19 e 23 dispõem sobre as condições de forma da adoção. Para a adoção do maior de 18 anos, será competente o juízo cível do domicílio do adotante. Para o menor será o juízo de menores. Suprime-se o contrato para ter lugar a intervenção judicial. As legislações modernas estão de acordo quanto à exigência da intervenção do Estado cada vez mais acentuada (Y. Marx, Sauvegarde, 5/1951, p. 414). J. E. Coll observou que, se para muitos atos sobre bens menores é necessária a intervenção judicial, com maior razão se imporá a presença do Estado, quando está em causa a pessoa do menor (o. citada, p. 174, nota 82):

“Más importante que cuidar el patrimonio nos parece cuidar la persona misma”.

Rouast, no comentário à reforma de 1958, ressaltou (o. citada, p. 505):

“L'innovation principale dans les formalités imposées pour l'adoption porte sur la suppression du contrat. En réalité, le rôle du tribunal était essentiel, car il n'appartient pas aux individus de modifier la composition de la famille par des conventions; il faut l'intervention de la puissance publique représentée par le tribunal.

Le législateur montrait ainsi qu'en matière d'adoption c'est avant tout la décision qui importe.”

12. Além da documentação legal, terá o juiz que apreciar o estudo social do caso e os exames médico-psicológicos, o que deve merecer especial ênfase para o sucesso de adoção. Aliás, é uma das recomendações do “Children's Bureau” (Children's Bureau Publication, nº 331, 1949, p. 16). Por seu turno, o Conselho Geral da União Internacional de Proteção à Infância explicita o seguinte requisito:

f) L'examen très complet de l'enfant et une enquête approfondie sur les adoptants, leur caractère et leurs circonstances ne suffisent pas à

assurer le succès d'une adoption. Les parents adoptifs et l'enfant devraient avoir l'occasion de faire connaissance à l'avance; et aucune décision légale ne devrait être prise avant la fin d'une période d'essai."

Conseqüentemente, não se pode cancelar a exigência do estudo social e exames técnicos. O instituto será aplicado com mais freqüência nos grandes centros urbanos, onde é maior a incidência do menor sem lar. Ora, os juizados de menores de São Paulo, Belo Horizonte, Pôrto Alegre, e outras capitais já são dotados de assistentes sociais e psicologistas. Aumenta o número destes profissionais, graças à procura do mercado de trabalho e expansão das faculdades de filosofia e escolas de Serviço Social.

13. A adoção deve produzir efeitos depois de transitada em julgado a sentença, não só quanto às partes, como também quanto aos terceiros. Assim dispuseram os códigos alemão e italiano. Coll dá a razão (o. citada p. 242):

"Por outra parte, no se puede asignar demasiado valor a la inscripción. La sentencia de adopción es un instrumento público, y posee por si misma autenticidad y fecha cierta".

14. A emenda que autoriza a inscrição do nascimento do menor abandonado, sem mencionar a adoção, importaria na falsidade do estado civil. A fonte da emenda teria sido o art. 3º da Lei uruguaia nº 10.674, de 25-11-45, sobre legitimação adotiva. Coll pôs em relêvo o absurdo dêsse artigo, (o. citada, p. 616). Na verdade, a suposição de parto legalizada não acabaria com a fraude de registrar como próprio filho alheio. Logo, não teria razão de ser a emenda.

As precauções em tórno do registro civil bastariam para a garantia da adoção. Seria suficiente explicitar-se o que está virtualmente contido no art. 14 do Decreto-lei nº 3.200, de 19-4-41, dando-se seguimento à mesma tradição jurídica. Na França rejeitou-se a emenda, calcada no modelo russo e uruguio, que preconizava a falsificação do registro (Savatier, o. citada, p. 305):

"On á été jusqu'à lui (commission de réforme de l'état civil) proposer de falsifier matériellement les registres de l'état civil. Attitude extreme à laquelle elle ne pouvait que se refuser."

Sobretudo a lei não pode consagrar uma mentira. O direito natural e a lei positiva dão como limite ao segredo o interêsse do bem comum e o de terceiro. Em outro tópicó, diz Savatier, (p. 401):

"Et nous croyons que l'organization même de l'état civil par la preuve qu'il doit donner et la confiance qui doit s'y attacher, exclut les cachotteries systematiques et, à plus forte raison, les mensonges".

15. É aconselhável a revelação da condição de adotado ao menor, antes dos 3 anos. Acabará por descobrir a sua situação. A revelação tardia é causa de muitos traumatismos que acabam por comprometer o êxito da adoção. J. Guillemant, Informatismos, dezembro de 1958, p. 142:

"plus l'enfant a appris tôt sa situation d'adopté, plus il possède un sentiment de sécurité et moins il a des troubles de la parole, de timidité et de reactions de dépendence. Il est toujours dangereux de laisser l'enfant dans l'ignorance de sa situation car il l'apprendra toujours d'une manière désastreuse pour lui et son foyer adoptif."

Igual parecer de dois outros especialistas: Launay, o. citada, p. 142, e J. Bowlby, "Material Care and Mental Health", p. 106. É uma das recomendações do Colóquio Internacional de Londres:

"Adopted children should, from an early age (about 3 years) be told in a matter of fact way about the adoption."

(DCN — S.I. — Suplemento — 13-8-65, pág. 22)

(Projeto arquivado nos termos dos arts. 104, 182 e 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 58, § 2º, da Constituição Federal, e Res. nº 50, de 1964, (DCN — S.I. 2-4-1971 — pág. 29).

PROJETO Nº 1.660, de 1968

Altera dispositivos das Leis nºs 3.071, de 1º de janeiro de 1916 — Código Civil Brasileiro, e 3.133, de 8 de maio de 1957, que atualiza o instituto da adoção prescrita no Código Civil.

(Do Sr. Francisco Amaral)

(Às Comissões de Constituição e Justiça.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O artigo 372, do Código Civil passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 372 — Não se pode adotar sem o consentimento do adotado, se maior.

§ 1º — O menor relativamente incapaz manifestará o seu consentimento no próprio instrumento, pessoalmente, independente da assistência de seu representante legal.

§ 2º — O menor absolutamente incapaz ou o nascituro, assim que cessar a sua incapacidade absoluta, manifestarão o seu consentimento mediante simples requerimento dirigido ao Juiz de seu domicílio e averbado no Registro Civil competente, servindo de mandado a própria petição.

§ 3º — A adoção produzirá seus efeitos desde logo, até que dela se desligue o adotado.

Art. 2º — Fica acrescentado mais um parágrafo ao art. 2º da Lei nº 3.133, de 8-5-57, com a seguinte redação, passando, assim, o seu parágrafo único a ser o § 1º:

.....
 § 2º — O registro de nascimento do adotado permanecerá inalterável, devendo nêles apenas averbar-se o ato, mediante simples apresentação da escritura de adoção ao Oficial competente. Nas certidões a serem expedidas, deverão figurar os adotantes como pais do adotado e os ascendentes daqueles como avós, sem qualquer referência, porém, à filiação legítima ou ilegítima.

Art. 3º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

A atual redação do art. 372 do Código Civil, dada pela Lei nº 3.133, de 8-5-57, que alterou diversos dispositivos do instituto da adoção, e o laconismo do art. 2º e seu parágrafo único da citada Lei vêm dando margem a dúvidas e a interpretações e entendimentos os mais desencontrados, que redundam, sempre,

em prejuízo da própria aplicação da Lei, impedindo, assim, a que o instituto, já bastante evoluído, mais se aperfeiçõe e mais se complete para alcançar a sua finalidade, benéfica, altamente social e profundamente humana. Dispositivos tão mal inspirados, vêm contribuindo no sentido de que centenas e centenas de situações de fácil solução se transformem em cruciantes e insolúveis problemas, tanto na esfera jurídica, como na social.

Ora, ninguém ignora que, hoje em dia, em sua quase totalidade, as adoções se dirigem aos menores abandonados infelizes criaturas postas no mundo e largadas ao sabor do destino, quase sempre frutos de uniões ilícitas, e cujos pais quando não ocultam a paternidade, desaparecem ignorando-se, na maioria dos casos, até mesmo quem os sejam.

Tais fatos, muito comuns na vida real, quando não impossibilitam, dificultam ao extremo a obtenção do consentimento dos pais ou representantes legais para o ato da adoção. A nomeação de tutor, que supriria a falta dos pais, exige uma caminhada longa a percorrer, através de ação própria em que se decreta a perda do pátrio poder, embora a nomeação de tutor devesse se obter com maior facilidade, não só por não fazer coisa julgada, como também porque constitui absurdo respeitar o pátrio poder daquele que não soube honrá-lo. E a nomeação de um Curador Especial, sugerida por eminentes tratadistas, também não se obterá com a desejada facilidade, porque naturalmente deverá ser precedida de prova de abandono, nem sempre fácil de se produzir.

É indubitável que tôda essa série de dificuldades refreia o ânimo daqueles que pretendem adotar uma criança. E não seria justo que, além de darem um lar, um nome e às vezes, até mesmo um patrimônio econômico, que é o caso dos casais sem filhos, ainda tenham que enfrentar uma série de obstáculos de ordem judicial a lhes barrarem a intenção que é de todo nobre e louvável.

Na adoção, quer se considere esta, quanto à sua natureza jurídica, um ato bilateral de vontade, quer unilateral, entendemos ser perfeitamente dispensável o consentimento do adotado, enquanto menor, já que lhe é facultado dela se desligar, no ano imediato ao em que cessar a menoridade. Aliás, é o que ocorre com o reconhecimento de filhos, ato de grande relevância de enormes repercussões e de mais importantes conseqüências que a adoção, porque cria e gera direitos e obrigações de maior vulto. Na adoção é mais restrito, não indo além das pessoas do adotante e do adotado.

O art. 362, do Código Civil, que não foi revogado pela Lei nº 883, que dispõe sobre o reconhecimento de filhos ilegítimos, há que ser necessariamente, reproduzido, *mutatis mutandi*, para o instituto da adoção em ordem a exigir-se o consentimento do adotado, só quando maior, e facultá-lo quando cessar a sua incapacidade absoluta, possibilitando-lhe o direito de desligar-se da adoção, logo que cessar a menoridade. Aliás, esse direito já está expressamente previsto no art. 373 do Código Civil, o que vem em abono de nosso entendimento, de ser perfeitamente dispensável, por precário, simbólico e inoperante, o consentimento dos pais e outros representantes legais para a adoção.

Ao cessar a sua incapacidade, o menor já tem o necessário discernimento, tanto assim que, atingida a idade de 16 anos pode, inclusive, aceitar doações e até mesmo fazer testamentos e disposições de última vontade.

Note-se que na "legitimação adotiva", que outra coisa não é que a própria adoção, apenas com outra roupagem não se exige, em qualquer de seus dis-

positivos, o assentimento ou autorização de quem quer que seja, para que se efetive a legitimação. Não há, pois, razão para dois pesos e duas medidas.

Assim, dispensando-se a exigência de tal consentimento, evitar-se-ia uma flagrante contradição entre duas leis que cogitam de um mesmo e único instituto. E as adoções surgiriam em maior número, em benefício de centenas e centenas de menores desamparados e assim da própria sociedade.

Quanto ao nome: êste, por igual tem sido outro cruciante problema, também dando margem a dúvidas e às mais variadas e contraditórias interpretações. E' outro fator que tem se constituído em verdadeiro espantallo àqueles que pretendem adotar um menor, porque essa questão de nome tem também o seu lado sentimental.

Permite o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 3.133, que na adoção serão declarados quais os apelidos de família que passará a usar o adotado, e que êste poderá formar seus apelidos, conservando os dos pais de sangue, ou acrescentando os do adotante, ou, ainda, somente os do adotante, com exclusão dos apelidos dos pais de sangue.

Por outro lado, o art. 7º da Lei nº 883, de 21-10-49, dispõe textualmente que, "no Registro Civil, proibida qualquer referência à filiação ilegítima da pessoa a quem interessa, far-se-á remissão a esta lei".

A seu turno, a Lei nº 3.200, de 19-4-41, que dispõe sobre a Organização e Proteção da Família, em seu art. 14, no Cap. VII, que cuida dos filhos naturais, reproduz em outras palavras, o dispositivo legal acima citado.

Ê evidente o intuito do legislador: não expor ao vexame os filhos ilegítimos, encobrendo uma situação humilhante perante a sociedade e atribuindo-lhes uma situação aparente de filhos legítimos.

Ora, o vínculo jurídico resulta de lei e não de uma certidão. O valor da pessoa está no que ela é, por seus atos, por suas atitudes e por sua conduta no meio social em que vive, e não por ser filho ou neto desta ou daquela pessoa.

Portanto, não se vislumbra qualquer inconveniente em que das certidões de nascimento fiquem constando não só o nome que o adotado passará a usar e os nomes dos adotantes como seus pais, sem se referir à filiação legítima ou ilegítima, o que, aliás, vem sendo permitido, mas também os nomes dos pais dos adotantes como avós do adotado. Note-se bem: isso nas certidões que forem expedidas, e não nos assentos de nascimento, que não serão alterados em uma vírgula sequer.

O que não se nos afigura certo é expedir-se uma certidão de nascimento, na qual fiquem constando o nome do registrado e os de seus pais adotivos, e, como avós paternos e maternos, os nomes de seus avós de sangue. Lógicamente, não haverá coincidência de nomes, e então a situação se complica tãda, com a inversão dos papéis: os adotantes aparecerão como filhos naturais. O ridículo tomaria proporções maiores, em ocorrendo a hipótese, perfeitamente possível, de serem brasileiros os adotantes e estrangeiros os avós consanguíneos.

E atente-se para o fato de que na legitimação adotiva, cujos efeitos são os mesmos que os da adoção, manda-se até anular, coisa muito mais grave, o próprio registro original, lavrando-se nôvo, em que constarão os nomes dos adotantes como pais legítimos e os nomes dos ascendentes dos mesmos.

Se uma certidão extraída com os nomes dos pais dos adotantes como avós do adotado, no caso de adoção, não tem sido permitido, sob o fundamento de não refletir a verdade, embora seja apenas para aparentar uma situação real, de efeito meramente externo, que dizer do próprio assento, com maiores inverdades, quando se tratar de legitimação adotiva?

O mesmo sucede a respeito do reconhecimento de filho: opera-se uma profunda alteração nas relações de parentesco e de sucessão entre pais e filhos, avós e netos e, tanto no caso de reconhecimento, como de legitimação adotiva, não houve qualquer interferência ou consentimento dos avós. No entanto, os nomes destes figurarão, não só das certidões, mas dos próprios registros de nascimento.

Não se deve olvidar, por derradeiro que, para qualquer eventualidade, o registro de nascimento do adotado permanece íntegro, sem qualquer alteração. A referência aos nomes dos avós nas certidões não cria para estes qualquer obrigação para com o adotado. Por outro lado, não gera para este qualquer direito contra aquêles. Os efeitos são meramente aparentes.

Estas, as razões que nos moveram a apresentar este projeto de lei, que não visa outro alvo que não o de tornar coerentes duas legislações que cuidam de um mesmo instituto e facilitar a aplicação de uma Lei eminentemente humana e de grande alcance social.

Sala das Sessões, 20 de agôsto de 1968. — Deputado *Francisco Amaral*.

LEGISLAÇÃO CITADA

Código Civil Brasileiro

LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916

.....

 Art. 372 — Não se pode adotar sem o consentimento do adotado ou de seu representante legal, se fôr incapaz ou nascituro.

LEI Nº 3.133, DE 8 DE MAIO DE 1957

Atualiza o instituto da adoção prescrita no Código Civil Brasileiro.

.....

 Art. 2º — No ato da adoção serão declaradas quais os apelidos da família que passará a usar o adotado.

Parágrafo único — O adotado poderá formar seus apelidos conservando os dos pais de sangue; ou acrescentando os do adotante, ou, ainda, somente os do adotante, com exclusão do apelidos dos pais de sangue.

(DCN (S.I.) 15-9-68. pág. 6.227.)

Tramitação:

Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça.

Ofício nº 131/68, datado de 26 de setembro, de CCJ, solicitando o encaminhamento do Projeto à Comissão Especial do Código Civil.

DCN — S.I. 3-10-68 — pág. 6.746.

Projeto arquivado nos termos dos arts. 104, 182 e 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 58, parágrafo 2º da Constituição Federal, e Resolução nº 50, de 1964 — (DCN — S.I.) 2-4-1971 — pág. 38).

Requerimento do Senhor Dep. Francisco Amaral, solicitando o desarquivamento da proposição (deferido) DCN — S.I. 8-6-71 — pág. 1.644.

NOTAS

1. "Encyclopaedia Britannica" — vol. 1 — pág. 165 e "Grand Larousse Encyclopédique" — vol. 1 — pág. 104.
2. *Sociologie de L'Adoption — Étude de Sociologie Juridique* — Préface de Jean Carbonnier — Paris — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — 1969 — pág. 10.
3. Chaves, Antonio — "Adoção e Legitimação Adotiva" — Editora Rev. dos Tribunais — 1966 — págs. 44/7.
4. Rodrigues, Silvio — "Direito Civil — Direito de Família" — vol. 6 — pág. 325.
5. Ob. cit. pág. 1.
6. Apelação n.º 4.992 — Trib. de Justiça do Paraná — 2.C. — Relator Des. Manoel Lacerda Pinto — Rev. de Jurisprudência Brasileira, março, 1953 — pág. 139 — vol. 98.
7. Jurisprudência citada por Dirceu A. Victor Rodrigues "in" "O Código Civil perante os Tribunais" — vol. I — pág. 326.
8. "Código Civil (3ra. Edición con las últimas modificaciones) Comentarios — concordancias y exposición de motivos. Por J. V. Fajardo.
9. Chaves, Antonio — ob. cit. pág. 59.
10. "Suplemento al Código Civil de la República Dominicana" — Preparado por el Dr. Plinio Terrero Peña — Santo Domingo, 1961 (Anexo ao Código Civil de la República Dominicana — Leys que lo modifican y lo completan).
11. "República de Chile — Código Civil" — Edición Oficial (Al 31 de Marzo de 1970, aprobada por Decreto n.º 883, de 3 de junio de 1970, del Ministerio de Justicia) Editorial Jurídica de Chile — 1970.
12. Ramon, Francisco Bonet — "Código Civil comentado (con sus apendices forares)" — Aguilar, segunda edición, 1964.
13. Obra supra, pág. 220.
14. "Código Civil Português" — Jacinto Fernandes Rodrigues Bastos — Notas remissivas à lei anterior e outros diplomas legais e aos trabalhos preparatórios — Livraria Almedina — Coimbra 1966.
15. "Current legal developments" in "The International and Comparative Law Quarterly" — vol. 19 — Part. 3 — July 1970 — 4th series — págs. 510.
16. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Centre National de la Recherche Scientifique — Tome XV — 1963 — págs. 245/5.
17. Marmier, Marie-Pierre — ob. cit. págs. 38/9.
18. "Section 1582" — "The Civil and Commercial Code" — Books I — IV (Thailand) Compiled by Prasobchai Yamali and Watana Ratanawichit — Published by Wichit Nilapaichit.
19. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Centre National de la Recherche Scientifique — Tome XV — 1966 — págs. 70/1.
20. "The Civil Code of Japan" — Under authorization of the Ministry of Justice & The Codes Translation Committee — Eibun-Horei-Sha, Inc. — Tokyo, Japan — 1962.
21. Rev. dos Tribunais — vol. 390 — abril — 1968 — pág. 162.
22. Bittencourt, Edgard de Moura — "Família — Casamento — Divórcio — Cuncubinato — Filiação — Filhos de Criação — Legitimação Adotiva" — Editora Alba — págs. 215/216.

23. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XVIII — 1969 — pág. 143.
24. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XVIII — 1969 — págs. 199/200.
25. Santos, J. M. de Carvalho — "Código Civil Brasileiro Interpretado" — 7ª edição — 1961 — pág. 17.
26. Ramon, Francisco Bonet — "Código Civil Comentado" — pág. 200.
27. Ob. cit. pág. 64.
28. Rodrigues, Silvio — "Direito Civil — Direito de Família" — Max Limonad Editor — 2ª Edição — 2ª tiragem (revista e aumentada) — vol. 6 — pág. 327.
29. Ramon, F. Bonet — "Código Civil Comentado" (comentário ao art. 173), pág. 220.
30. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XVIII — 1969 (Comentário à Lei de 21 de março de 1969, que imprime modificações aos Títulos 7 e 10 do Livro Primeiro do Código Civil), pág. 81.
31. Ob. cit. pág. 22.
32. "A Adoção e a Recente Lei n.º 3.133" — in "Rev. Forense" n.º 174 — ano 1967 — pág. 57.
33. "Revista dos Tribunais" n.º 407 — setembro/1969 — pág. 147.
34. in "Repertório de Jurisprudência do Código Civil" — D. R. de Almeida — "Direito Família" — pág. 496.
35. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XVIII — 1969 — pág. 200.
36. "Current Legal Developments" — in "The International and Comparative Law Quarterly" — Vol. 9, Part. 3 — July 1970 — 4th series — pág. 510.
37. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — 1969 — Tome XVIII — págs. 100/101.
38. Ob. cit., pág. 26.
39. Ob. cit., págs. 331/332.
40. Gomes Orlando — "Direito de Família" — Editora Forense — 1ª edição — 1969 — pág. 270.
41. Chaves, Antonio, ob. cit., pág. 431.
42. "Código Civil Comentado (comentário ao art. 175), pág. 222.
43. "Art. 364 — La sentencia que admita la adopción, se pronunciará en audiencia pública, y un extracto de la misma se publicará en la Gaceta Oficial y en un periódico de circulación nacional. Este extracto contendrá: 1.º la fecha de la decisión y la designación del tribunal que la pronunció; 2.º el dispositivo de la decisión; y 3.º el nombre del abogado del demandante.

Dentro de los tres meses de haberse pronunciado la sentencia, el dispositivo de la misma deberá ser transcrito a instancia del abogado que ha obtenido la sentencia o de una de las partes interesadas, en los registros de la Oficialía del Estado Civil del lugar de nacimiento del adoptado.

Si el adoptado, ha nacido en el extranjero, la transcripción deberá efectuarse en los registros de la Oficialía del Estado Civil de la Primera Circunscripción del Distrito Nacional. La transcripción deberá efectuarse inmediatamente que sea requerida y previa notificación que se haga al Oficial del Estado Civil competente.

El abogado que ha obtenido la sentencia está obligado a requerir la transcripción, a pena de una multa de veinte pesos, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.

Las mismas disposiciones se aplican a la mención de la adopción y al apellido del adoptado al margen del acta de nacimiento de este último.

En los casos en que no exista acta de nacimiento, la sentencia ordenará que se proceda a inscribirse como una declaración tardía de nacimiento."

(Suplemento do Código Civil de la República Dominicana — Preparado por el Dr. Plinio Ferrero Peña — Santo Domingo — 1961.)

44. "Art. 357 — Si el adoptado muere sin dejar descendientes, las cosas dadas por el adoptante o recogidas en su sucesión y que existan aún en naturaleza en el momento del fallecimiento del primero, se devuelven al adoptante o a sus descendientes, a cargo de pagar las deudas y sin perjuicio de los derechos de los terceros. Los demás bienes del adoptado pertenecen a sus propios parientes, éstos excluyen siempre aun para los mismos objetos especificados en este artículo, todos los herederos del adoptante, con excepción de los que sean sus descendientes. A falta de descendientes, el cónyuge superviviente del adoptante, si ha participado en la adopción, tiene un derecho de usufructo sobre dichos objetos. Si en vida del adoptante, y después de la muerte del adoptado, muriesen sin descendencia, los hijos o descendientes que de él quedasen, heredará el adoptante las cosas que él le dió, según se expresa en este artículo; pero este derecho será inherente a la persona del adoptante y no transmisible a sus herederos aún a los de la línea de su descendencia."
(Transcrito da publicação citada na nota anterior.)
45. "Section 1583. If the person who is to be adopted is not *sui juris*, the adoption can take place only with the consent of his parents, but if there is no parent, consent thereto may be given by the legal representative.
Moreover, if the person adopted is not less than fifteen years of age, his consent shall also be obtained.
Section 1584. A person who is to adopt, or a person who is to be adopted, must, if married, obtain the consent of his or her spouse unless his or her spouse is a person of unsound mind or has disappeared for not less one year.
Section 1585. Adoption is valid only upon registration being effected according to law."
46. "Section 1536. Parents are bound to maintain their children and to provide proper education for them during their minority.
Section 1543. Parental power includes the management of the property of the child, and such management shall be exercised with the same care as that of a person of ordinary prudence.
Section 1544. A person exercising parental power cannot, without the consent of the child, create an obligation the subject of which is personal to the child.
Section 1545. If the child has an income, it shall in the first place be used for his maintenance and education; any residue thereof may be expended in a reasonable measure by the person exercising parental power.
This provision shall not apply to income derived from gift or legacy subject to the condition that it shall not be for the benefit of the person exercising parental power.
Section 1546. A person exercising parental power cannot enter into any of the following juristic acts with regard to the property of the child except with the permission of the Court:
(1) selling, exchanging or mortgaging immovable property;
(2) letting immovable property for more than three years;
(3) making a loan of money;
(4) making a compromise;
(5) making a gift, except out of the income of the child on the child's behalf for religious or social purposes according to custom and with due regard to his station in life;
(6) renouncing inheritance, or refusing a legacy or a gift subject to no condition or charge;
(7) accepting or renouncing inheritance, or accepting or refusing a legacy or a gift subject to a condition or charge;
(8) submitting a dispute to arbitration.
Section 1547. Where in regard to any act, the interests of a person exercising parental power conflict with those of the minor, the former must obtain permission of the Court in order to perform such act, failing which such act shall be void."
47. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XV — 1966 — pág. 256.
48. in "O Código Civil Perante os Tribunais" — vol. 1, pág. 328 — Dirceu A. Victor Rodrigues.

49. *in* "Repertório de Jurisprudência do Código Civil — Direito de Família" — vol. II — pág. 502 — Dimas R. Almeida.
50. Chaves, Antonio — ob. cit., pág. 161.
51. *in* "Revista dos Tribunais" — vol. 404 — junho/1969 — págs. 314/15.
52. Gomes, Orlando — ob. cit., pág. 266.
53. Chaves, Antonio — ob. cit., pág. 161.
54. *in* "Repertório de Jurisprudência do Código Civil — Dimas R. de Almeida — vol. II — pág. 500.
55. "Código Civil Comentado" — pág. 224.
56. Ob. cit., pág. 162.
57. Ob. cit., págs. 187/8.
54. *in* "Repertório de Jurisprudência do Código Civil" — Dimas R. de Almeida — vol. I, pág. 328.
59. Ob. cit. págs. 267/8.
60. "Current Legal Developments" — *in* "The International and Comparative Law Quarterly" — Vol. 19, part 3 — July 1970 — 4th Series — pág. 508.
61. "A adoção e a recente lei n.º 3.133" — *in* Rev. Forense — Vol. 174 — ano 1967 — pág. 58.
62. Ob. cit., pág. 281.
63. "Curso de Direito Civil Brasileiro — Direito de Família" — 2ª Edição 1970 — Sugestões Literárias — págs. 180/1.
64. "Legitimação Adotiva e Adoção" — *in* "Justitia" — ano XXXI — 2.º semestre de 1969 — vol. 65 — pág. 132.
65. *in* "Justitia" — ano XXV — 3.º trimestre — 1963 — Vol. 42 — pág. 141.
66. Diário da Justiça — apenso ao n.º 192 — 10-10-1963 — págs. 997/8.
67. D.O. (S.I. — Parte I) — Suplemento n.º 67 — 8-4-1963 — pág. 26.
68. DCN — S.I. Suplemento n.º 162 — 30-10-1965 — pág. 8.
Art. 696 (do Projeto n.º 3.263, de 1965) — "Exclusão do Adotante — Falecendo sem descendência o filho adotivo, a herança tocará a seus genitores.
Parágrafo único — Em falta de genitores o adotante recolherá a herança, salvo se o filho adotivo houver deixado cônjuge não desquitado".
69. DCN — Seção I — Suplemento ao n.º 162 — 30-10-1965 — pág. 30.
70. Ob. cit., pág. 278.
71. Monteiro, Washington de Barros — "Curso de Direito Civil" — Direito das Sucessões" 6.º vol. — Edição Saraiva — 1968 — pág. 80.
72. Dispositivos citados no art. 24 da Lei n.º 7.613 da República do Chile:
"Art. 988. Los hijos legítimos excluyen a todos los otros herederos, a menos que hubiera también hijos naturales, caso en el cual éstos concurrirán con aquellos; sin perjuicio de la porción conyugal que corresponda al cónyuge sobreviviente.
La porción del hijo natural será la mitad de la que corresponda al hijo legítimo. Pero las porciones de los hijos naturales, en concurrencia con los hijos legítimos, no podrán exceder en conjunto de una cuarta parte de la herencia, o de una cuarta parte de la mitad legítimaria en su caso; lo cual se entenderá sin perjuicio del acrecimiento previsto en el artículo 1.191, curando haya lugar a él, y de las demás asignaciones que el testador pueda hacerles, con arreglo a la ley.
Art. 989. Si el difunto no ha dejado posteridad legítima, le sucederán sus ascendientes legítimos de grado más próximo, su cónyuge y sus hijos naturales. La herencia se dividirá en tres partes. Una para los ascendientes legítimos, una para el cónyuge y otra para los hijos naturales.
No habiendo cónyuge sobreviviente, o no habiendo hijos naturales, se dividirá la herencia por mitades, una para los ascendientes legítimos y otra para los hijos naturales o para el cónyuge.

No habiendo cónyuge, ni hijos naturales, pertenecerá toda la herencia a los ascendientes legítimos.

Habiendo un solo ascendiente en el grado más próximo, sucederá éste en todos los bienes, o en toda la porción hereditaria de los ascendientes.

Art. 990. Si el difunto no hubiere dejado descendientes ni ascendientes legítimos, le sucederán sus hijos naturales, su cónyuge y sus hermanos legítimos; la herencia se dividirá en seis partes, tres para los hijos naturales, dos para el cónyuge y una para los hermanos legítimos.

No habiendo hermanos legítimos, sucederán en la mitad de los bienes los hijos naturales y en la otra mitad sucederá el cónyuge.

No habiendo cónyuge, llevarán tres cuartas partes de la herencia los hijos naturales y la otra cuarta parte los hermanos legítimos.

No habiendo cónyuge ni hermanos legítimos, llevarán toda la herencia los hijos naturales.

Entre los hermanos legítimos de que habla este artículo se comprenderán aún los que solamente lo sean por parte de padre o por parte de madre; pero la porción del hermano paterno o materno será la mitad de la porción del hermano carnal.

No habiendo hermanos carnales, los hermanos legítimos, paternos o maternos, llevarán toda la herencia o toda la porción hereditaria de los hermanos.

Art. 991. Si el difunto no hubiere dejado descendientes ni ascendientes legítimos ni hijos naturales, llevará tres cuartas partes de la herencia el cónyuge sobreviviente y el otro cuarto, los hermanos legítimos. A falta de éstos, llevará todos los bienes el cónyuge, y a falta de cónyuge, los hermanos legítimos.

Art. 993. Muerto un hijo natural, le sucederán sus hijos legítimos y naturales en conformidad a lo establecido en el artículo 998.

A falta de descendencia legítima, se deferirá la herencia en el orden y según las reglas siguientes:

Primeramente, a sus hijos naturales.

En segundo lugar, a los padres naturales que hubieren reconocido al hijo con arreglo a los números 1.º ó 5.º del artículo 271. Si uno solo de ellos tiene esa calidad, ese solo lo heredará.

En tercer lugar, aquellos de los hermanos que fueren hijos legítimos o naturales del mismo padre, o de la misma madre, o de ambos. Todos ellos sucederán simultáneamente; pero el hermano carnal llevará doble porción que el paterno o materno.

La calidad de hijo legítimo no dará derecho a mayor porción que la del que sólo es hijo natural del mismo padre o madre.

Habiendo cónyuge sobreviviente, concurrirá con los hijos naturales, con los padres naturales o con los hermanos; en concurrencia con los hijos o con los padres naturales le cabrá la mitad de la herencia, y en concurrencia con los hermanos, las tres cuartas partes.

A falta de hijos, padres y hermanos, llevará toda la herencia el cónyuge sobreviviente."

73. Ramón, F. Bonet — "Código Civil Comentado" — pág. 717.

74. Idem, idem, pág. 266.

75. Idem, idem, pág. 221.

76. Artigo 2.139º (Descendentes do primeiro grau).

2. Concorrendo à sucessão filhos legítimos ou legitimados e filhos ilegítimos, cada um destes últimos tem direito a uma quota igual a metade da de cada um dos outros.

Artigo 2.140º (Descendentes do segundo grau e seguintes).

2. havendo representantes legítimos ou legitimados e ilegítimos, o quinhão de cada estirpe representada por algum descendente legítimo ou legitimado será duplo do

- das estirpes representadas só por descendentes ilegítimos; dentro de cada estirpe em que concorram descendentes legítimos ou legitimados e descendentes ilegítimos é aplicável à fixação das respectivas quotas o disposto no n.º 2 do artigo anterior.
77. Nota ao art. 332 do "Código Civil do Peru" (Vide também nota 8).
78. "Le Code Civil de la République de Russie (1964)" — Traduction René Dekkers — En collaboration avec le Centre D'Étude des Pays de L'Est (Institut de Sociologie) — págs. 166/7.
79. Vol. 10 — Part. 3 — July 4th Series — pág. 510.
80. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XII — 1963 — pág. 54.
81. Idem, idem, pág. 352.
82. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XVIII — 1969 — pág. 200.
83. Ob. cit. pág. 41.
84. Marmier, Marrie-Pierre — ob. cit., págs. 41/45.
85. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XV — 1966 — pág. 256.
86. Ob. cit., pág. 69.
87. Meira, Sílvio A. B. — "A Lei das XII Tábuas — Fonte do Direito Público e Privado" — 2.ª edição — Forense — Rio de Janeiro — pág. 175.
88. Ob. cit. págs. 38/9.
89. in "O Código Civil perante os Tribunais" — vol. I — pág. 329 — Dirceu A. Victor Rodrigues.
90. Sabino Júnior, Vicente — "Direito e Guarda do Filho Menor" — Alba — GB — pág. 66.
91. Gomes, Orlando — "Direito de Família" — Forense — 1ª edição — 1968 — pág. 239.
92. Reza o art. 321 do Código Civil do Chile:
 "Art. 321 — Se deben alimentos:
 1.º —
 2.º — A los descendientes legítimos;
 3.º — A los ascendientes legítimos;
"
93. "Código Civil Comentado" — Aguilar — segunda edición — 1964 — pág. 221.
94. "Importantes observaciones a los dispositivos del Código Civil vigente, hechas por el ex-magistrado Dr. Remigio Pino C. en el tomo XIII de su Código de Procedimientos Civiles". (Publicados ao final do Código Civil peruano por J. V. Fajardo — 3ª edição) — pág. 403.
95. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — 1964 — Tome XIII — pág. 118.
96. Coll e Estivill — in Chaves, Antonio — "A legitimação adotiva, forma mais avançada de integração de crianças abandonadas ou expostas, em lares substitutos. Diferenças, inconvenientes e vantagens com referência à adoção" (Aula inaugural do ano letivo da Faculdade de Direito de Santos, proferida em 4-3-1966 — "Justitia" — Ano XXVIII — 2.º trimestre de 1966 — vol. 53 — págs. 5/11.
97. "Annuaire de Législation Française et Étrangère" — Tome XII — 1963 — pág. 550.
98. Publicação supra — Tome XVI — 1967 — pág. 367.
99. "Actualités et Informations" in "Revue Internationale de Droit Comparé — vingt-deuxième année n.º 3 — Juillet-Septembre 1970 — págs. 528/9.
100. Ob. cit. (Adoção e Legitimação Adotiva) — pág. 48.
101. "Valiosas opiniones jurídicas de los señores miembros de la comisión reformadora del Código Civil doctores:, Juan José Calle, vertidas durante sus sesiones" — Vide apêndice ao Código Civil do Peru (nota 8) — pág. 423.
102. "Direito Civil Brasileiro Recopilado" — Carlos Augusto de Carvalho — 1899 — Ed. Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro.

INCENTIVOS FISCAIS NO PLANEJAMENTO

WALTER FARIA

Diretoria de Informação Legislativa

O termo *incentivos fiscais* é um conceito derivado da ciência das finanças, mas que, no entanto, aplica-se à economia, quando, através dêles, recursos são obtidos e alocados em certo setor de atividade ou indústria, ou região, por desenvolver ou em desenvolvimento. Evidentemente na medida em que é o poder público que, através de leis, facilita um novo direcionamento do fator capital, temos um dirigismo econômico, para uns, e intervencionismo para outros — que se há de preferir, porquanto está bem mais integrado à linguagem econômica brasileira. O intervencionismo, ou seja, a atividade direta ou indireta do Estado na economia, se bem que, com relação a incentivos, obedeceu, a princípio, a critérios pouco elásticos, uma vez que se preocupou em acionar ou acelerar os setores em retardo, no presente, quando o planejamento é uma técnica de emprêgo continuado, se exerce de forma cada vez mais segura, pois na seqüência de planos nacionais os métodos de pesquisa e elaboração têm sido aperfeiçoados, o grau de compreensão aumentado e a implementação executada com certa fidelidade.

Desde que as primeiras vozes foram ouvidas, favoráveis ao planejamento, vinham juntas as noções de intervencionismo e incentivos, porquanto a própria intervenção estatal se caracterizava pelo aspecto incentivador, antes de mais. Roberto Simonsen, em parecer elaborado em 1944, ao defender “a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o País de uma estrutura econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e à sua colocação em lugar condigno, na esfera internacional, ⁽¹⁾ pergunta em que grau será o intervencionismo estatal e responde que este “deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que, dentro do preceito constitucional, fôsse

1. Roberto Simonsen, “A Planificação da Economia Brasileira”, parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944, circulação reservada, São Paulo, FIESP, 1944, pág. 11.

utilizada, ao máximo, a iniciativa privada". (2) Desde as suas fases iniciais o planejamento brasileiro situou dêste modo a questão, pelo menos na hipótese teórica, considerando a iniciativa particular o aspecto a desenvolver, cabendo à intervenção estatal a iniciativa suplementar, onde houvesse um setor ou indústria em atraso, dificultando a aceleração do conjunto. Nos cinco anos anteriores ao parecer de Roberto Simonsen houve progressos acentuados em vários ramos da indústria, cuja produção, em quantidade e valor, cresceu consideravelmente, nas seguintes atividades: tecidos, artefatos de borracha, ferro gusa, ferro laminado, aço, artefatos de ferro e aço, maquinaria em geral, produtos farmacêuticos, louças e vidros, sêda, lâmpadas e aparelhos elétricos, tintas e vernizes, aparelhos sanitários. No entanto, "poucas foram as indústrias básicas criadas nesse período pela iniciativa particular", sendo que, neste setor, registram-se "alguns valiosos cometimentos promovidos pelo Governo Federal, e ainda em andamento". Simonsen conclui do mesmo modo que a Missão Cooke, patrocinada pelo governo norte-americano, e que esteve no Brasil no ano de 1942, em caráter oficial, que "a falta de combustíveis, a deficiência de transportes, a ausência de indústrias básicas fundamentais, as dificuldades de técnicos e de mão-de-obra apropriada impediam um maior surto industrial". (3)

Quanto à Missão Cooke, no seu relatório ao Presidente dos Estados Unidos da América, considerou o Brasil com "amplas possibilidades para a execução de um moderno planejamento industrial", indo além, dois anos antes, do parecer de Roberto Simonsen, pois, no seu entender, "convinha se instituísse, paralelamente à atitude progressista que o Brasil adotou, no sentido de auxiliar e orientar o seu progresso industrial, um órgão central de planejamento, encarregado de estudar os meios de aplicar as avançadas teorias da moderna produção em massa". (4)

Se bem ainda não houvesse explicitamente delineada a noção de incentivos fiscais, o relatório da Missão Cooke, na tentativa de inverter a tendência ao investimento em apólices do governo e bens imóveis, em detrimento da indústria, invoca a possibilidade de modificação na lei do Imposto de Renda: (5)

"O incentivo ao investimento industrial podia ser promovido se fôsse estabelecida taxa preferencial para a renda de fontes industriais, ou se fôsse permitido levar a crédito do contribuinte, no cálculo do im-

2. Roberto Simonsen, obra citada, pág. 13/4.

3. Roberto Simonsen, obra citada, pág. 7/8.

4. Fundação Getúlio Vargas, "A Missão Cooke no Brasil", relatório dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pela Missão Técnica enviada ao Brasil, Rio de Janeiro, 1949, pág. 55.

5. Fundação Getúlio Vargas, "A Missão Cooke no Brasil", pág. 340/1. Cabe observar que o relatório somente foi divulgado em 1948, pois se mantivera, até aí, em caráter confidencial, já que fôra elaborado em época de crise e buscava enquadrar a economia brasileira no esforço de guerra norte-americano, inclusive no que dizia respeito a importações, pelo início da produção interna brasileira (ver prefácio de Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, pág. 7 a 9).

As alíquotas eram, respectivamente, 8%, 6% e 3%, para os juros de qualquer espécie de empréstimos, os lucros das sociedades e as rendas de aluguéis e juros de apólices do Governo. (Ver Corwin D. Edwards, "Fontes de Crédito para Novos Empreendimentos", in F.G.V., "A Missão Cooke no Brasil", pág. 340).

pôsto, a renda reinvestida em empresas industriais. Mais ainda, a estrutura do impôsto podia ser adaptada no sentido de encorajar a economia através do aumento nas taxas aplicáveis tanto às rendas de pessoas jurídicas como de pessoas naturais, combinado com descontos suficientemente amplos, destinados à manutenção, e com créditos generosos para as somas reinvestidas na indústria.”

PLANO SALTE

Elaborado durante o Governo Eurico Gaspar Dutra, o Plano SALTE é enviado ao Congresso em maio de 1948. Compreendia apenas quatro setores: saúde, alimentos, transporte, energia. A atividade estatal, pela sua formulação, seria supletiva, e, por diversas vezes, o Plano o menciona, realizada através da ação coordenada dos órgãos públicos.

Considerando o aspecto saúde o Plano SALTE prevê a melhoria do nível de saúde da população como decorrência da intensificação da assistência médica preventiva e curativa, feita pelos órgãos públicos, ou por outras entidades, estimuladas e auxiliadas técnica e financeiramente pelo Governo Federal. A produção de alimentos previa o fomento à atividade de produção de gêneros alimentícios, de produtos de origem animal, insumos industriais (vegetais e animais), além da conservação dos solos, mecanização, pesquisas, armazéns e silos, cooperativas, seguro agrário, imigração e colonização, recuperação do Vale do Paraíba e Baixada Fluminense e a defesa externa, enquanto o referente a transportes previa a adoção de obras de utilidade indiscutível, de vantagens reais para a eficiência dos transportes e repercussão, tanto econômica como de segurança. A questão energética — com vistas a tornar a economia do País menos dependente do exterior e aliviar o balanço de pagamentos — conferia ao investimento particular a predominância, com apoio governamental, através de uma política de crédito a longo prazo, com juros módicos.

Se bem que o Plano SALTE fôsse uma tentativa de racionalizar o processo orçamentário brasileiro, dinamizando-o, porquanto solicitava, para as despesas a serem realizadas, o regime especial das dotações extraordinárias e urgentes (adiantamentos com prazos mais dilatados para as prestações de contas, segundo o Código de Contabilidade), a intervenção estatal praticamente cingia-se à melhor organização e coordenação dos órgãos da administração pública, como meio de realizar o crescimento econômico, sendo que o esforço se destinava a desbloquear o sistema, pelo afastamento dos pontos de estrangulamento, a fim de incentivar aquela que seria a atividade essencial, ou seja, a iniciativa particular.

No mesmo ano em que o Congresso Nacional recebia a mensagem governamental do Plano SALTE, (6) chegava ao Brasil a Missão Abbink que, sem apresentar ao final de seus trabalhos qualquer plano, ou programa de desenvolvimento, realizou, no entanto, trabalhos de pesquisa que, mais tarde, incor-

6. Plano SALTE, Mensagem n.º 196, de 10 de maio de 1948, do Presidente da República (Eurico Gaspar Dutra), *Diário do Congresso Nacional*, 19 de maio de 1948, Suplemento ao n.º 85, págs. 1 a 18; acompanha parecer da comissão interpartidária, págs. 16 a 22.

O Plano SALTE foi aprovado pela Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950.

poraram-se aos estudos que iam sendo realizados sobre planejamento. Em seu relatório, apresentado ao Ministro da Fazenda a 7 de fevereiro de 1949, redigido pela Comissão Central da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, a Missão Abbink concordou que o Brasil devia acelerar o seu desenvolvimento “pela adoção de um programa de despesas governamentais cuidadosamente estudado”, (7) a fim de favorecer o emprêgo equilibrado dos recursos da iniciativa privada. Referia-se objetivamente ao Plano SALTE, cuja *concepção geral* aplaudia, de modo destacado, a “ênfase com que tratou dos problemas relativos à agricultura, aos transportes e à energia elétrica”. (8)

Quanto ao problema tributário, propriamente, se não há menção a êle no Plano SALTE, pelo menos direta, a Missão Abbink concedeu-lhe tratamento, se não preferencial, através de Comissão, pelo menos a partir do estudo em subcomissão, a de Assuntos Fiscais.

Do mesmo modo que a Missão Cooke, de 1942, a Missão Abbink considerou, a fim de inverter a tendência aos lucros de capital, que, se não cabe ao Governo controlar diretamente a maneira como os particulares e as firmas comerciais realizam os seus investimentos, porquanto se está numa economia de iniciativa privada, “pode desestimular, porém, um investimento excessivo em bens imóveis urbanos tributando mais pesadamente os lucros do capital obtidos nesta espécie de investimentos”. (9)

Quanto aos incentivos, principalmente ao capital estrangeiro, para o qual se voltaram em maior parte as preocupações da Missão Abbink, a Subcomissão sugeriu para os *empreendimentos favorecidos* (em contraste com os *investimentos comuns*, com liberdade de escolha na sua aplicação) incentivos especiais, dentre os quais “reduções ou isenções de impostos excluído o Imposto sobre a Renda”, sendo que “todos êsses privilégios seriam incorporados em acordos formais, em cada caso”, uma vez que “êste processo teria grande vantagem sobre qualquer tentativa de obrigar o capital estrangeiro a aplicar-se em determinados ramos, pois êste método coercitivo diminuiria, certamente, a perspectiva de atrair o capital do estrangeiro para o Brasil”. (10) Mas não só. “Além disso, devem ser estudadas certas alterações na legislação e regulamentação sobre as remessas de lucros e as transferências de capital, a fim de esclarecer o tratamento que pode ser esperado por investimentos, oferecendo, assim, maior atração a tais investimentos”. (11)

Portanto, na mesma época, e praticamente dentro de uma mesma orientação, tanto o Plano SALTE quanto a Missão Abbink buscavam o incentivo através da atividade governamental, pela prática dos gastos orçamentários programados e coordenados, sendo que o relatório da Missão Abbink propunha

7. Octavio Gouvêa de Bulhões, “A margem de um Relatório, Missão Abbink”, Ed. Financieiras S.A., Rio de Janeiro, 1950, pág. 88/9.

8. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 89.

9. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 265

10. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 325

11. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 325

soluções que incluíam aspectos fiscais, conforme se depreende do trecho seguinte:

“Poderá haver casos, no entanto, em que o Governo deseje fomentar empreendimentos privados de uma maneira especial, por meio da isenção de impostos, a concessão de subsídios, ou por meio de proteção tarifária.” (12)

Evidentemente a isenção de impostos, a concessão de subsídios e a proteção tarifária se colocam dentro da noção de incentivos. Pelo texto se depreende que tais incentivos se apresentam de modo amplo, quando se diz empreendimentos privados, sem que haja especificação. No entanto os trabalhos da época tinham a preocupação, muito mais, de desenvolver a indústria, dado o atraso do País, de modo geral, neste aspecto. A conclusão a chegar é a seguinte: em princípio o planejamento (ou os estudos que a êle conduziram) atendia ao problema da industrialização de modo preferencial; depois, tendo o processo de industrialização acentuado as disparidades regionais, porquanto desde o início, mais por condições históricas, a área escolhida foi a do Centro-Sul, surgiu a necessidade do planejamento se regionalizar. Ainda no aspecto meramente industrial, alguns setores tenderam a um processo de desenvolvimento rápido, enquanto outros se atrasaram, advindo daí um outro ângulo do planejamento, o setorial. Dêste modo, à medida que o planejamento abrangia o todo econômico nacional, verificava-se, ao mesmo tempo, uma concentração de recursos, tanto regionais como setoriais, a fim de atender às áreas problemas ou setores retardados. Se estas áreas e setores apresentavam pouco dinamismo, não havia outra atitude a escolher a não ser a de incentivá-las. Do incentivo à indústria de modo geral, e à agricultura, em certos momentos, passamos aos incentivos especiais, regionais e setoriais.

PROGRAMAS DE METAS

Não se apresentou como sendo um plano, sim como uma série de programas setoriais de investimentos, destinados a orientar a execução de obras e a expandir ou implantar indústrias e serviços indispensáveis ao desenvolvimento equilibrado do País. Cinco setores desdobrados em trinta metas.

Já a plataforma política do candidato à presidência da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira, apresentada em livro — “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, Belo Horizonte, edição privada, 1955 — estabelecia como premissa o esclarecimento da função do Estado e o propósito do desenvolvimento. A intervenção do Estado na economia não pretende, formalmente, aumentá-la, mas, em verdade, substituir a forma de intervenção esporádica e descoordenada por um programa orgânico. Dêste modo a iniciativa privada poderá conhecer as metas que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar.

Se bem que na formulação do Programa de Metas haja, vez por outra, alusões aos problemas fiscais, não houve um estudo em separado deles, estabelecendo a necessidade do seu contróle dentro do planejamento. Na verdade o Programa de Metas, desde que estabelecia os setores a desenvolver, fixava a noção de incentivos, mas isto não era de modo compreensivo. Por exemplo, no caso da indústria automobilística, o Governo procurou criar um clima propício ao investimento (principalmente estrangeiro), através de incentivos à sua

12. Octavio Gouvêa de Bulhões, obra citada, pág. 342.

implantação. Isto, se tivermos em mente que o Programa de Metas ainda não estabelecia a articulação completa dos setores, criaria, como criou, um avanço setorial, mantendo-se os outros setores em situação de inferioridade. Portanto, faltava ao Programa de Metas maior compreensividade e especificamente um estudo em detalhe dos problemas fiscais, e de que modo estes podem ser acionados pelo Governo. Este fato, no entanto, veio demonstrar a necessidade de tornar o planejamento mais abrangente e não só, despertou o interesse pelo problema fiscal como forma de incentivo. O planejamento, para o setor estatal da economia, sem dúvida, e o plano o confirma, numa economia de coexistência entre a iniciativa pública e particular, é bem mais preciso, principalmente nos setores básicos, mas quando se trata do desenvolvimento de indústrias de transformação a cargo do setor público, ou quando se busca o aumento da produção agrícola, dependentes da atividade e decisão individual de uma grande quantidade de unidades econômicas, a precisão diminui. Sendo assim, a obtenção de metas indicadas necessitarão de um esforço governamental para a criação de condições cooperantes, "sob a forma de incentivos cambiais ou fiscais, financiamentos, assistência técnica etc., com vistas a possibilitar à empresa privada a execução de seus programas de desenvolvimento". (13)

Condiçionava-se, então, as metas projetadas à criação de condições cooperantes, e dentre elas, incentivos cambiais e fiscais, sendo que estes apareciam juntos devido à importância que se deu, à época, ao investimento estrangeiro, do qual dependia boa parte do sucesso do plano.

Ainda então não houve a estruturação da idéia do incentivo ao desenvolvimento regional. O Programa de Metas dizia a respeito:

"Nas áreas mais retardadas do País, como a Amazônia, o Vale do São Francisco, o Polígono das Sêcas e a Faixa de Fronteiras do Sudoeste, realizam-se vultosos investimentos públicos que apenas em casos isolados se enquadram no Programa de Metas. São de modo geral investimentos pioneiros, que procuram se orientar pela técnica de planejamento regional de áreas em estágio inicial de povoamento e de desenvolvimento econômico." (14)

No entanto, já em 1959, o Governo enviava ao Congresso o projeto de lei que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Se o Programa de Metas apenas em casos isolados enquadrava os investimentos públicos nas áreas de fraco desenvolvimento, criou-se a consciência nacional no tocante às disparidades regionais, à medida em que a maior parte dos investimentos se localizavam no centro-sul do País. A mensagem governamental de criação da SUDENE partia do pressuposto de que havia "crescente disparidade de grau de desenvolvimento e de nível de vida entre diferentes regiões do País", e propunha "uma reformulação ampla, fugindo aos critérios tradicionais", na maneira de compreender o problema, de modo prático através da "plena efetivação de uma nova política de desenvolvimento regional, capaz de corrigir a atual tendência à excessiva concentração geográfica da renda". (15)

13. Presidência da República, Conselho do Desenvolvimento, "Programa de Metas", Tomo I, Introdução, 1958, Rio de Janeiro, Brasil, pág. 20.

14. Presidência da República, "Programa de Metas", obra citada, pág. 19.

15. Projeto nº 32, de 1959, "Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e dá outras providências", *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 7 de abril de 1959, pág. 1.218, Mensagem 79-A, de 1959, do Poder Executivo.

Se bem que a intenção de desenvolvimento econômico norteasse ambas as iniciativas, o Programa de Metas propunha objetivos imediatos, enquanto a criação da SUDENE (*órgão administrativo*) precederia à elaboração de um Plano-Diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Mas o que os identificava plenamente eram as noções de incentivos. Com base no Programa de Metas elaborou-se o Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956 (estabelece normas diretoras para a criação da indústria automobilística brasileira e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas), simplificadamente o GEIA, que considerava: *Art. 2º* — “Os equipamentos utilizados na indústria automobilística brasileira... da mais alta essencialidade para o desenvolvimento econômico do País”, sendo que a importação desses equipamentos, sem cobertura cambial, como investimento de capital estrangeiro no País, se regeria pelo disposto na Lei nº 2.145, de 19-12-1953, e sua regulamentação — Decreto nº 34.893, de 5-1-1954, art. 15, pela Instrução nº 113, de 17-1-1955, itens 1º e 4º, da Superintendência da Moeda e Crédito. Enquanto isso o projeto de criação da SUDENE, no seu artigo 14, dizia:

“Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste e que sejam considerados prioritários pela SUDENE.”

O Congresso Nacional, por sua vez, alterou a redação do projeto, que, afinal, assim se redigiu: ⁽¹⁶⁾

“*Art. 18* — Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados preferencialmente os das indústrias de base e de alimentação, desde que, por proposta da SUDENE ou ouvido o parecer da mesma, sejam declarados prioritários em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único — A isenção de que trata este artigo não poderá beneficiar máquinas e equipamentos:

a) usados ou reconicionados;

b) cujos similares no País, com esse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela SUDENE, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste.”

Ainda num outro aspecto, o Programa de Metas e a SUDENE se aproximavam — no incentivo à iniciativa privada como fator do desenvolvimento. Quanto à SUDENE, o seu I Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1961-1963, ponderava que, “se bem que o desenvolvimento do Nordeste depende, principalmente, na etapa atual, do grau de eficiência alcançado pelos investimentos públicos — que representam a maior parcela da formação de capital e desempenham papel pioneiro na modificação da estrutura econômica — a lei da SUDENE reconhece, muito acertadamente, que os estímulos à iniciativa privada constituem parte essencial de uma política de desenvolvimento regional. Desta forma, ao lado do planejamento dos investimentos públicos, cabe à SUDENE orientar e coordenar a administração dos incentivos à iniciativa privada”. ⁽¹⁷⁾

16. Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959, “Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e dá outras providências.”

17. Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, SUDENE, “I Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1961-1963”, Recife, Divisão de Documentação, 1966, pág. 16.

Prevalecia, portanto, num e noutro, a orientação básica sob a qual se originou a planificação brasileira, ou seja, a intervenção do Estado na economia a fim de acelerá-la, mas com o fim de possibilitar ao investimento privado melhor condição de movimentação.

Cabe ainda uma observação, que é, em si, uma diferença entre o Programa de Metas e a SUDENE. Enquanto no primeiro o investimento estrangeiro era incentivado, principalmente nos setores ainda a desenvolver, ou pouco desenvolvidos, no caso da SUDENE houve restrições, tais como a qualificação de prioritários (por decreto do Poder Executivo) para os equipamentos importados, cabendo a preferência às indústrias de base e de alimentação e a suspensão de isenção para máquinas e equipamentos usados ou reconicionados, ou com similar nacional, com produção capaz de atender à demanda.

Dêste modo verifica-se que o planejamento, que — de início — pretendeu ser nacional e não compreensivo (o Plano SALTE apenas compreendia quatro setores), atendendo às disparidades regionais, buscou regionalizar-se. Nesta medida conseguir-se-ia, a partir do desenvolvimento regional, integrar todo o País, onde coexistiam, então, dois sistemas econômicos semi-autônomos. Ainda que não fôsse esta uma das metas do Programa de Metas, houve a criação de condições tais que a partir daí a política dos Governos nisto se apoiaria, de modo a que, favorecida pela integração, a economia pudesse caminhar no sentido da plena utilização dos fatores, e, bem mais, procurando diminuir custos, pela expansão do mercado interno e a entrada num processo de produção em que economias de escala pudessem ser alcançadas.

PLANO TRIENAL

Apresentado em época na qual as desigualdades regionais, após o Programa de Metas, sobressaíam, há todo um capítulo que intenta explicá-las. Ao tratar dos objetivos da planificação brasileira, considerou-os “fácilmente definidos”; dentre quatro que destacou, incluiu a “redução das desigualdades regionais de níveis de vida”, sendo que estas se intensificaram, em grande parte, devido à inflação. “Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. (18)

A consciência da ocorrência dêsse processo levou os órgãos de decisão a projetar, para o Nordeste, a fim de restabelecer o equilíbrio, uma política de favores diferenciais, para estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício de áreas em que maior fôsse o excedente estrutural de mão-de-obra. As medidas iniciais, portanto, de ordem fiscal e financeira, atuariam como catalizadoras do desenvolvimento. Tal política se iniciou em 1959, devendo ter prosseguimento. Tais incentivos, em última análise, objetivariam facilitar a acumulação de recursos das empresas privadas. Só através dêles as empresas, na hora de escolher entre alternativas, poderiam preferir o Nordeste, em comparação com as vantagens de outra ordem, decorrentes do maior grau de desenvolvimento, apresentadas pelas regiões do Sul do País. Na medida em que a SUDENE passou a concentrar os incentivos em dada direção preestabelecida, capacitou-se para comparar e medir a eficiência de cada um, administrados isolada ou separadamente. Dêste modo pode-se evitar a concessão de

incentivos redundantes ou desnecessários, que apenas, em verdade, contribuem para a concentração da riqueza ou para a constituição de monopólios. Não só analisando dêste ângulo houve vantagens, pois, além disso, tornou-se possível a inclusão de outras preocupações, dentre elas a tomada de medidas visando à recuperação das indústrias decadentes, ou partir para iniciativas capazes de modificar a estrutura econômica mediante a implantação de indústrias de base.

Sem dúvida, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social abria perspectivas quanto à participação do planejamento regional no âmbito geral, apesar de quase que como medida de emergência, em razão das desigualdades regionais em aprofundamento. Mas, ainda que sendo tal a motivação, o importante é verificar que a necessidade de impedir o distanciamento entre regiões de um mesmo país, em termos de desenvolvimento, representou uma iniciativa salutar, pois que apreendeu um aspecto essencial da economia brasileira, ou seja, a diferença de dinamismo entre as regiões do País, somente conciliadas, é quase certo, a partir do planejamento regional, ajustado convenientemente ao planejamento nacional. O aspecto de coerção, que caracteriza o planejamento, é o que cabe ressaltar, na orientação do Plano Trienal, uma vez que a inserção da ótica regional na global — e a colocação em prática de ambas — inclui um elemento de restrição da liberdade de operar livremente, em área econômica. O planejamento reduz um campo, enquanto alarga outros, no momento em que se movimenta.

O Plano Trienal previa, doutra parte, com base na experiência da área nordestina, um trabalho de zoneamento do País, a se realizar durante o período de execução do Plano, em que nova política de incentivos diferenciais surgiria, a orientar a localização da atividade econômica em todo o País. Este aspecto é de suma importância quando se considera a possibilidade do planejamento compreender diferentes níveis, nos quais incentivos diferenciais, ou seja, fiscais, sejam utilizados. A tendência ao incentivo fiscal se delineia claramente como capaz de inverter a direção dos investimentos, canalizando-os para regiões em que, se bem seja menor a rentabilidade, outros aspectos (dinamismo do mercado, menor custo de mão-de-obra, recursos naturais abundantes) servem de atrativos.

Portanto, o Plano Trienal confere à SUDENE papel de destaque, apresentando em posição igualmente de destaque a questão dos incentivos fiscais. A aplicação conseqüente de uma política de incentivos fiscais, realmente, conforme dados que mais tarde serão apresentados, permitiu a atração de investimentos para a área, estabelecendo um equilíbrio necessário, capaz de gerar um fluxo de renda na região atenuando as desigualdades regionais.

Dentro da orientação governamental da época, o Plano Trienal, ao estabelecer as “diretrizes para as reformas de base requeridas pelo desenvolvimento econômico”, incluiu entre elas a Reforma Fiscal. Alinhou duas razões principais que conduzem à convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário brasileiro: o primeiro a sua obsolescência, concebido que foi para um país de economia semicolonial, e a segunda razão, “a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento

18. Governo João Goulart, “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”, Departamento de Imprensa Nacional, 1963, pág. 17.

econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional." (19)

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO

Com vistas a recuperar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, esvaziado após o processo de substituição de importações, o Programa de Ação estabelecia a manutenção da política de incentivos fiscais iniciada anteriormente, bem como anunciava outros incentivos em áreas ainda não contempladas.

Analisando o problema do Nordeste considerava haver indícios de uma melhoria relativa a partir de 1956. "A maturação das obras da Cia. Hidrelétrica do São Francisco, a maior destinação de verbas governamentais para a região e os investimentos da Petrobrás na Bahia desempenharam importante papel nesse processo de recuperação." (20) Em 1960, a relação entre a renda *per capita* para os anos posteriores a 1960, mas a partir da tendência revelada pelos vèzes de 1955. (21) Na época do PAEG os órgãos de planejamento ainda não dispunham de dados estatísticos com estimativas regionais de renda *per capita* para os anos posteriores a 1960, mas a partir da tendência revelada pelos programas de desenvolvimento das áreas mais atrasadas estimulava a hipótese de que a posição relativa do Nordeste tivesse continuado a melhorar. O PAEG, no entanto, reconhecia que as disparidades regionais de renda eram, ainda, por demais acentuadas. A fim de atenuá-las e entre as diretrizes fixadas observamos:

"b) manter-se-á a política de estímulos diferenciais fiscais e creditícios às inversões privadas nas áreas mais atrasadas, com o objetivo de para aí atrair um volume substancial de poupanças particulares." (22)

De importância, devido ao universo em que se situou até o momento a análise, em que se procura compreender o planejamento global da economia, desenvolvendo-se nêle gradativamente a noção dos incentivos fiscais, é a formulação que o PAEG faz quanto ao planejamento regional. Verifica a necessidade de haver uma conexão clara e não episódica entre os diversos níveis de planejamento, até mesmo em têrmos horizontais (coordenação dos planos regionais entre si), medida "imperiosa não apenas na fase de formulação como, e principalmente, na fase de implantação". Diante disto diz de modo taxativo:

"b) que os planos de desenvolvimento regional sejam formulados dentro do contexto de um programa de desenvolvimento nacional, a fim de não prejudicar a dinâmica daquele processo sem correr o risco de virem a frustrar-se em seus propósitos." (23)

19. Plano Trienal, obra citada, pág. 194.

20. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, "Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966", Documentos EPEA — n.º 1, novembro de 1964, pág. 45.

21. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 45.

22. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 45.

23. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, obra citada, pág. 226/7.

A adequação dos planos, em que o de maior grau prepondera, somente na medida em que órgãos regionais de planejamento fôssem sendo criados, poderia ser colocada em questão. Quando a dinâmica do desenvolvimento criou distâncias entre regiões do País e a partir daí iniciaram-se as tentativas de planejamento regional, com a prática dos incentivos fiscais como forma de contrabalançar os atrativos que por acaso houvessem nas regiões de desenvolvimento mais intenso e acelerado, haveria de se colocar no centro dos debates o dimensionamento do plano regional ajustado ao nacional. O PAEG o fez pela primeira vez, em termos de planos nacionais de desenvolvimento. Tal observação revela o nível de preparo com que, gradativamente, vão sendo feitos os planos nacionais, à medida em que as técnicas de elaboração, implementação e controle vão sendo refinadas.

De ressonância, no capítulo referente à *Reforma Bancária e Mercado de Capitais*, há uma abertura que se refere à *Política de incentivos à evolução do mercado de capitais*. O PAEG assim justifica o elenco de medidas que, mais à frente deveriam ser propostas:

“O Governo pretende estimular a abertura do capital das sociedades anônimas, tendo em vista ser esse o melhor sistema para compatibilizar o controle democrático das empresas com a imposição tecnológica das dimensões associadas às economias de escala. Nesse sentido, é intenção do Governo:

- a) conceder estímulos fiscais, particularmente através do imposto de renda, às sociedades anônimas abertas;
- b) dentro de uma política geral de estímulos fiscais à poupança, incentivar especialmente as aplicações das poupanças pessoais na subscrição de novas ações de sociedades anônimas abertas.”⁽²⁴⁾

Ainda num outro setor de atividades o Programa de Ação Estratégica do Governo propunha incentivos fiscais, ou seja, no das exportações, a fim de expandi-las:⁽²⁵⁾

“c) *Isenção de ônus fiscais sobre a exportação*. Não são poucos os ônus fiscais que incidem sobre a exportação de nossos produtos, reduzindo-lhes, pela elevação dos custos, seu poder competitivo no exterior, principalmente no que diz respeito aos produtos manufaturados, que, por serem de maior complexidade de fabricação, ficam onerados com incidências múltiplas de certos impostos. A exemplo do que ocorre na Alemanha Ocidental, Itália, México, Colômbia e outros países, poder-se-iam isentar as exportações de certos impostos, tais como o de vendas e consignações, de consumo e do selo, ou conceder ao produtor-exportador subsídio correspondente ao valor dos impostos pagos sobre as transações desde a matéria-prima até sua transformação em produto acabado (inclusive o imposto de importação sobre as matérias-primas e materiais importados), para a parte de sua produção que seja exportada. O primeiro passo neste sentido vem de ser dado pelo Estado de

24. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, pág. 74.

25. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, PAEG, pág. 131.

São Paulo, através do projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa, o qual concede aos produtores bonificação igual ao valor dos tributos que incidem sobre as etapas de produção das mercadorias a serem exportadas. Projeto semelhante já se acha em curso na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais."

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

Em fase em que os incentivos fiscais praticamente integram a atividade governamental de planejamento, o PED discrimina-os, no tocante a investimentos:

"Além do sistema de estímulos fiscais às exportações, os principais incentivos fiscais aos investimentos, vigorantes no momento são:

a) isenção do Imposto de Importação e do IPI relativo à importação de equipamentos sem similar nacional, dentro do esquema implementado pelos Grupos Executivos ligados à Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI);

b) os incentivos fiscais ligados ao desenvolvimento regional (Sistema 34/18 do Nordeste e Amazônia), ao turismo, reflorestamento e pesca; e c) a aplicação de coeficientes de depreciação acelerada a certos setores industriais, na forma da legislação correspondente." (26)

Quanto a estes, deverão continuar, definindo-se, quanto ao item a, "de maneira adequada os critérios de concessão, através da CDI", enquanto os "incentivos fiscais de caráter regional ficarão restritos ao Nordeste e Amazônia, segundo a política governamental já definida", evitando-se "a disseminação excessiva do instrumento, que poderia prejudicar a sua aplicação regional e o desenvolvimento de setores prioritários, notadamente a indústria". (27)

Desde que a política de incentivos fiscais é prática de planejamento, o Programa Estratégico de Desenvolvimento considera-a, quanto ao desenvolvimento regional, possuindo já possibilidades de ser acompanhada pelos resultados, pelo fato de que os incentivos fiscais "impulsionam a economia de modo a aproveitar o máximo de suas potencialidades, e absorvem direta ou indiretamente quantidades maiores de mão-de-obra, propiciando um fluxo de renda crescente, de forma a colocar a região em condições de desenvolver um processo autônomo de desenvolvimento". (28) Inclui-se aí não só o Nordeste como também a Amazônia, desde que, pela Lei nº 4.216, de 6 de maio de 1963, os mesmos benefícios concedidos ao Nordeste foram estendidos à Amazônia. No entanto, o PED adverte, mais uma vez, para a limitação dos incentivos fiscais, pois que estes devem ser aperfeiçoados continuamente, de modo a que a utilização dos re-

26. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70, Estratégia de Desenvolvimento e Estrutura Geral", vol. I, junho, 1968, pág. V-30/1.

27. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70, obra citada, pág. V-31.

28. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico do Desenvolvimento", obra citada, pág. XVIII-1.

curso seja a mais racional, assegurando-se a produtividade e permitindo que forneçam à economia nacional a complementaridade essencial à integração de mercados. Isto não quer dizer, em termos industriais, que a estas regiões sejam destinados investimentos que noutras regiões do País têm maiores garantias de rentabilidade. Portanto, analisando o aspecto descentralização, observa dois erros nos quais não se deve incidir, quais sejam: ⁽²⁹⁾

a) evitar a excessiva distribuição geográfica dos investimentos, que tenderia a criar numerosas ilhas de subsistência; a orientação será de, na região escolhida (particularmente o Nordeste), criar a infra-estrutura e desenvolver projetos industriais em certo número de pólos regionais, para aproveitar adequadamente as economias externas e de aglomeração, ao mesmo tempo em que se assegura uma determinada taxa de crescimento, considerada satisfatória e superior ao crescimento da população, para a região como um todo;

b) evitar a substituição maciça de importações, em relação ao Centro-Sul, em setores nos quais o Nordeste não tem condições, mesmo a médio prazo, de evidenciar vantagens comparativas (notadamente bens de capital e bens de consumo duráveis). O intenso processo de "desvio de comércio" (*trade diversion*) daí resultante levaria à formação de uma indústria de custos excessivamente elevados naquela região, mercê da barreira protecionista representada pelos incentivos fiscais, redundando em queda da taxa de crescimento do produto global e, a mais longo prazo, em perda do ritmo do crescimento do próprio Nordeste."

Pela primeira vez, em planos governamentais, há uma análise dos problemas da Região Amazônica, com a apresentação das linhas de ação governamentais, compreendidas do seguinte modo:

- a) construção de uma infra-estrutura adequada;
- b) atendimento ao problema de formação de capital;
- c) aprimoramento do elemento humano e da técnica empregada;
- d) promoção de exportações;
- e) segurança de condições para o eficiente desempenho da iniciativa privada na região.

Para tanto a ação do Governo concentrar-se-á "em espaços econômicos suscetíveis de desempenho planejado, que funcionem como pólos de irradiação econômica", nos quais serão concentrados os recursos e esforços "visando a produzir impacto substancial para iniciar ou acelerar um processo de desenvolvimento econômico". ⁽³⁰⁾

No que se refere à política de comércio exterior, o Programa Estratégico de Desenvolvimento apresenta-a como voltada para a execução de uma política agressiva de exportações, não só de produtos tradicionais, mas, principalmente, de manufaturas e semimanufaturas. O objetivo, então, é intensificar o esforço de

29. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento", obra citada, pág. V-11.

30. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento", obra citada, pág. XVIII-5.

criação de incentivos, iniciado em 1964 e tornado sensivelmente intensificado a partir de março de 1967. Em síntese, quanto a incentivos fiscais propunha ⁽³¹⁾

"c) concessão de completa isenção de tributos sobre a exportação de produtos industrializados, tanto na área federal como estadual, compreendendo: Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações de Câmbio, Imposto de Renda e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias;

d) eliminação de tôdas as taxas, comissões e emolumentos que, sem representar direta contraprestação de serviço, oneravam as exportações, tais como: Taxa de Renovação da Marinha Mercante, Taxa de Melhoramento dos Portos, Taxa de Previdência Social e inúmeras taxas cobradas pela classificação, atestado fitossanitário, expurgo e fiscalização;

e) redução das tarifas dos serviços portuários, assim como das despesas de armazenagem e capatazia nos portos.

Além das citadas medidas de isenção fiscal, é de se mencionar, ainda a extinção do Imposto de Exportação, na área estadual (Emenda Constitucional nº 18), permanecendo, hoje, apenas o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, incidente sobre a exportação de produtos primários, que, na Região Centro-Sul, deverá ser eliminado para grande número de produtos."

Metas e Bases para a Ação do Governo

Enquanto numa primeira fase, em que não só a noção de incentivos fiscais como também a sua aplicabilidade (além da sua função real) estavam sendo consideradas, os planos apenas evidenciavam o seu uso, numa segunda fase — em que já são colocados em prática — os planos discorrem a respeito dos incentivos fiscais, expondo a sua utilização. No entanto, na fase que agora nos interessa, os incentivos fiscais se integram no plano (apesar de as "Metas e Bases" terem sido apresentadas como um *documento de sentido eminentemente prático*), ajustado às suas intenções. Quando, por exemplo, nas "Metas e Bases para a Ação do Governo" é colocado em evidência o Programa de Integração Nacional, o financiamento de 30% dêle caberá aos incentivos fiscais da SUDENE, SUDAM, pesca, reflorestamento e turismo. Do mesmo modo quando as "Metas e Bases" tratam da *ação para o desenvolvimento*, através do Programa de Investimentos e Ação dos Banco Oficiais, para o desenvolvimento regional, coloca os investimentos governamentais no Nordeste e na Amazônia na área dos incentivos fiscais do imposto de renda na importância de Cr \$3.760 milhões e Cr\$ 1.500 milhões, respectivamente (inclusive o Programa de Integração Nacional). A referência à ação do Governo, no que respeita ao mercado de capitais, prevê ainda o "aperfeiçoamento de sistemática do Decreto-lei nº 157, inclusive com sua extensão, já efetivada, ao imposto de renda pago na fonte", enquanto no tocante à criação de uma infra-estrutura para exportação, a perspectiva é de síntese,

31. Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, "Programa Estratégico de Desenvolvimento," obra citada, pág. VII-25.

ou seja, objetiva a “consolidação do poderoso sistema de incentivos já montado.”⁽³²⁾

Quanto ao desenvolvimento regional, capítulo à parte de qualquer planejamento e onde a técnica dos incentivos fiscais tem sido largamente utilizada, as “Metas e Bases”, ainda aí traçam linhas de ação que os inclui já sistematizados e em aperfeiçoamento: ⁽³³⁾

“Desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica por meio dos instrumentos já em vigor, ficando a infra-estrutura econômica e social, basicamente, a cargo do setor público, e atribuindo-se aos setores diretamente produtivos (indústria, agricultura) os poderosos estímulos dos incentivos fiscais do Sistema 34/18 (impôsto de renda).”

Quanto ao desenvolvimento do Nordeste pròpriamente, parte dos investimentos a serem realizados, principalmente no programa de industrialização, compete aos incentivos fiscais, cujo total — estimado em Cr\$ 2.800 milhões para o período 1971/1974 — quase que neste programa serão aplicados.

No que se refere à área amazônica, parte dos investimentos se atribui à concessão de incentivos fiscais ao setor privado, principalmente através do impôsto de renda, de Cr\$ 1.000 milhão.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Da mesma forma que as “Metas e Bases” o P.N.D. engloba os incentivos fiscais e dêles faz instrumentos para a consecução de suas metas. Na síntese das realizações nacionais, ao abordar a realização da estratégia regional capaz de efetivar a *integração nacional*, o P.N.D. considera os recursos provenientes dos incentivos fiscais como integrantes do total a ser utilizado em um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo, conforme esclarece. No que respeita ao aspecto da modernização da empresa nacional, constam do programa os *incentivos fiscais do impôsto de renda à fusão e à incorporação de empresas, conjugando-as à abertura de capital, na forma do Decreto-lei nº 1.182/71*:(*)

“Art. 1º — As pessoas jurídicas, para fins de fusão ou incorporação consideradas de interesse para a economia nacional, poderão reavaliar os bens integrantes do ativo imobilizado acima dos limites da correção monetária até o valor de mercado, com isenção do impôsto de renda incidente sôbre o acréscimo de valor, decorrente dessa reavaliação, observado o que estabelece êste decreto-lei.

§ 1º — A isenção prevista neste artigo aplica-se, igualmente, aos casos de transferência do contrôle do capital de sociedades, como meio de efetivar fusões e incorporações, desde que estas se efetivem juridicamente dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da transferência do contrôle acionário.

§ 2º — As disposições dêste artigo aplicam-se também às empresas que assumirem, de acôrdo com as normas e prazos estabelecidos pelo Con-

32. “Metas e Bases para a Ação do Governo”, Presidência da República, setembro, 1970, págs. 38 e 39.

33. Idem, pág. 233.

* de 16 de julho de 1971

selho Monetário Nacional, o compromisso de proceder à abertura de seu capital.

Art. 5º — O acréscimo de valor resultante da reavaliação efetuada na forma do artigo 1º será utilizado obrigatoriamente, para aumento de capital, dentro de 180 (cento e oitenta) dias da data da aprovação pelo Ministro da Fazenda.

§ 1º — O não-cumprimento do disposto neste artigo acarretará a perda automática da isenção.

§ 2º — O aumento de capital de que trata este artigo não sofrerá tributação do imposto de renda.

§ 3º — A não-incidência estabelecida no parágrafo anterior se estende aos sócios, acionistas ou titular, beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, podendo estas realizar aumento de capital nas mesmas condições, mediante a incorporação dos valores distribuídos.

§ 4º — A redução do capital ou a extinção da pessoa jurídica nos 5 (cinco) anos subsequentes, importará em submeter à tributação nas pessoas jurídicas a parcela incorporada, como lucro operacional e distribuído, ficando os sócios, acionistas ou titular, sujeitos ao imposto de renda na declaração de rendimento, ou na fonte, no ano em que ocorrer a extinção ou redução.

§ 5º — No caso de alienação das ações ou quotas de capital recebidas com isenção na forma do § 3º deste artigo, o valor da receita auferida pelas pessoas jurídicas na operação será integralmente incluído no lucro tributável para fins de imposto de renda.

Art. 6º — Eventuais prejuízos ocorridos na alienação ou baixa dos bens reavaliados na forma do artigo 1º não serão dedutíveis do lucro tributável, podendo as empresas compensá-los com o resultado das correções monetárias compulsórias posteriores.

§ 1º — Os prejuízos a que se refere este artigo estão limitados à parcela que ultrapasse o valor original corrigido monetariamente nos termos da legislação vigente.

§ 2º — Para efeitos fiscais, as cotas anuais de depreciação, amortização e exaustão continuarão a ser calculadas com base nos valores contabilizados antes da reavaliação de que trata este decreto-lei, corrigidos monetariamente nos termos da legislação em vigor, e o montante acumulado dos encargos não poderão exceder o valor reavaliado.”

Tal forma de incentivo objetiva, em última instância, facilitar à empresa a sua modernização, através de fusão ou incorporação de interesse para a economia nacional (como também a abertura do capital a um maior número), tendo em vista menor custo e economia de escala. A racionalização, através de novas técnicas, é, sem dúvida, fator de aceleração econômica.

Referindo-se ainda uma vez à integração nacional o “Plano Nacional de Desenvolvimento” cita, particularmente, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul, quando se faz menção do uso dos incentivos fiscais regionais, reformulados pelos Decretos-

lei nºs 1.106/70 e 1.179/71. O Decreto-lei nº 1.106/70 cria o “Programa de Integração Nacional” e penetra a área dos incentivos fiscais, do seguinte modo: “

“Art. 4º — Constituirão recursos do Programa de Integração Nacional:

- I — recursos orçamentários, previstos nos orçamentos anuais e plurianuais;
- II — recursos provenientes de incentivos fiscais;
- III — contribuições e doações de empresas públicas e privadas;
- IV — empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;
- V — recursos de outras fontes.

Art. 5º — A partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, do total das importâncias deduzidas do imposto de renda devido, para aplicações em incentivos fiscais, 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permanecendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor.

§ 1º — A parcela de 30% (trinta por cento) referida neste artigo será calculada proporcionalmente entre as diversas destinações dos incentivos indicados na declaração de rendimentos.

§ 2º — O disposto neste artigo aplica-se aos incentivos fiscais de que tratam:

- a) o artigo 1º, letra b, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- b) o artigo 18, letra b, da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, alterado pelo artigo 18 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;
- c) o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966;
- d) o artigo 81 do Decreto-lei 221, de 28 de fevereiro de 1967;
- e) o artigo 6º, *caput*, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- f) as alíneas d e e anteriores, quando os investimentos se destinarem às regiões situadas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM.

Art. 6º — Permanecem inalteradas as normas e condições estabelecidas pelo artigo 7º do Decreto-lei nº 770, de 19 de agosto de 1969 e pelo artigo 6º do Decreto-lei nº 880, de 18 de setembro de 1969.”

O Decreto-lei nº 1.179/71 institui o “Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)” e envolve, também, a figura dos incentivos fiscais: ***

“Art. 5º — Os recursos do Programa serão provenientes:

- I — de dotações orçamentárias previstas nos orçamentos anuais e plurianuais;
- II — do sistema de incentivos fiscais;

** Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970 — “Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais, e dá outras providências”.

*** Decreto-lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971 — “Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais, e dá outras providências.”

III — da transferência de recursos do Programa de Integração Nacional; e

IV — de outras fontes, internas ou externas.

Art. 6º — A partir do exercício financeiro de 1972 e até 1976, inclusive, do total das importâncias deduzidas do imposto de renda das pessoas jurídicas, para aplicações a título de incentivo fiscal, 20% (vinte por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa.

§ 1º — A parcela de 20% (vinte por cento) referida neste artigo será calculada proporcionalmente às diversas destinações dos incentivos fiscais indicados na declaração de rendimentos.

§ 2º — O disposto neste artigo aplica-se aos incentivos de que tratam:

- a) o artigo 1º, letra b, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;
- b) o artigo 18, letra b, da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, alterado pelo artigo 18 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;
- c) o artigo 1º, § 3º, da Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966, com as alterações do Decreto-lei nº 1.134, de 16 de novembro de 1970;
- d) o artigo 81 do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967;
- e) o artigo 6º, *caput*, do Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969; e
- f) as alíneas d e e anteriores, mesmo quando os investimentos se destinarem às regiões situadas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM.”

Tanto o Programa de Integração Nacional quanto o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste caracterizam, porém, uma orientação diversa quanto ao direcionamento dos incentivos fiscais. Ambos buscam reorientar os incentivos fiscais, tendo em vista desenvolver áreas até então, ou desocupadas, ou de pouca atração, quanto à rentabilidade. A mensagem governamental referente ao PIN fez-se acompanhar da Exposição de Motivos nº 252, de 1970, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Coordenação-Geral e do Interior, na qual se lê: (34)

“O aproveitamento de uma faixa de recursos dos chamados incentivos fiscais, somando-se a outras fontes de recursos de menor valor, revelou-se a fórmula mais viável para a consecução do objetivo colimado e a única capaz de se compatibilizar com o conjunto da política econômico-financeira do Governo. De fato, sobre não caracterizar aumento real da carga tributária, o presente projeto tem a virtude de mobilizar recursos de origem não inflacionária.

A projeção de dados econômicos deixa antever que o deslocamento das parcelas ora encampadas não implicará em carência para áreas ou setores incentivados, não só pela percentagem mínima que ora se transfere, mas, também, porque a destinação dos recursos para investimentos de capital, principalmente em obras de infra-estrutura, colonização e irrigação propiciará benefícios econômico-sociais muito mais significativos em termos de criação de novos empregos e ampliação do mercado de consumo.

34. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 20 de junho de 1970, págs. 2581/2.

Por estas razões, o presente projeto, longe de se caracterizar como diminuição de incentivos, virá, isto sim, complementar, acelerar e fortalecer esta política mediante um processo de desencadeamento de efeitos multiplicadores na sociedade como um todo e nos próprios setores e regiões atualmente abrangidos pelos benefícios fiscais.

.....
A fonte básica de recursos para êsse Programa resulta da modificação nos limites estabelecidos na legislação que regula a aplicação de incentivos fiscais, conforme o disposto nos artigos 4º e 5º

O mecanismo proposto assegurará rapidez e eficaz liberação dos recursos, em conformidade com os grandes problemas enfrentados nas referidas Regiões.”

A visão do PROTERRA já não é regional, porquanto visa a redistribuir os incentivos mas retirando-os, em parte, do setor secundário, ou seja, da indústria, promovendo a sua movimentação no sentido do setor primário, ou seja, o agrícola. O setor industrial, mormente no Nordeste, expandiu-se em larga escala, utilizando a mais avançada tecnologia, enquanto que o setor primário, da mesma forma como ocorrera anos antes, quando do processo de substituição de importações, em que o Centro-Sul, em termos de progresso, se distanciou do Nordeste, não acompanhou o processo. A mensagem presidencial referente ao PROTERRA apresenta, suficientemente, as razões para a sua instituição: ⁽³⁵⁾

“Os incentivos fiscais favorecem, no entanto, de modo preponderante, a área urbana, não beneficiando, em iguais proporções, a área rural. Contribui para isso a própria índole do sistema, segundo a qual a maior rentabilidade dos empreendimentos é que determina a sua escolha para a aplicação dos incentivos. Como os empreendimentos industriais são, via de regra, mais rentáveis do que os agrícolas, os incentivos se desviam para os primeiros que se localizam preferencialmente na zona urbana, deixando quase totalmente desprotegida a atividade rural, de modo particular a desenvolvida pelo pequeno e médio produtor.

Para não deixar, pois, ao desamparo o setor rural, precisamente aquele em que mais áspera é a vida das populações do Norte e Nordeste, cumpre que outras medidas se articulem para desenvolver a agro-indústria nessas regiões, a fim de que, pelo incremento da riqueza comum, se eleve o bem-estar econômico e social de quantos aí mourejam na atividade agrícola.”

A alteração, segundo ainda a mensagem do Presidente Emílio Garrastazu Médici, de visão no direcionamento dos incentivos fiscais, decorreu da prolongada sêca que, em 1970, se abateu sobre o Nordeste. Diversas medidas foram tomadas pelo Governo, dentre elas a instituição de frentes de trabalho, a recomposição de dívidas de agricultores que perderam lavouras, a concessão de crédito barato para a retenção do homem do campo, a promoção de investimentos para aumentar a produtividade agrícola e fortalecer a resistência das propriedades rurais a novas intempéries, a solução da crise que afligia os produtores de cacau. O PROTERRA, portanto, é a continuidade da experiência desenvolvida.

35. Mensagem n.º 57, de 1971 (CN), *Diário do Congresso Nacional*, 9 de julho de 1971, pág. 931.

No que toca aos incentivos fiscais, a mensagem completa: (36)

“Os recursos para custeio do Programa serão constituídos pela dedução da parcela de vinte por cento dos atuais incentivos fiscais de caráter regional e setorial, pela transferência de recursos do Programa de Integração Nacional, por financiamentos obtidos de instituições nacionais e internacionais, de forma compatível com o propósito de não prejudicar o crescimento global do País, e destaque de verbas do orçamento monetário. Continuam, pois, em vigor os cinquenta por cento de incentivos fiscais remanescentes, para a sua aplicação, como até aqui, nos empreendimentos industriais, segundo as regras para isso em vigor.”

O setor de comércio internacional, dentro da estratégia do Governo, quanto à exportação de manufaturados e produtos agrícolas não tradicionais, se baseia na infra-estrutura interna já montada, que inclui o sistema de incentivos fiscais, dentro dos aperfeiçoamentos permissíveis e necessários.

OPINIÕES SOBRE INCENTIVOS

“DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO NORDESTE BRASILEIRO E O MECANISMO DE CRÉDITO FISCAL DO ARTIGO 34/18 *

Albert O. Hirschman

A dimensão do investimento em relação à estrutura preexistente à vigência do artigo 34/18

Em fins de maio de 1967, o investimento total, representado pelos projetos industriais, que se beneficiaram do artigo 34/18, montava a NCr\$ 1.811 milhões. (Em cruzeiros de 1967 — veja-se tabela 7). (I) Quando se compara tal cifra, com uma estimativa do estoque de capital industrial existente no Nordeste, antes da vigência da lei, vê-se que o investimento induzido pelo artigo 34/18 dobrará o estoque do capital industrial do Nordeste. A afirmação baseia-se no valor estimado de NCr\$ 1.801 milhões (também de cruzeiros de 67) para o estoque de capital industrial existente no Nordeste em 1964. (II)

Cabe a dúvida sobre se é legítimo atribuir todos os novos investimentos ao artigo 34/18. Certamente alguns dos investimentos induzidos pelo privilégio

36. Mensagem n.º 57, citada, pág. 931.

* “Revista Brasileira de Economia”, n.º 4, dezembro, 1967, ano XXI, pág. 19/21.

- I A cifra compreende tanto os projetos em análise como os aprovados. Como já mencionado, a política da SUDENE, que era de filtragem e indeferimento de projetos, transformou-se. Hoje, a política é a de classificar os projetos segundo a maior ou menor percentagem dos recursos do art. 34/18 a que, por lei, podem aspirar. A maioria dos projetos em análise é, pois, aprovada no futuro. Se desprezássemos o número desses projetos, as cifras a que chegariam subestimariam os resultados obtidos, em virtude da presente aceleração do programa. Em 31 de maio de 1967, os projetos em análise montaram a mais que o total dos aprovados em 1966.
- II Obteve-se a estimativa, aplicando-se a relação capital-produto de 2,5 à renda gerada pelo setor industrial do Nordeste conforme revelada pela especificação do Produto Nacional Bruto por regiões elaborada pela F.G.V. Na verdade, os últimos dados disponíveis são os de 1960, mas foi possível extrapolá-los para 1964, tomando por base um índice de produto industrial fornecido pelo BNB. A relação capital-produto de 2,5 parece razoável para uma região como o Nordeste onde predomina a indústria leve. Embora sujeito a uma grande margem de erro, o cálculo visa tão-somente dar uma idéia de ordem de grandeza do desenvolvimento industrial induzido pelo sistema do art. 34/18.

fiscal teriam se realizado de qualquer maneira. Mas, considerando-se o grande aumento quantitativo e a profunda mudança na qualidade dos novos investimentos (veja-se capítulo adiante), não há dúvida de que se deve atribuir ao mecanismo do artigo 34/18 a explicação maior da nova formação de capital.

TABELA. 7

APROVAÇÕES DE PROJETOS E DESEMBOLSOS PELO B.N.B.

| ANOS | Projetos Aprovados NCr\$ 1 milhão | | Desembolsos do BNB para Projetos NCr\$ 1 milhão | |
|------------------|--------------------------------------|------------------|--|----------------|
| | Preços Correntes | Preços de 1967 * | Preços Correntes | Preços de 1967 |
| 1963 | 36,4 | 170,9 | 0,09 | 0,4 |
| 1964 | 133,4 | 327,0 | 3,3 | 8,1 |
| 1965 | 138,9 | 225,5 | 8,0 | 13,0 |
| 1966 | 335,4 | 400,2 | 37,4 | 44,6 |
| 1967 ** | 697,8 *** | 687,8 **** | 91,8 | 91,8 |
| T O T A L | | 1 811,4 | | 157,9 |

De acôrdo com as quantias entregues pelo BNB parece que dos investimentos em andamento e a serem completados, 25% já foram realizados. (III) Isto significa que, nos primeiros três anos e meio de sua existência, o artigo 34/18 já contribuiu para um aumento de 25% do estoque de capital do Nordeste. Como se pode ver da especificação dos investimentos em termo de ano a ano, projetos aprovados e desembolsos pelo B.N.B. (calculados em Cr\$ de 1967) o mecanismo do artigo 34/18 só agora começou a funcionar mais efetivamente. O total dos investimentos, representados pelo projetos aprovados, subiu de 170 milhões de cruzeiros novos em 1963, para 687 bilhões de cruzeiros novos em 1967 — um aumento de 400%. As entregas por parte do B.N.B. ganharam impulso ainda mais recentemente. Mais da metade dos desembolsos acumulados corresponde aos quatro primeiros meses de 1967.

III Até 31 de maio de 1967, o B.N.B. tinha liberado NCr\$ 157,9 milhões (em cruzeiros de 1967) dos depósitos do art. 34/18. Como em média, a participação dos recursos do referido artigo no total do capital investido, até essa data, foi de 35%, multiplicando-se a quantia liberada pela recíproca de 0,35, obtém-se uma estimativa do total dos recursos investidos nos projetos, ou seja NCr\$ 448,6 milhões.

* Média do índice dos preços por atacado da F.G.V. para os 5 primeiros meses de 1967.

** Até 31 de maio de 1967.

*** NCr\$ 271,8 milhões de projetos aprovados e NCr\$ 426 milhões de projetos em análise em 31 de maio de 1967. Já que quase todos os projetos em análise são aprovados no seu devido tempo e como o processo administrativo leva em média 4 meses até a conclusão, a cifra acima compreende tanto os projetos aprovados como os em análise.

**** O preço de 1967 difere do corrente por presumir-se que os projetos em análise contenham cláusula de correção monetária em vista da futura inflação. Para corrigir-se, a grosso modo, a distorção, supõe-se que as cifras relativas aos projetos em análise reflitam os preços de 1967 deflacionados para o nível de preços de janeiro/mayo de 1967. Esses, ao que supomos, são consistentes com o nível de preços adotados pelos projetos aprovados.

A Estrutura industrial

Um outro aspecto importante dos investimentos do artigo 34/18 é sua relação com a estrutura industrial existente no Nordeste. A indústria da região, na sua maior parte, constitui-se de empresas para o processamento de produtos agrícolas, indústrias de consumo leves, refinarias de açúcar, indústrias de processamento de óleos vegetais e tecidos de algodão, todos com um papel de relativa importância. A percentagem da produção de bens intermediários e de capital sobre o produto industrial do Nordeste é de cerca de 30% que é consideravelmente menor do que a relação existente no Brasil como um todo: cerca de 60%. Tomando uma medida da indústria existente, melhor comparável aos dados de investimento fixo dos novos projetos, tal como a potência instalada, verifica-se a mesma predominância esmagadora das indústrias orientadas para o consumo. A distribuição do investimento, representados pelos projetos do art. 34/18, por outro lado, demonstra uma relação reversa entre as produções de bens de consumo e de capital, relação essa que se aproxima a da existente no Brasil. Em suma, os projetos subsidiados pelo mecanismo do artigo 34/18 estão fazendo com que a estrutura industrial do Nordeste torne-se mais diversificada e sofisticada com um rápido aumento da representação das indústrias que são ao mesmo tempo dinâmicas e criadoras de efeitos induzidos (*backward and forward linkages*)."

— x —

"DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO NORDESTE BRASILEIRO E O MECANISMO DE CRÉDITO FISCAL DO ARTIGO 34/18"

Emprêgo

Albert O. Hirschman

Os projetos aprovados até junho de 1967 criarão 67.800 empregos novos. Comparece-se a cifra com a força de trabalho industrial que, em 1959, era de 176.800. Cada NCr\$ 20.580 investido, cerca de US\$ 600 à taxa de câmbio corrente, cria um novo emprêgo. (I) Esta não é, certamente, uma taxa trabalho-capital animadora para uma região com problemas de desemprego, mas é a contrapartida inevitável da modificação da estrutura industrial, já notada, do setor de bens intermediários e de capital. A relação que caracteriza os investimentos industriais do Brasil, em geral, não leva em consideração as atividades que surgirão para servirem às indústrias criadas pelos incentivos do artigo 34/18. É precisamente nesse setor de serviços que a relação trabalho-capital é mais alta que nas indústrias mais básicas que compreendem as induzidas pelo artigo 34/18.

O problema da intensidade do capital

Será, pois, impossível encontrar falhas no sistema? Não diria tanto. A objeção óbvia é a de que faz cair o custo do capital ou pelo menos aumenta sua oferta, de maneira que as indústrias, que assim se estabelecem no Nordeste tendem a absorver mais capital e menos mão-de-obra do que no caso de um sistema "neutro". O problema no entanto está em que os melhores sistemas "neutros" como a proteção alfandegária, não estão ao alcance de uma região menos desenvolvida contida dentro de uma economia nacional em desenvolvimento. Ademais, quando se busca um método para ativar as decisões de investimento é simplesmente mais vantajoso subsidiar o capital e não o trabalho: porque a

* "Revista Brasileira de Economia", n.º 4, dezembro, 1967, ano XXI, págs. 22, 29/30.

despesa de capital precede os gastos com o trabalho. Um subsídio qualquer é, por isso mesmo, mais eficiente no estímulo da decisão de investimento se consagrado inteiramente ao capital ao invés de repartido, de alguma forma, entre investimento e despesas de operação (trabalho).

Tenho a impressão que o desvio a favor do capital, provocado pelo sistema, não acarretou distorções sérias na tecnologia das empresas que optaram por estabelecerem-se no Nordeste. Com ou sem o sistema, o fato é que as empresas tendem a se utilizar da tecnologia mais avançada, sem grandes modificações para torná-las mais absorventes de mão-de-obra. As únicas exceções à regra são os casos dos transportes internos e das indústrias que operam em vários turnos. Na margem, o efeito do sistema sobre a tendência já existente é muito pequeno.

A êsse respeito cabe mencionar uma prática indesejável estabelecida pela SUDENE. Refiro-me à relutância de permitir que sejam utilizados equipamentos de segunda mão, trazidos de São Paulo ou de outro ponto de fora do Nordeste. Deve-se isso à dificuldade de avaliar corretamente o preço deste equipamento o que traria possibilidade de elidir as exigências relativas aos recursos próprios. Há também um consenso geral na região que pode ser expresso pela frase: "Não queremos mais ferro velho no Nordeste." (Cita-se, a propósito, a experiência da COPERBO, cujo equipamento era importado dos Estados Unidos, em parte, de segunda mão). Não obstante, parece-me uma pena abrir mão das valiosas oportunidades de se usar técnicas mais intensivas no uso de mão-de-obra, que estariam abertas ao Nordeste no caso de uma atitude mais tolerante e seletiva com relação às máquinas de segunda mão. É que sua oferta é crescente na Região Centro-Sul." (II)

— x —

**"POLÍTICA DE ESTÍMULOS FISCAIS NÃO
É MERO EXPEDIENTE A CURTO PRAZO ***

Thomaz Pompeu de Souza Brasil Netto,
Presidente da Confederação Nacional da Indústria
"II Encontro de Investidores do Nordeste"

Aos empresários do Centro-Sul gostaríamos de lembrar que a política dos estímulos deve ser entendida como uma discriminação *a favor* do Nordeste e do Norte, e não *contra* as regiões mais desenvolvidas. Alega-se, por vezes, que os recursos que hoje se investem nessas regiões estão sendo retirados de empresas do Sul, tão sacrificadas nos últimos dez anos, primeiro pela inflação e, depois, pelos esforços corretivos do Governo. É claro que, em termos de alternativas, maiores recursos para uma região, significam menos para outra. No entanto, há razões para crer que a política de estímulos diferenciais em vigor no Norte

(I) O total dos investimentos, planejados até 31 de maio de 1967, monta a 1.395,4 milhões de cruzeiros novos (Cr\$ de 1967) que, divididos pelo número de empregos criados, dão NCr\$ 20.580 por emprêgo.

(II) As razões por que é desejável utilizar máquinas de segunda mão num país onde o capital é escasso e a mão-de-obra abundante são as seguintes:

1) aumenta-se a razão mão-de-obra — produto visto como se empregam mais indivíduos para a utilização e manutenção da máquina; e 2) reduz-se a relação capital-produto visto como a máquina de segunda mão custa menos que a nova.

* Edição do Serviço Social da Indústria, Departamento Nacional, Rio de Janeiro, GB, 1968, pág. 224/6.

e Nordeste contribui para o maior desenvolvimento global do país, pelo menos a médio e longo prazo, e que, por isso, se trata de uma discriminação *a favor* e não *contra*, desde que ela amplia a área de ação da iniciativa privada. Não se deve perder de vista que é o Governo e não o empresário do Sul que está abrindo, pelo menos diretamente, mão de receitas para fomentar o desenvolvimento do Nordeste e do Norte. A transferência inter-regional de recursos se associa o aumento da produtividade privada. E a hipótese de as empresas do Sul poderem usar esses recursos para seu fortalecimento interno parece inviável sob vários aspectos. Se não fossem os atuais estímulos fiscais, é muito provável que o Governo, ao invés de baixar as alíquotas do imposto de renda, resolvesse simplesmente aumentar suas despesas, pelo menos a médio prazo. E as próprias tensões sociais criadas nas regiões mais atrasadas forçariam a ampliação da área de intervenção estatal. Em suma, o Governo acabaria tendo que realizar no Norte e Nordeste o que hoje a livre iniciativa realiza por meio dos incentivos fiscais. Com efeito, nós que desejamos que o Brasil cresça sob a égide permanente da empresa privada, precisamos pensar em termos de longo prazo e não nos limitarmos ao casuismo dos horizontes curtos. Toda uma gama de problemas que se entrelaçam e se destacam na conjuntura norte-nordestina desafia acintosamente a nossa capacidade de imaginação e realização. Os progressos da tecnologia, criando máquinas potentíssimas, apontam para as regiões subdesenvolvidas o perigo do desemprego em massa, numa área onde, em face da pobreza ambiente, o mercado de trabalho já é escasso e deficiente.

Incentivos Fiscais e Capital de Giro

É chegado o momento para louvar o papel dos organismos orientadores do desenvolvimento, cuja atuação eficaz no presente permite-nos algumas sugestões para o futuro. Conduzir um programa de desenvolvimento regional não é, por certo, trabalho simples, pois há que se conciliar uma orientação global de longo prazo com as conveniências conjunturais de prazo curto. Em princípio, os incentivos fiscais devem ser reservados para aplicação naqueles setores que, por criarem economias externas, ou por envolverem capitais maciços, não germinariam espontaneamente, pela ação da iniciativa privada. Embora se trate de uma regra geral aplicável a qualquer organismo em desenvolvimento, é indispensável compreender que a germinação complementar da iniciativa privada é peça essencial no processo e que as suas possibilidades variam no espaço e no tempo. Para citar um exemplo, talvez não pareça muito ortodoxo utilizar órgãos de fomento para financiar capital-de-giro. No entanto, as empresas brasileiras, em geral, e as do Nordeste, em particular, se encontravam profundamente carentes de capital-de-giro, pela erosão crônica do processo inflacionário.

A SUDENE e o Banco do Nordeste compreenderam perfeitamente esse aspecto, ao aceitarem o sistema de que os depósitos de incentivos fiscais, à espera de aplicação, fossem usados para financiar capital de movimento na região. De fato, no caso em questão, as inversões em capital de giro não seriam capazes de brotar espontaneamente e, se não fosse a compreensão das autoridades, estaríamos assistindo a uma estranha mistura de novas inversões em capital fixo, enquanto as antigas instalações ficavam ociosas por falta de recursos para funcionar.

Seria importante estender em vários outros pontos essa compreensão. Muitas empresas tradicionais do Nordeste hoje se queixam de não ter condições para

concorrer com as novas unidades modernas que se instalam com base nos incentivos fiscais. É claro que não faria sentido criar obstáculos à concorrência e ao progresso tecnológico, os quais constituem a mola-mestra do desenvolvimento dentro do regime da livre empresa. Mas convém lembrar que a inflação não somente corroe o capital de giro de muitas empresas tradicionais, mas paralelamente as suas possibilidades de modernização e reequipamento. Realmente, durante muitos anos essas empresas só puderam depreciar seu ativo fixo com base nos valores históricos de aquisição, inteiramente desatualizados, em face da alta vertiginosa dos preços. Não se pode esperar que os investimentos em modernização e equipamento germinem espontaneamente. A solução ideal talvez fosse semelhante à que já se adotou para o problema do capital de giro: os depósitos de incentivos de um fundo rotativo para financiamento da modernização e do reequipamento de indústrias. Não se trataria, evidentemente, de proteger este ou aquele empresário tradicional, mas de abrir um novo campo, muitas vezes, de elevada relação produto-capital para aplicação dos incentivos fiscais.

— x —

A EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE BRASILEIRO *

Departamento de Economia da FIESP-CIESP.

Einar Alberto Kok, Relator.

Um primeiro aspecto importante da industrialização recente do Nordeste é o da pequena interdependência setorial. Pelo quadro a seguir, onde são apresentadas as origens dos *inputs* de novos projetos, podemos verificar o grau extremamente limitado de ligação dos setores industriais com as suas fontes de suprimento nacional.

ORIGEM DOS "INPUTS" DE NOVOS PROJETOS PARA ALGUNS SETORES

Em Porcentagem

| Setor | Cobertura dos Projetos Analisados | ORIGEM | | |
|------------------------|-----------------------------------|----------|------------|---------|
| | | Nordeste | Centro-Sul | Externa |
| Minerais não-metálicos | 52.0 | 65.0 | 30.0 | 5.0 |
| Metalurgia | 50.0(1) | 23.0 | 67.0 | 10.0 |
| Maquinaria | 82.0 | 7.0 | 92.0 | 1.0 |
| Material elétrico | 91.0 | 5.0 | 71.0 | 24.0 |
| Mat. de transp. | 41.0(2) | 2.0 | 96.0 | 2.0 |
| Papel e Papelão | 88.0 | 76.0 | 17.0 | 6.0 |
| B-SUBSETORES | | | | |
| Prod. Químicos | 11.6 | 31.0 | 26.0 | 43.0 |
| Fibras Têxteis | 85.0 | 4.0 | 1.0 | 95.0 |

Fonte: "Industrial Development in the Brazilian North-East", IPEA — dados brutos: Pareceres da SUDENE.

(1) Exclusivo o projeto da USIBA

(2) Exclusivo o projeto da Willys Overland, que representa 31% dos investimentos no setor.

* "Cadernos Econômicos", Serviço de Publicações da FIESP-CIESP, São Paulo, 1971, nº 7, pág. 15/8...

Embora este quadro tenha sido construído com base nos dados do projeto e esteja, portanto, sujeito a uma margem de erro, serve para avaliar uma das falhas do programa de industrialização existente no Nordeste. Como pode ser visto, os setores metalúrgicos, maquinaria, material elétrico e material de transporte têm pouca ligação com as fontes de fornecimento da matéria-prima do Nordeste.

Já o setor de minerais não-metálicos e de papel e papelão estão mais integrados com a constelação de recursos do Nordeste, enquanto os que produzem *polyester* e acrílico são praticamente independentes de insumos nacionais.

Esta constatação é extremamente importante se se atentar para o fato de que a pequena interdependência setorial transferirá, em grande parte, para fora da região as repercussões favoráveis do crescimento dos setores mais dinâmicos.

Esta falha de programação e de seleção de projetos implica, como regra geral, em que as empresas devam incorrer em custos adicionais associados com o transporte a longas distâncias e investimentos em estoques devido à irregularidade da oferta de fatores de produção. Em muitos projetos o que se constata é a existência de empreendimentos que envolvem essencialmente operações de montagem, particularmente no ramo de bens de consumo durável, maquinaria, veículos e máquinas-ferramenta. Em alguns casos, embora seja menos comum, a fábrica do Nordeste recebe componentes da matriz do Centro-Sul e monta partes intermediárias, que são devolvidas à matriz para os estágios finais do processo produtivo.

Esta alocação de recursos, gerada pelos incentivos fiscais, é bastante ineficiente e deixa clara a necessidade de maior controle e seleção sobre os investimentos privados, para poder-se conseguir um desenvolvimento harmônico, racional e auto-sustentado para a indústria nordestina.

O Centro-Sul não é somente o principal fornecedor de matéria-prima e de *inputs* manufaturados para o Nordeste, mas também é de tal importância como mercado. Entrevistas feitas por Goodman não deixam dúvida sobre isto: embora a dependência do Centro-Sul varie bastante, não é difícil encontrar empresas que vendem mais de 50% de sua produção no Centro-Sul.

Isto é decorrência natural dos incentivos fiscais que atraem para o Nordeste empresas com pequeno mercado local e que lá se estabeleceram como alternativa à expansão no Centro-Sul e, portanto, será o mercado nacional que determinará sua escala e não o regional.

Este tipo de industrialização tem um custo social extremamente elevado, pois compromete a taxa de crescimento da economia como um todo, além de diminuir a competitividade de nossa indústria pela fragmentação de sua capacidade."

**A EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DO NORDESTE BRASILEIRO ***

Departamento de Economia da FIESP-CIESP.

Einar Alberto Kok, Relator.

Em relação ao aumento do emprego, os resultados alcançados são extremamente acanhados em relação à magnitude do problema; devem ser levantadas sérias dúvidas à estratégia de industrialização adotada.

A tabela abaixo serve para dar idéia da pequena capacidade de absorção de mão-de-obra da indústria nordestina que, em função dos incentivos fiscais, tem optado por fábricas de elevada densidade de capital.

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO EMPREGO (1)

| Setores | 1959 % | EMPREGO CRIADO | | | | | |
|------------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------------------|--------------|
| | | Total | | Novos Projetos | | Projetos de Modernização | |
| | | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Minerais não-metálicos | 12.5 | 9,431 | 8.4 | 6,460 | 10.8 | 2,971 | 5.7 |
| Metalurgia | 1.9 | 8,773 | 7.8 | 6,058 | 10.1 | 2,715 | 5.2 |
| Maquinaria | 0.2 | 2,224 | 2.0 | 2,014 | 3.4 | 210 | 0.4 |
| Material elétrico | 0.2 | 5,901 | 5.3 | 4,996 | 8.4 | 905 | 1.7 |
| Material de transporte | 0.8 | 2,717 | 2.4 | 2,699 | 4.5 | 18 | — |
| Produtos de madeira | 2.2 | 2,482 | 2.2 | 2,482 | 4.2 | — | — |
| Móveis | 2.9 | 1,261 | 1.1 | 1,072 | 1.8 | 189 | 0.4 |
| Papel e Papelão | 0.8 | 3,970 | 3.6 | 3,781 | 6.3 | 189 | 0.4 |
| Borracha | 0.2 | 1,033 | 0.9 | 864 | 1.4 | 169 | 0.3 |
| Couro | 2.2 | 1,125 | 1.0 | 298 | 0.5 | 827 | 1.6 |
| Químico | 4.5 | 9,957 | 8.9 | 7,006 | 11.7 | 2,951 | 5.7 |
| Farmacêutico | 0.3 | 226 | 0.2 | 190 | 0.3 | 36 | 0.1 |
| Perfumes e sabão ... | 1.0 | 243 | 0.2 | 158 | 0.3 | 85 | 0.2 |
| Plásticos | — | 1,217 | 1.1 | 1,121 | 1.9 | 96 | 0.2 |
| Têxtil | 28.2 | 35,217 | 31.5 | 4,557 | 7.6 | 30,660 | 58.8 |
| Vestuário e calçados | 4.1 | 6,922 | 6.2 | 6,299 | 10.5 | 623 | 1.2 |
| Produtos alimentícios | 30.2 | 13,843 | 12.4 | 6,276 | 10.5 | 7,572 | 14.5 |
| Bebidas | 2.6 | 3,089 | 2.8 | 2,443 | 4.1 | 646 | 1.2 |
| Fumo | 2.2 | 910 | 0.8 | — | — | 910 | 1.7 |
| Editorial e gráfica .. | 2.6 | 218 | 0.2 | 127 | 0.2 | 91 | 0.2 |
| Diversos | 0.5 | 1,148 | 1.0 | 883 | 1.5 | 265 | 0.5 |
| T O T A L | 100.1 | 111,912 | 100.0 | 59,784 | 100.0 | 52,128 | 100.0 |

Fonte: Goodman, D. E. "Industrial Development in the Brazilian North-East" — Nota (1) — Projetos aprovados até 31 de Dezembro de 1969.

Esta distribuição de emprego é baseada nos dados de projeto e é válida na hipótese de que tôdas as emprêsas com projetos aprovados até 1969 estejam concretizadas e funcionando a plena capacidade até 1971. Mesmo dentro desta

* "Cadernos Econômicos", Serviços de Publicações da FIESP-CIESP, São Paulo, 1971, n.º 7, pág. 18/21.

hipótese extremamente otimista, os resultados, em termos de geração direta de emprêgo são pequenos já que representariam um crescimento da absorção de mão-de-obra em termos globais entre 1959 e 1969 da ordem de 3,5% ao ano e, de 2,1% ao ano, se se levar em consideração o emprêgo criado com os novos projetos. Deve ser ressaltado que as estatísticas de emprêgo da SUDENE estão bastante superestimadas no caso da modernização: no quadro consta a mão-de-obra necessária depois da modernização e não a diferença entre o que se empregava antes e a que se emprega agora (que poderia assumir um valor positivo ou negativo). Embora êste dado seja apresentado como de criação líquida de emprêgo, seria extremamente otimista esperar que o efeito líquido direto dos projetos de modernização assim se comportasse. O que se deve esperar é a redução do nível de emprêgo. Em relação aos têxteis, que representam mais de 50% dos investimentos de modernização, não deve existir nenhuma ilusão quanto ao efeito altamente negativo da modernização em termos de emprêgo. Estima-se que êstes projetos implicam na dispensa de 30 a 50% da mão-de-obra do período de pré-modernização. Portanto, no quadro apresentado, se existissem estatísticas sôbre variação líquida de emprêgo, teríamos, na coluna de modernização, vários sinais negativos representando redução do nível de emprêgo e não a sua ampliação.

Estas considerações levam a formular sérias restrições à eficiência do esquema do artigo 34/18 como instrumento de aceleração da absorção da mão-de-obra nordestina. Os subsídios dados ao capital incentivaram a escolha de técnicas capital-intensivo nos novos projetos e possibilitaram a concretização dos projetos de modernização, comprometendo completamente a assimilação de mão-de-obra em larga escala na indústria.

Êstes comentários permitem a irônica conclusão de que a estratégia de industrialização está falhando no problema crítico que levou à sua criação: o desemprego urbano permanece elevado e a estrutura ocupacional não se modificou preponderando, ainda, o emprêgo a baixos níveis de produtividade.

Além do mais, é sabido que vários empreendimentos industriais no Nordeste, criados à sombra do esquema do artigo 34/18, ou estão com sua atividade bastante reduzida ou foram fechados, com a conseqüente dispensa de trabalhadores e evidente desperdício do investimento.

Se se acrescentar ao problema da mão-de-obra urbana o fracasso dos programas de colonização do Maranhão, a pequena extensão alcançada pelos projetos de irrigação, a melhoria da tecnologia do cultivo da cana e os projetos agrícolas capital-intensivo financiados pelos incentivos fiscais, verifica-se que uma das metas básicas — a redução do desemprego — foi seriamente comprometida. A falha da industrialização é reconhecida pela própria SUDENE em seu presente Plano-Diretor onde se encontra a seguinte afirmação: "O setor industrial moderno que está sendo montado, consoante a política de industrialização em curso, tem adotado tecnologia de alta densidade de capital, com efeitos diretos de pouca significação sôbre a absorção da força de trabalho desocupada e subocupada disponível nos centros urbanos."

Este resultado era de se esperar: o mecanismo de crédito fiscal distorce a estrutura de preços relativos, dando um forte subsídio ao custo de capital,

e induz as firmas a usarem técnicas mais capital-intensivo: o baixo nível de produtividade da mão-de-obra, não compensado por salários baixos devido à deficiência do setor agrícola, também, induz à opção de técnicas propagadoras de mão-de-obra: finalmente, o pequeno controle da SUDENE sobre as opções tecnológicas disponíveis propiciou ao setor empresarial ampla liberdade para maximizar os benefícios privados em detrimento dos benefícios sociais, negligenciando o problema da absorção de mão-de-obra.”

— x —

INCENTIVOS FISCAIS E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS *

Senador Dinarte Mariz

Negar os benefícios dos incentivos, em determinadas áreas do Nordeste, seria temerário; da mesma maneira, admitir sejam eles instrumentos válidos para promover o incremento da Região é não se aprofundar na análise da falsa filosofia que ainda se procura defender.

Os incentivos, que, há dez anos, foram criados para o desenvolvimento do Nordeste, sob a orientação da SUDENE, praticamente já não existem, tão pulverizados se encontram, além de terem concorrido para implantar um sistema de corrupção, que é a negação da própria filosofia revolucionária. Raro é o projeto que, na captação de recursos para sua implantação, não tenha de despende 20%, reduzindo a 80% o que se destina ao seu desenvolvimento. E quais os beneficiários? Os intermediários e alguns inescrupulosos investidores, que recebendo um dinheiro que já não lhes pertence, com aplicação definida, adotam, logo de início, a maneira mais prática de multiplicar o seu ilícito enriquecimento. Tenhamos a franqueza de dizer: sob as vistas dos próprios órgãos responsáveis pelo setor, impotentes para corrigir tão deplorável crime, repetem-se estas distorções, como um anátema aos princípios revolucionários. E isto acontece exatamente em outra Região — Centro-Sul de onde provêm os recursos. Dessa forma, o Nordeste perde 20% dos subsídios que lhe deveriam chegar.

Permitir a continuidade do atual sistema de incentivos é concorrer para que algumas empresas do Centro-Sul, por intermédio de prepostos seus, multipliquem suas fortunas e escravizem cada vez mais a Região empobrecida. Senão vejamos: a indústria, em toda parte onde pode prosperar — e só assim ela será útil à economia que lhe alimenta — torna-se o agente captador dos lucros que possam ser tirados dos produtos primários. Que vai ocorrer? Ao se fixar, não tendo outro interesse senão perseguir o lucro, o empresário levará o *know how*, deixando ao nordestino meia dúzia de empregos primários. Em contrapartida, canalizará para a região de origem todo o rendimento que a empresa tenha capacidade de produzir. A implantação de uma indústria, por si só, não significa desenvolvimento. O seu progresso, a sua capacidade lucrativa, a multiplicação dos recursos advindos da sua atividade, aplicados na área de implantação, é o que gera riqueza e promove o desenvolvimento.

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. XVIII

Seria ingenuidade admitir que isto pudesse ocorrer dentro do mesmo país, contrariando tôda a filosofia capitalista: reter numa região pobre o capital sempre ávido de lucros, quando a outra lhe oferece condições mais favoráveis.

Não creio que uma nação enriqueça outra nação; que um Estado venha desenvolver outro Estado; que o capital emigre de um setor próspero e de economia estável para outro mais pobre e sem perspectivas na sua economia.

Sempre evitei, durante os diálogos e as discussões aqui travadas, particularizar a situação do meu Estado, mas, para melhor ilustrar êstes argumentos, não devo ocultar uma realidade decorrente da política de incentivos. Após dez anos, ou seja, no início dêste ano de 1971, o Rio Grande do Norte havia recebido, através dos incentivos, apenas 76 milhões de cruzeiros, quantia irrisória para implantação de uma indústria mesmo pequena.

Estas, as considerações preliminares que me ocorreram para chegar ao ponto central do meu raciocínio e apontar, com o patriotismo e a vivência de quem já governou um dos Estados mais empobrecidos da Região e por êle foi três vêzes eleito seu representante no Senado Federal, os rumos mais indicados para promover o desenvolvimento do Nordeste.

Começarei por afirmar que somente buscando os recursos em mãos de quem os detém, e nunca lhes adicionando somas pertencentes ao País, é que se poderia propiciar o desenvolvimento da região. Como fazer? Através da criação de um fundo orçamentário, sem nenhum ônus para o Tesouro, pois seu limite deveria ser o correspondente aos atuais incentivos. Uma vez incluído no Orçamento, anualmente se repetiria, na mesma proporção, e a soma de sua arrecadação seria depositada, trimestralmente, no Banco do Nordeste, com a finalidade de atender ao financiamento de projetos estudados, aprovados pela SUDENE, que orientaria, ainda, sua execução. Sou contrário a qualquer tipo de paternalismo, especialmente no plano econômico; por isso mesmo, advogo que sejam tais recursos utilizados para empréstimos, por vinte anos, com quatro de carência, a juros de 4% anuais, ficando o investidor obrigado a despender soma idêntica à que atualmente é prevista nos investimentos pelos incentivos fiscais. A proporção que fôssem sendo pagas as prestações, o banco as escrituraria a crédito do fundo, propiciando uma rotatividade de recursos que, em meio século, mudaria a face econômica do Nordeste.

Será ilusório pensar em mudança rápida da economia nordestina, se para ela não se voltarem os altos Podêres da República, dispostos a carrear grande, diria melhor, gigantesca soma de recursos, com aplicações setoriais, a começar pela educação profissional e manutenção de um sistema de preços justos para os produtos da região.

Entendo que não seria exagerada a concessão das vantagens previstas no plano esboçado, uma vez que os incentivos (34/18) entregues gratuitamente, como ocorre no momento, sem obrigação de retôrno, significam uma fórmula paternalista, condenada em todos os países desenvolvidos do mundo, notadamente quando o beneficiário é uma classe por si já privilegiada.

O fundo, que até bem pouco tempo era recusado liminarmente pela política econômica do Govêrno, já foi admitido na assistência à agroindústria e, de maneira indireta, em alguns itens do PROTERRA."

“Considerações sobre o Estudo nº 1 da COCENE (*)

Professor Mário Henrique Simonsen

Contudo, alguns problemas importantes continuaram sem solução satisfatória. Em primeiro lugar, a recuperação econômica do Nordeste, ao longo do decênio de 1960, foi geograficamente desigual. Algumas regiões, principalmente em torno do eixo Salvador—Recife, conseguiram registrar notáveis índices de progresso. Vastas áreas nordestinas, no entanto, permaneceram à margem dos benefícios dos projetos da SUDENE. Em segundo lugar, a fórmula do desenvolvimento via industrialização, se se demonstrou eficaz em termos de taxa de crescimento do produto, não parece ter solucionado a contento o problema da empresa numa área onde a oferta de mão-de-obra é excepcionalmente pressionada pelos altos índices de natalidade. Como se sabe, a indústria moderna se tem revelado bastante intensiva de capital. Os critérios de aprovação de projetos adotados pela SUDENE, por sua vez, parecem ter incentivado esse uso predominante do capital, em boa parte sem custo alternativo na mecânica dos incentivos fiscais, com baixos índices de absorção de mão-de-obra. É verdade que o parâmetro relevante não consiste apenas na criação direta de empregos pela indústria, mas na geração total de procura de mão-de-obra, a qual inclui o multiplicador do emprego no setor terciário. Ainda assim, o desenvolvimento do Nordeste ao longo do decênio de 1960, se foi brilhante em termos de expansão do produto real, parece ter sido algo decepcionante em matéria de geração de empregos. Nesse sentido, recente pesquisa desenvolvida pelo Banco do Nordeste pôs à mostra um dos elementos de desequilíbrio do crescimento da região nos últimos dez anos. Segundo sugere essa pesquisa, a renda *per capita* média do Nordeste evoluiu apreciavelmente na década de 1960. Mas a fatia mais pobre da população — a faixa de mão-de-obra não qualificada, tão fortemente pressionada pela explosão, demográfica —, piorou em termos de padrão de vida.”

— x —

“FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL: ÁREA DE INCENTIVOS FISCAIS — SUGESTÕES (*)

Senador Virgílio Távora, Relator-Geral

Com vistas a garantir a operação mais eficiente do atual sistema de captação de recursos, sugere-se adotar as seguintes providências:

a) que se estabeleça a obrigatoriedade a todos os órgãos alocadores de recursos de incentivos fiscais de manutenção de uma rígida programação dos comprometimentos de recursos derivados dos incentivos. Exigir-se-á que, conhecidas as opções em favor de cada entidade, os financiamentos concedidos não ultrapassem, sob qualquer hipótese, a margem das disponibilidades previstas, mantendo-se um perfeito equilíbrio entre oferta e demanda de recursos;

b) no que respeita aos pequenos depositantes (caracterização dos mesmos a ser efetuada com base em regulamentação do MINTER), seria permitido

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. XXV.

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — “Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional”, Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. 43/44.

o direito de optarem ou em favor do Fundo Mútuo a ser gerido pelo BNB, para financiar projetos industriais aprovados pela SUDENE, ou de realizarem diretamente a inversão.

Com vistas a ampliar a parcela de recursos derivados dos artigos 34/18 para o crescimento industrial, sugere-se:

a) *eliminação, nos prazos previstos em lei específica, dos incentivos setoriais; no caso de manutenção dos incentivos ao reflorestamento, setor ora considerado de prioridade nacional, sugere-se que se restrinja a dedução, para referido fim, a 20% do imposto de renda devido, ficando obrigado o depositante-investidor a utilizar os 30% restantes em incentivos regionais;*

b) *redução da participação média por projetos de recursos derivados dos artigos 34/18 do financiamento do investimento total dos projetos industriais; para tanto, dever-se-á reduzir a parcela de incentivos fiscais, a, no máximo 10/15% quando o projeto disser respeito ao atendimento de necessidades nacionais, sendo o restante do financiamento realizado através de recursos do BNDE e recursos próprios do empresário ou grupo empreendedor; em se tratando de petroquímico, o BNDE deverá, além do financiamento, entrar obrigatoriamente, sob a forma de participação societária, com o montante desta diferença de incentivos: novo afluxo de recursos para a região;*

c) *tornar obrigatória às empresas estrangeiras, que atualmente não estão fazendo dedução do imposto de renda, para fins de aplicação em incentivos regionais e/ou setoriais, a opção em favor do BNB que, sob critério a ser estabelecido pela SUDENE, viria a participar societariamente em empresas consideradas de interesse do desenvolvimento regional;*

d) *determinar que as empresas que são constituídas por capitais de maioria de residentes ou de sediados no exterior, caracterizadas como de capital estrangeiro, só possam utilizar recursos do sistema de incentivo fiscal, em projetos sob seu controle, no limite de 1/3 dos recursos próprios aplicados. Esta diretriz deverá ser de ordem geral para todos os órgãos alocadores destes incentivos e não só para a SUDENE; e*

e) *reforçando a parcela de recursos para financiamento do setor industrial, propõe-se que seja permitida a dedução de 5% do imposto de renda das pessoas físicas, a ser aplicada em projetos industriais na área do Nordeste. Referidos recursos constituiriam Fundo Mútuo, sob a responsabilidade do Banco do Nordeste."*

— x —

"AÇÃO DO SETOR PRIVADO ESTIMULADA PELO MECANISMO DOS INCENTIVOS FISCAIS *

Senador Virgílio Távora, Relator-Geral

Segundo Rômulo de Almeida:

"O regime de incentivos fiscais foi avaliado por A. Hirschman e Rubens Costa. Cremos existir consenso entre os estudiosos que o aludido regime constitui uma grande invenção brasileira. Do seu êxito fundamental não

* Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), Estudo nº 1, Aliança Renovadora Nacional — ARENA — "Medidas e Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste e sua Integração à Economia Nacional", Brasília, 1971, Serviço Gráfico do Senado Federal, pág. 99/101.

temos dúvida. A nossa dúvida é sobre o acerto da introdução de numerosos esquemas competindo com os recursos do esquema nordestino antes de consolidar o desenvolvimento de uma região com 30 milhões de habitantes e recursos capazes de responder ao esforço nacional de investimento.”

Instituído esse regime, pela vez primeira, através do art. 34 da Lei nº 3.995, de 14-10-60 (I Plano-Diretor da SUDENE, ano 1961), regulamentado pelo Decreto nº 1.166, de 8-6-62, do qual nos honramos em ser um dos signatários, modificado pelo art. 18 da Lei nº 4.239, de 27-6-63 (II Plano-Diretor da SUDENE, anos 1963, 1964 e 1965) foi novamente regulamentado com abrangência do benefício a empresas estrangeiras pelo Decreto nº 55.334, de 31-12-64. O quadro abaixo demonstra a destinação dos recursos oriundos desse sistema, segundo as regiões ou operações “setoriais”.

RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS

| ÓRGÃOS | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 |
|----------------|------|------|------|-------|
| SUDENE | 65 | 56 | 54 | 47,3% |
| SUDAM | 22 | 23 | 21 | 20,0% |
| SUDEPE | 6 | 13 | 14 | 9,9% |
| EMBRATUR | 5 | 4 | 4 | 4,1% |
| I.B.D.F. | 2 | 4 | 7 | 18,7% |

FONTE: CIEF, Ministério da Fazenda

As deduções para aplicação no Nordeste, que eram de 65% do total dos incentivos em 1968, decresceram sucessivamente para 56%, em 1969, 54%, em 1970, até atingir 47%, em 1971. Tomando por base o Estado de São Paulo, que representa 50% das deduções totais, em 1971, essa percentagem reduzir-se-á a 40%! A queda observada na participação da SUDENE é das mais bruscas, pois se reduziu em 30% em três anos! O reflorestamento, por seu turno, multiplicou de quase dez vezes a sua participação inicial e, de 70 a 71, de três vezes.

Fato notório a considerar do ponto de vista dos recursos à disposição da SUDENE, através do Mecanismo 34/18, é a drástica redução que se verificará nos próximos anos, face às destinações para o PIN e PROTERRA, que, em conjunto, representam 50% do total de recursos desse sistema. Estima-se, de fato, que um montante de 972 milhões de cruzeiros, verificados em 1971, dos quais somente 650 milhões se destinarão à indústria, haverá uma redução para 400 milhões de cruzeiros, em 1972, e 150 milhões de cruzeiros e 85 milhões de cruzeiros em 1973 e 1974, respectivamente, (I) preços de 1972. Não se sabe, exatamente, quanto dos recursos do PIN e do PROTERRA serão atribuídos ao Nordeste, sob novas modalidades de utilização. Não obstante, o que desejamos realçar é que os recursos destinados à SUDENE, através da sistemática de incentivos fiscais, declinarão substancialmente a ponto de comprometer perigosamente o programa de industrialização regional, quando ele ainda não atingiu um grau de maturação suficiente.

I Isso, admitindo-se ser mantido o atual quadro de incentivos setoriais.

A mensagem do Presidente Médici ao Congresso, quando do envio para apreciação por parte dêste do PROTERRA, afirma:

“Os incentivos fiscais favorecem no entanto, de maneira preponderante, a área urbana, não beneficiando em iguais proporções a área rural. Contribui para isso a própria índole do sistema, segundo a qual a maior rentabilidade dos empreendimentos é que determina sua escolha para aplicação dos incentivos. Como os empreendimentos industriais são, via de regra, mais rentáveis que os agrícolas, os incentivos se desviam para os primeiros que se localizam preferencialmente na zona urbana deixando quase totalmente desprotegida a atividade rural, de modo particular a desenvolvida pelo pequeno e médio produtor:

Para não deixar, pois, ao desamparo o setor rural, precisamente aquêle em que mais áspera é a vida das populações do Norte e Nordeste, cumpre que outras medidas se articulem para desenvolver a agroindústria nessas regiões, a fim de que, pelo incremento à riqueza comum, se eleve o bem-estar econômico e social de quantos aí mourejam na atividade agrícola.”

É a própria autoridade governamental que reconhece a falência do sistema de incentivos para o amparo ao setor rural. De fato, diversos fatores desaconselham o incentivo fiscal para a agricultura, sendo os mais importantes:

- a) o pequeno produtor não se beneficia do sistema;
- b) o critério de rentabilidade adotado pelo investidor que exclui das opções projetos agrícolas de interesse regional; e
- c) a tendência para a concentração em poucas áreas.

Orgulhamo-nos de haver, em junho dêste ano, propugnado por outra forma de auxílio, esta creditícia, com recursos no montante de 20% do total dos incentivos (setoriais acrescido de regionais), hoje transformada em realidade pelo PROTERRA.

Por outro lado, o desenvolvimento industrial ficou praticamente adstrito aos três grandes pólos macrorregionais de desenvolvimento (Recife, Salvador e Fortaleza), especialmente nos dois primeiros, e alguns pólos regionais de crescimento, criando disparidades intra-regionais que o tempo tende a agravar.

Estas disparidades, existentes e inegáveis, não podem desaparecer como em um passe de mágica: a própria natureza do investimento industrial força-o a obedecer a um processo de concentração do sistema produtivo, como ocorreu no Centro-Sul. Procurar diminuí-las, sem estrangular o desenvolvimento dos pólos mais desenvolvidos, é função do Governo federal, pois a opção é do usuário e dificilmente êle mudaria suas preferências. Os demais artifícios até agora pensados redundaram e redundarão em absoluto fracasso.

Se disparidades há intra-regionais, maior é ainda o descompasso entre as aplicações de incentivos nas grandes empresas de um lado e nas pequenas e médias de outro. O esquema de atendimento dêste setor, atualmente executado no Banco do Nordeste em combinação com os bancos estaduais, deve ser fortalecido, para que os resultados até agora obtidos sejam ampliados.”

*REFORMULAÇÃO NO SISTEMA DE INCENTIVOS —
PROPOSTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS BANCOS DE INVESTIMENTO — ANBID*

Reunião de 10-11-1971

“O Governo abriu mão de parte substancial de sua receita em favor dos investidores e das empresas, numa indicação muito clara de que espera promover o progresso do País com a participação vigorosa da iniciativa privada. Participação não apenas de uma classe, mas de toda a coletividade, como está implícito na maioria dos incentivos, particularmente no caso dos fundos do Decreto-lei nº 157 e do Programa de Integração Social. Trata-se de um sistema concebido com muita felicidade, inteiramente de acordo com nossa formação histórica e nossa filosofia política.

No entanto, algumas falhas e distorções podem ser observadas com o decorrer da aplicação do sistema e a evolução da economia, como, por exemplo, no processo de captação, canalização e aplicação dos recursos para as áreas de atuação da EMBRATUR, SUDENE e SUDAM. Essas entidades têm exercido suas funções com muito empenho, mas seus resultados nem sempre puderam corresponder ao esforço despendido. A solução para o problema estaria, na opinião da ANBID na adoção, por esses programas, do mesmo mecanismo utilizado no Decreto-lei n.º 157.

As agências governamentais continuariam, como até agora, a traçar a política própria de cada setor e a aprovar os respectivos projetos. Também os bancos oficiais — Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia — permaneceriam como os receptores desses recursos até sua definitiva aplicação. Os escritórios técnicos, de comprovada idoneidade profissional, poderiam desempenhar papel de relêvo na elaboração de projetos, com maior intensidade ainda, em razão da nova amplitude que devem alcançar os incentivos.

O novo esquema que a ANBID propõe apresenta vantagens importantes. Uma delas seria a desvinculação do investidor e da empresa. Atualmente, o investidor deve indicar o empreendimento em que as deduções do Imposto de Renda devam ser aplicadas. Daí resultam sérios inconvenientes, já perfeitamente identificados e avaliados, mas de difícil correção dentro da sistemática em vigor.

No modelo atual, muitas empresas disputam os incentivos pagando comissões elevadas a intermediários sem as necessárias qualificações.

Outro inconveniente se refere à posição de inferioridade dos empreendimentos de médio e pequeno porte, *vis-a-vis*, os grandes projetos. Estes últimos têm, naturalmente, a preferência dos investidores, em razão de sua grande rentabilidade. Por outro lado, nos casos de projetos de excepcional valor, os dirigentes das empresas reservam as aplicações para clientes mais chegados. Com a nova solução, estas impropriedades desapareceriam pois as contribuições de origem fiscal seriam depositadas num fundo comum administrado por instituição financeira que as aplicaria em todos os projetos aprovados pela entidade responsável de cada área.

Os pequenos investidores se sentiriam mais à vontade e mais tranquilos pois não teriam de se preocupar quanto à escolha e aos resultados de suas aplicações que passariam aos cuidados dos administradores dos fundos.

Outras vantagens, não menos importantes, fluiriam da sugestão ora apresentada, inclusive o aumento da arrecadação, pela adesão, ao sistema, de muitos contribuintes do Imposto de Renda, ainda hesitantes em nêlo tomar parte. Também as agências governamentais de desenvolvimento teriam sua atuação consideravelmente reforçada pela participação ativa, no programa, de instituições financeiras privadas altamente capacitadas.

Os administradores dos fundos dariam ampla assistência na implantação e funcionamento dos projetos, uma vez que, dos resultados dêstes, dependeriam os resultados do fundo.

A atividade fiscalizadora do poder público se faria muito mais fácil pois, em razão da função aglutinadora dos fundos, passaria a se concentrar sôbre umas poucas instituições, diferentemente da situação atual em que ela se dispersa por inúmeros empreendimentos.

Outro problema importante que teria solução acertada seria o da liquidez das ações. Pela forma atual, os títulos não contam com nenhum mecanismo de orientação e ativação do mercado secundário. Os próprios fundos poriam o maior empenho em promover a formação de um mercado ativo de ações, ensejando, desta forma, a continuidade do interêsse dos aplicadores, independentemente dos estímulos governamentais. Êsses empreendimentos passariam a ter dinâmica própria, dispensando o aporte de novas contribuições fiscais que assim, poderiam ser destinadas a outros projetos.

A solução preconizado pela ANBID é, em síntese, a de recursos oriundos dos incentivos fiscais serem administrados segundo a técnica de gestão dos fundos de investimento, a exemplo do que já é feito com os recursos do Decreto-lei nº 157; os recursos são aplicados numa carteira de títulos representativos de investimentos realizados em vários setores econômicos e em empreendimentos de escala e rentabilidade variada, de modo que os benefícios sejam homogeneizados, com diluição dos riscos, em consonância, portanto, com a boa técnica dos investimentos.

Êsse equacionamento eliminaria as distorções oriundas do sistema atual de negociação direta, ou a utilização de intermediários inadequados, e reduziria as possibilidades de marginalização dos aplicadores modestos e das empresas de pequeno porte. O sistema ganharia inclusive uma conotação política mais simpática no que respeita à democratização das oportunidades de bem investir.

CONTABILIDADE ENSINO E PROFISSÃO

JOÃO BOSCO ALTOÉ

Diretoria de Informação Legislativa

“A Contabilidade é a fiel companheira dos negócios; registra o patrimônio social; ausculta-lhe o movimento; descreve-lhe o giro; grava-lhe a transformação e evidencia-lhe os resultados. Previne riscos; acautela prejuízos; estimula a expansão; evita a imprudência; impede a imprevisão; penetra recônditos; revela confidências; pune o ilícito; exalta a lisura; denuncia a ganância; aconselha no presente e orienta para o futuro. Nos livros, em contas em que se reflete, a confiança inspira, e, nos balanços, em que fala, a verdade aponta.” – Dr. Paulo Lira

A Contabilidade é uma ciência que desempenha um papel relevante na vida de todo dia. Essa importância poderemos constatar no fato de sua aplicação imediata na diferenciação dos interesses de cada pessoa. Por esse motivo, os seus princípios são usados dia a dia sem que para isso os que a utilizam tenham altos conhecimentos sobre o assunto.

A idéia que muitos fazem da Contabilidade, de ser útil apenas aos financeiros, comerciantes ou capitalistas, é falsa. Quase todas as profissões têm necessidade de se calçar nos princípios da Contabilidade, para um estudo mais completo das questões ligadas aos seus objetivos. “Oxalá que todos aqueles que fazem as leis e aqueles que as aplicam, os que assinam pareceres e verificam

contas tivessem sólidos conhecimentos de Contabilidade, pois não se veriam tantas fraudes e desfalques arditosamente engendrados e só muito tarde descobertos.” *

No entender do grande mestre Giuseppe Cerboni, “à Contabilidade está confiada a delicadíssima tarefa de representar, dia por dia, não só a história da vida patrimonial traduzida em números, mas também o inteiro desenvolvimento dos fenômenos por meio dos quais essa mesma vida se manifesta; nela se tem o espelho veraz e constante dos direitos e obrigações do administrador e dos resultados econômicos de cada exercício. A ela se recorre para se auxiliar a memória e, do perfeito conhecimento do passado, se tirarem conselhos e normas para o futuro. Enfim, a Contabilidade é instrumento essencialíssimo da administração e fonte copiosa de dados estatísticos de grandíssima utilidade para a economia pública e particular”.

A Contabilidade tem relação com outras ciências, principalmente com a Economia e a Administração. Esse ponto é tão evidente que vemos em todos os setores, públicos e privados, economistas exercerem a função de contadores, supervisionando a Contabilidade e analisando demonstrações contábeis. O economista invade área do contador, o mesmo ocorrendo com o administrador, este como dirigente financeiro, o economista como administrador de empresa e vice versa. “O certo é que o sistema atual não corresponde à realidade nem às necessidades do mercado de trabalho e, se não for corrigido a tempo, poderá trazer graves problemas, principalmente no que diz respeito às prerrogativas dessas diversas profissões, legalmente distintas.” *

Se fôssemos analisar, em todo, a utilidade das Ciências Contábeis e a sua relação com outras ciências, nos alongaríamos em muito.

A nossa finalidade é dar conhecimento da legislação pertinente ao ensino e à regulamentação dos profissionais da Contabilidade.

Muitos confundem as classes do técnico em Contabilidade e do contador, que são relacionadas, mas que têm funções relativamente específicas. Os menos avisados, além de considerar as duas em um mesmo plano, ainda denominam os militantes nesta matéria de guarda-livros, que deixou de existir há muito, recebendo a denominação de técnico em contabilidade. Muitas vezes, um bacharel em Ciências Contábeis, ou mesmo um doutor em Contabilidade, é equiparado ao técnico ou até mesmo ao “guarda-livro”. Esta confusão foi causada pelas constantes alterações da legislação referente à matéria.

LEGISLAÇÃO

Em 1905, durante o governo do então Presidente Rodrigues Alves, foi declarada de utilidade pública a Academia de Comércio do Rio de Janeiro, que passou a manter dois cursos: o geral, habilitando para o exercício de guarda-livros, perito judicial e empregos da Fazenda, e o curso superior, que, entre outras atribuições, habilitava para os cargos de chefes de estabelecimentos bancários e grandes empresas comerciais. Dava esse decreto, muito superficialmente, a diferença hoje existente entre o técnico em Contabilidade, que corresponde ao curso médio, e bacharel em Ciências Contábeis com curso superior.

* Prof. Ivo Krebs Montenegro — Centro Universitário de Brasília.

DECRETO Nº 1.339, DE 9 DE JANEIRO DE 1905

Declara instituição de utilidade publica a Academia de Commercio do Rio de Janeiro, reconhece os diplomas por ella conferidos, como de caracter official; e dá outras providências.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1.º — A Academia de Commercio do Rio de Janeiro, fundada em 1902, destinada à educação superior do commercio, é declarada instituição de utilidade publica, sendo reconhecidos como de caracter official os diplomas por ella conferidos.

§ 1º — A Academia de Commercio manterá dous cursos: um *geral*, habilitando para o exercicio das funcções de guarda-livros, perito judicial e empregos de Fazenda, e o outro, *superior*, habilitando mais para os cargos de agentes consulares, funcionarios do Ministerio das Relações Exteriores, actuarios de companhias de seguros e chefes de contabilidade de estabelecimentos bancarios e grandes empresas commerciaes.

§ 2º — O curso *geral* comprehende o ensino de portuguez, francez, inglez, arithmetica, algebra, geometria, geographia, historia, sciencias naturaes, inclusive o reconhecimento de drogas, tecidos e outras mercadorias, noções de direito civil e commercial, e legislação de Fazenda e aduaneira, pratica juridico-commercial, calligraphia, stenographia, desenho e escripturação mercantil.

§ 3º — O curso superior, do qual é preparatorio o curso geral, comprehende o ensino de geographia commercial e estatistica, historia do commercio e da industria, tecnologia industrial e mercantil, direito commercial e maritimo, economia politica, sciencia das finanças, contabilidade do Estado, direito internacional, diplomacia, historia dos tratados e correspondencia diplomatica, allemão, italiano, hespanhol, mathematica superior, contabilidade mercantil comparada e banco modelo.

§ 4º — O ensino em geral será essencialmente pratico, devendo, quanto ás mathematicas, ser todo de applicação ao commercio e, quanto ás linguas referidas, será effectuado de modo a que os alunos consigam fallar e escrever correctamente o idioma leccionado.

§ 5º — Além das disciplinas obrigatorias nos cursos regulares, poderá a Academia de Commercio estabelecer aulas livres de outras materias, conforme melhor convier á elevação do nivel moral e intellectual dos que se dedicam á carreira do commercio.

§ 6º — Os diplomas conferidos pela Academia de Commercio não constituem privilégio, mas importam a presumpção legal de habilitação para as funcções a que elles se referem, dispensando os habilitados de outras provas e de concurso.

§ 7º — Fica o Presidente da Republica autorizado a providenciar para que a Academia de Commercio do Rio de Janeiro, no caso de vir a tornar-se impossível a sua permanencia no edificio da Escola Polytechnica, funcione em proprio nacional.

§ 8º — A Academia do Commercio fica sendo considerada como órgão de consulta do Governo em assumptos que interessem o commercio e a industria.

Art. 2º — São extensivas á Escola Pratica de Commercio de S. Paulo, tambem fundada em 1902, as disposições da presente lei.

Art. 3º — Os alumnos diplomados, quer pelo extincto Instituto Commercial, mantido pelo Districto Federal, quer pela extincta Academia do Commercio de Juiz de Fóra, gosarão de todos os direitos de que venham a gosar, por força da presente lei, os diplomados pelos institutos a que ella se refere.

Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 1905, 17º da Republica. — FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES. — *J. J. Seabra.*

Durante o govêrno do Presidente Arthur Bernardes, foi aprovado o regulamento para os estabelecimentos do ensino técnico, dando assim novas condições para o ensino referente a Ciências Contábeis. A principal novidade apparecia em seu artigo 11, letra e, que passou a considerar “contadores” os que concluíram o curso geral e “graduado em Ciências Econômicas e Comerciais” os que concluíram o curso superior.

DECRETO Nº 17.329, DE 28 DE MAIO DE 1926

Approva o regulamento para os estabelecimentos de ensino tecnico commercial reconhecidos oficialmente pelo Govêrno Federal.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de accôrdo com o nº 1 do art. 48 da Constituição Federal e tendo em vista os decretos legislativos nºs 1.339, de 9 de janeiro de 1905, e 4.724-A, de 23 de agôsto de 1923, decreta:

Art. 1º — Fica approvedo o regulamento, que a este acompanha para os estabelecimentos de ensino tecnico commercial reconhecidos oficialmente pelo Governo Federal.

Art. 2º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1926, 105º da Independência e 38º da Republica. — ARTHUR DA SILVA BERNARDES — *Miguel Calmon du Pin e Almeida.*

Regulamento para os estabelecimentos de ensino tecnico commercial oficialmente reconhecidos pelo Governo Federal, a que se refere o Decreto nº 17.329, de 28 de maio de 1926.

(Resumo)

Art. 1º — Os estabelecimentos de ensino tecnico commercial reconhecidos oficialmente pelo Governo Federal deverão observar as prescripções do presente regulamento.

Art. 2º — O curso geral será de quatro annos e comprehenderá as seguintes materias:

a) propedeuticas: lingua portugueza, franceza e ingleza; noções de ciencias naturaes (physica, chimica e historia natural); mathematicas (arithmeticas, algebra e geometria); geographia physica e politica, chorografia do Brasil;

historia geral e do Brasil; instrucção moral e civica, caligraphia, dactylographia e desenho;

b) technicas; noções de geographia economica e da historia do commercio, agricultura e industria; merceologia e technologia merceologica; mathematicas applicadas (operações financeiras a curto e a longo prazo); noções de direito constitucional, civil e commercial; legislação de fazenda e aduaneira; pratica juridico-commercial; contabilidade (integral); complementos de sciencias natu-raes applicadas ao commercio; estenographia; mecanographia; pratica de com-mercio.

Art. 3º — Além do curso geral, que será obrigatorio para todos os estabele-cimentos, haverá um curso superior, com caracter facultativo, o qual comprehen-derá o ensino de uma das tres linguas, allemã, italiana ou espanhola, e as seguintes materias; geographia humana; geographia commercial; estatistica; historia do commercio, da agricultura e da industria; noções de arte decorativa, technologia industrial e mercantil; direito commercial e maritimo; economia politica; psychologia applicada ao commercio; direito industrial e legislação operaria; sciencia das finanças; contabilidade do Estado ;direito internacio-nal, diplomacia, historia dos tratados e correspondencia diplomatica, mathe-maticas applicadas (revisão e complementos); direito constitucional e admi-nistrativo; sciencia da administração; contabilidade mercantil comparada e banco modelo.

Paragrapho unico — Os estabelecimentos poderão ainda manter cursos de especialização, destinados a profissões determinadas (actuaria, consular, de pericia contabil etc.).

Art. 4º — Para a matricula no curso geral, o candidato deverá fazer exame de admissão das seguintes materias: portuguez (leitura, dictado, exercicios de synonymia, conjugação dos verbos auxiliares e dos regulares, analyse lexica), arithmetica pratica (até systema metrico, inclusive e medidas inglezas); elemen-tos de geographia physica e de cosmographia; noções geraes de chorographia e historia do Brasil; instrucção moral e civica (generalidades objectivas); desenho (a mão livre) das figuras planas; morphologia geometrica.

Paragrapho unico — Fica isento do exame de admissão o candidato que exhibir certificado de aprovação nessas materias em estabelecimento official ou equiparado.

Art. 5º — As disciplinas do curso geral serão distribuidas pela fórmula seguinte:

Primeiro anno

- 1ª cadeira — Instrucção moral e civica;
- 2ª cadeira — Portuguez;
- 3ª cadeira — Francez;
- 4ª cadeira — Inglez;
- 5ª cadeira — Mathematicas: arithmetica (parte pratica): algebra (até equações do 1º grão, inclusive) (Cinco aulas por semana: tres de arithmetica e duas de algebra);

6ª cadeira – Contabilidade;

7ª cadeira – Geographia physica e politica.

Aula de calligraphia.

Segundo anno

1ª cadeira – Portuguez;

2ª cadeira – Francez;

3ª cadeira – Inglez;

4ª cadeira – Mathematicas: arithmetica (theorica e pratica); algebra (theorica e pratica, até equações do 2º gráo, inclusive) (Cinco aulas por semana: tres de arithmetica e duas de algebra);

5ª cadeira – Contabilidade mercantil; methodos de classificação de papeis e systemas de fichas;

6ª cadeira – Chorographia do Brasil;

7ª cadeira – Historia geral e especialmente do Brasil.

Aula de dactylographia e desenho a mão livre applicado ao commercio.

Terceiro anno

1ª cadeira – Portuguez;

2ª cadeira – Francez;

3ª cadeira – Inglez;

4ª cadeira – Contabilidade agricola e industrial;

5ª cadeira – Algebra (equações biquadradas, irracionaes, logarithmos e suas principaes applicações); geometria (plana e no espaço) (Quatro aulas por semana: duas de cada materia);

6ª cadeira – Noções de geographia economica e de historia do commercio; da agricultura e da industria;

7ª cadeira – Noções de physica, chimica e historia natural.

Aula de mecanographia e de desenho geometrico.

Quarto anno

1ª cadeira – Mathematicas applicadas, comprehendendo binomios e series; typos de emprestimos; calculo de probabilidade e seguros de cousa e vida;

2ª cadeira – Contabilidade bancaria e de companhias de seguros;

3ª cadeira – Contabilidade publica (classificação da despeza e da receita);

4ª cadeira – Complementos de physica, chimica e historia natural, applicadas ao commercio;

5ª cadeira – Noções de direito constitucional, civil (pessoas, dominios e actos juridicos) e commercial (actos e sociedades mercantis); pratica juridico-commercial;

6.ª cadeira – Legislação de fazenda e aduaneira;

7ª cadeira – Noções de merceologia e technologia merceologica.

Aula pratica de commercio e de processos de propaganda commercial e annuncios.

Aula de stenographia.

Art. 6^o — As disciplinas do curso superior serão distribuidas pela fórma seguinte:

Primeiro anno

- 1.^a cadeira — Allemão, italiano ou hespanhol;
- 2.^a cadeira — Mathematicas applicadas ás operações commerciaes;
- 3.^a cadeira — Geographia humana; geographia commercial;
- 4.^a cadeira — Technologia industrial e mercantil;
- 5.^a cadeira — Contabilidade administrativa, agricola e industrial.

Segundo anno

- 1.^a cadeira — Allemão, italiano ou hespanhol;
- 2.^a cadeira — Obrigações de direito civil, direito commercial e maritimo;
- 3.^a cadeira — Economia politica; sciencia das finanças;
- 4.^a cadeira — Historia do commercio, da agricultura e da industria;
- 5.^a cadeira — Direito constitucional e administrativo; sciencia da administração.

Terceiro anno

- 1.^a cadeira — Allemão, italiano ou hespanhol;
- 2.^a cadeira — Contabilidade mercantil comparada e banco-modelo;
- 3.^a cadeira — Direito internacional, diplomacia, historia dos tratados e correspondencia consular e diplomatica;
- 4.^a cadeira — Direito industrial e legislação operaria;
- 5.^a cadeira — Psychologia applicada ao commercio; noções de arte decorativa.

.....
 Art. 11 — Os estabelecimentos de ensino tecnico commercial, afim de serem reconhecidos oficialmente e para validade e registro dos respectivos diplomas, ficam obrigados:

e) a conceder diplomas somente aos alunos que concluirem os cursos regulares, sendo o de contador após o curso geral, e o de graduado em sciencias economicas e commerciaes após o curso superior;

f) a exigir diploma do curso geral, conferido por estabelecimento no gozo das regalias legaes, para matricula no curso superior;

.....

Art. 18 — O presente regulamento entrará em vigor a 1 de julho de 1926.

Art. 19 — Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1926. — Miguel Calmon du Pin e Almeida.

Em 1931, foi decretada a organização do ensino comercial e a regulamentação da profissão de contador. Esta nova legislação definiu a coordenação dos dois cursos. O curso geral foi substituído pelo curso técnico. O curso superior de graduado em Ciências Econômicas e Comerciais passou a integrar o curso de Administração e Finanças.

DECRETO Nº 20.158, DE 30 DE JUNHO DE 1931

(RESUMO)

Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

TÍTULO I

Organização do Ensino Comercial

CAPÍTULO I

Dos Cursos

Art. 1º — Os estabelecimentos de ensino técnico comercial, reconhecidos oficialmente pelo Governo Federal, deverão observar as prescrições dêste decreto.

Art. 2º — O ensino comercial constará de um curso propedêutico e dos seguintes cursos técnicos: de secretário, guarda-livros, administrador-vendedor, atuário e de perito-contador e, ainda, de um curso superior de Administração e Finanças e de um curso elementar de Auxiliar de Comércio, compreendendo as seguintes disciplinas:

- a)* Curso propedêutico;
- b)* Cursos técnicos;
- c)* Curso superior de Administração e Finanças;
- d)* Curso de Auxiliar de Comércio.

CAPÍTULO II

Do Curso Propedêutico

CAPÍTULO III

Dos Cursos Técnicos

- a)* Curso de Secretário;
- b)* Curso de Guarda-Livros;
- c)* Curso de Administrador-Vendedor;
- d)* Curso de Atuário;
- e)* Curso de Perito-Contador.

CAPÍTULO IV

Curso Superior de Administração e Finanças

CAPÍTULO V

Curso de Auxiliar do Comércio

CAPÍTULO VI

Regime Escolar

CAPÍTULO VII

Disposições Gerais

TÍTULO II

Superintendência do Ensino Comercial

TÍTULO III

Da Profissão de Contador e das Regalias

Art. 53 — Fica instituído, na Superintendência do Ensino Comercial, o registro obrigatório dos certificados de auxiliar do comércio e dos diplomas de perito-contador, guarda-livros, administrador-vendedor, atuário, secretário e bacharel em Ciências Econômicas, expedidos pelos estabelecimentos dependentes da mesma superintendência, e para os diplomas, títulos ou atestados de guarda-livros e contadores que se tenham habilitado para esse fim e na forma estabelecida por este Decreto.

Art. 54 — São considerados contadores os que forem portadores de diplomas conferidos, na vigência da legislação anterior, por institutos de ensino comercial reconhecidos oficialmente.

Art. 55 — Os guarda-livros práticos, que já exerçam ou tenham exercido a profissão, para gozarem das prerrogativas deste Decreto, deverão requerer ao superintendente do Ensino Comercial, dentro do prazo de um ano, a contar da data da publicação deste Decreto, sejam submetidos a exames de habilitação.

Art. 57 — Os possuidores de diplomas, conferidos por escolas estrangeiras, de guarda-livros, contadores ou atuários só poderão exercer a sua atividade no território nacional depois da revalidação dos respectivos títulos perante estabelecimento de ensino comercial ou oficialmente reconhecido.

Art. 59 — Os contadores que terminaram o curso em estabelecimentos oficializados ou fiscalizados na vigência do Decreto nº 17.329, de 28 de maio de 1926, ficam sujeitos ao registro do respectivo diploma na Superintendência do Ensino Comercial.

Art. 67 — Os contadores, guarda-livros, peritos-contadores, bem como os bacharéis em Ciências Econômicas, atuários, administradores-vendedores, secretários e auxiliares do comércio, cujos certificados, diplomas, títulos ou atestados forem registrados na Superintendência do Ensino Comercial, terão direito de exercer a profissão em todo território nacional.

Art. 68 — O guarda-livros, contador ou perito-contador e, bem assim, o bacharel em Ciências Econômicas, atuário, administrador-vendedor, secretário ou auxiliar do comércio que incorrer em penalidade por delitos funcionais, passada em julgado, terá o registro cancelado.

Art. 70 — As verificações e os exames periciais, de que trata o art. 1º, nº 8, letra *a*, art. 83, § 6º, e art. 84, § 4º, do Decreto nº 5.746, de 9 de dezembro de 1929, só poderão ser feitos por peritos-contadores ou contadores, de cujos diplomas, títulos ou atestados, devidamente legalizados, tenha sido feito o respectivo registro na Superintendência do Ensino Comercial.

.....

Art. 72 — Sòmente os peritos-contadores e os contadores que tiverem os seus diplomas, títulos ou atestados registrados na Superintendência do Ensino Comercial poderão ser nomeados *ex officio* pelos juizes para os exames de livros exigidos pelo Código Comercial e, bem assim, para balanços e exames em falências e concordatas.

Parágrafo único — Os documentos que acompanharem a juízo a petição de concordata ou falência deverão ser conferidos por peritos-contadores ou contadores nas condições dèste artigo.

Art. 73 — Sòmente os peritos-contadores ou contadores e os atuários, diplomados por estabelecimentos de ensino técnico ou habilitados perante a Superintendência do Ensino Comercial, terão preferência para o provimento, os primeiros, no cargo de fiscais de bancos e, os últimos, no de fiscais de companhias de seguros e, ainda, quer uns, quer outros, para cuidarem da escrita dos bens administrados por tutôres curadores e das regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns.

Art. 74 — Para o provimento dos cargos enumerados no art. 1º, § 1º, do Decreto nº 1.339, de 9 de janeiro de 1905 (guarda-livros, peritos judiciais, empregados de fazenda, agente consular, funcionários do Banco do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores, atuários de companhias de seguros), e demais cargos para cujo exercício sejam indispensáveis conhecimentos de Contabilidade e que sejam preenchidos por concursos, será exigida a apresentação dos respectivos diplomas, devidamente registrados na Superintendência do Ensino Comercial.

Art. 75 — Os diplomados pelo curso superior de Administração e Finanças, além da preferência para os cargos públicos, gozarão de regalias especiais nos cursos para o provimento nos cargos de professores dos estabelecimentos de ensino comercial.

Art. 76 — O diploma de perito-contador e de contador, além das regalias determinadas em outros artigos dèste Decreto, garantirá preferência para nomeações e, em igualdade de mérito e aplicação, para a promoção nas contabilidades, contadorias, intendências e tesourarias de tôdas as repartições federais, estaduais e municipais e das emprêsas concessionárias de serviços públicos.

Art. 77 — Os diplomados pelos cursos de guarda-livros e administrador-vendedor, nos estabelecimentos reconhecidos, terão preferência na nomeação, promoção e nos concursos em repartições públicas federais, estaduais e municipais.

Art. 78 — Os adidos comerciais e os cônsules devem ser escolhidos entre os diplomados pelo curso superior de Administração e Finanças; e os corretores, despachantes, leiloeiros e outros agentes de comércio, previstos no Código Comercial e em outras leis, devem ser escolhidos sòmente entre os diplomados como peritos-contadores, contadores e administradores-vendedores.

Art. 79 — Os cargos técnicos de atuária nos institutos de montepio e previdência da União, dos Estados e dos municípios serão providos pelos diplomados em atuária pelas escolas oficialmente reconhecidas.

Parágrafo único — As disposições dos arts. 78 e 79 só se tornarão obrigatórias cinco anos depois da publicação deste Decreto.

Art. 80 — Os datilógrafos e funcionários das repartições públicas serão de preferência escolhidos entre os diplomados pelos cursos de guarda-livros e de secretário, mantidos pelas escolas oficializadas ou reconhecidas.

Parágrafo único — Essas determinações só se tornarão obrigatórias quatro anos depois da publicação deste Decreto.

Art. 82 — O presente Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 30 de junho de 1931. — GETULIO VARGAS — *Francisco Campos*.

Ainda durante a gestão do Presidente Getúlio Vargas, o Decreto nº 20.158, de 1931, recebeu várias alterações, dando assim novas condições para o registro de contadores e guarda-livros.

DECRETO Nº 21.033, DE 8 DE FEVEREIRO DE 1932

(Resumo)

Estabelece novas condições para o registro de contadores e guarda-livros e dá outras providências.

O Chefe do Governo da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

Art. 1º — Nenhum livro ou documento de contabilidade previsto pelo Código Comercial, pela Lei de Falência e por quaisquer outras leis terá efeito jurídico ou administrativo se não estiver assinado por atuário, perito-contador, contador ou guarda-livros devidamente registrado na Superintendência do Ensino Comercial, de acôrdo com o art. 53 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931.

Art. 2º — Serão registrados na Superintendência do Ensino Comercial, para os efeitos das garantias e regalias discriminadas, respectivamente, no art. 1 deste Decreto e nos arts. 67, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 79 e 80, bem como no parágrafo único do art. 72 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, além dos certificados e diplomas expedidos pelos estabelecimentos de ensino comercial, oficializados e oficialmente reconhecidos, ou nestes revalidados de acôrdo com o art. 57 do mesmo decreto, os títulos de habilitação conferidos aos profissionais, brasileiros e estrangeiros, que comprovarem, perante a mesma Superintendência e dentro do prazo estipulado no referido Decreto, qualquer das seguintes condições:

I — que hajam prestado os exames de habilitação de guarda-livros práticos, de acôrdo com o art. 55 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931;

II — que sejam portadores de títulos expedidos por estabelecimentos de ensino comercial, que hajam gozado de subvenção federal ou de outras regalias consignadas em leis anteriores ao Decreto nº 17.329, de 28 de maio de 1926,

e que se tenham submetido posteriormente à fiscalização da Superintendência do Ensino Comercial;

III — que sejam ou tenham sido professores de Contabilidade em estabelecimentos de ensino comercial, oficializados ou oficialmente reconhecidos, sendo a respectiva investidura anterior a 9 de julho de 1931, data da publicação no *Diário Oficial* do Decreto nº 20.158;

IV — que hajam publicado, anteriormente à data referida na alínea precedente, obra ou obras de Contabilidade julgadas de mérito pelo Conselho Consultivo do Ensino Comercial;

V — que tenham exercido antes de 9 de junho de 1931, exerciam nessa data ou exerçam cargos técnicos de guarda-livros ou contadores nas repartições públicas federais, estaduais ou municipais;

VI — que tenham recebido, até a data anteriormente citada, título de habilitação expedido, nos termos do art. 190 do Decreto nº 5.746, de 9 de dezembro de 1929, por associação de classe reconhecida de utilidade pública;

VII — que hajam assinado, antes de 9 de julho de 1931, balanços de bancos, companhias, empresas, sociedades, cooperativas ou instituições de caridade, de previdência ou de auxílio mútuo, ou de quaisquer estabelecimentos comerciais, os quais tenham sido publicados nos órgãos oficiais da União ou dos Estados;

VIII — que tenham assinado laudos periciais, igualmente em data anterior à referida na alínea precedente;

IX — ou que sejam possuidores de atestados de idoneidade profissional e de exercício efetivo, no mínimo, durante cinco anos em um ou mais estabelecimentos comerciais, bancos, empresas, companhias, sociedades, cooperativas ou instituições de caridade, de previdência ou de auxílios mútuos, qualquer deles regularmente organizado e registrado na Junta Comercial ou repartição que as suas vezes fizer, e tendo escrituração de acôrdo com as formalidades legais.

§ 1º — Aos funcionários que atualmente exerçam cargos técnicos de guarda-livros ou contadores em repartições federais, estaduais ou municipais e que não requererem ou não obtiverem registro da Superintendência do Ensino Comercial nos termos dêste artigo, será, entretanto, assegurado o direito de continuarem no exercício das respectivas funções públicas.

§ 2º — Os profissionais que se prevalecerem, para o respectivo registro na Superintendência do Ensino Comercial, da condição expressa na alínea IX não ficarão, igualmente, com direito a tôdas as prerrogativas constantes das disposições citadas neste artigo, ser-lhe-á apenas assegurado o exercício da profissão para os efeitos do disposto no art. 1º dêste Decreto e do art. 67 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931.

Art. 3º — Os técnicos não diplomados que se habilitarem, nos termos do artigo anterior, de acôrdo com os documentos apresentados e as provas feitas de exercício da profissão receberão um título de habilitação de guarda-livros ou contador provisionado, no qual se fará menção da exigência legal satisfeita.

Art. 4º — Os candidatos que requererem registro na Superintendência do Ensino Comercial, de acôrdo com qualquer das alíneas do art. 2º dêste Decreto,

deverão consignar nos respectivos requerimentos a naturalidade, filiação e residência e a eles juntar os seguintes documentos, devidamente legalizados:

I — atestado de idade;

II — atestado de idoneidade moral;

III — título expedido por estabelecimento de ensino comercial ou por associação de classe ou prova de satisfação a qualquer das demais condições enumeradas nas alíneas do art. 2º, deste Decreto;

IV — recibo de pagamento da taxa de registro, de acordo com a tabela anexa ao Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931;

V — e, quando exigido, recibo de pagamento da taxa de 30\$000 (trinta mil réis), para a expedição do título de habilitação de guarda-livros ou contador provisionado.

§ 1º — Só serão aceitos a registro na Superintendência do Ensino Comercial nos casos previstos nas alíneas V, VI, VII, VIII e IX do art. 2º deste Decreto, os técnicos não diplomados que forem maiores de 25 anos.

§ 2º — O atestado de exercício da profissão a que se refere a alínea IX do art. 2º deste Decreto, conforme o caso, deverá ser firmado:

a) pelo chefe de escritório do banco, da companhia, empresa, sociedade, cooperativa ou instituição em que exerça ou tenha exercido atividade o candidato ao registro;

b) pelo comerciante, por um dos sócios de firma comercial ou por ex-sócio de firma extinta ou dissolvida, a cujo estabelecimento o candidato ao registro preste ou tenha prestado serviços profissionais;

c) ou pelo síndico da massa falida ou liquidatário de banco, companhia, empresa, sociedade, cooperativa ou instituição em cuja respectiva escrituração se encontrem elementos comprobatórios da habilitação do candidato ao registro na Superintendência.

§ 3º — O candidato ao registro nos termos da alínea IX do art. 2º deste Decreto, além do atestado de que trata o parágrafo anterior, deverá ainda juntar atestado que abone a sua idoneidade profissional, firmado por dois outros profissionais já registrados na Superintendência.

Art. 5º — Os possuidores de certificados ou diplomas expedidos por estabelecimentos de ensino comercial, oficializados e oficialmente reconhecidos, ou nestes revalidados nos termos do art. 47 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, poderão, em qualquer tempo, requerer registro na Superintendência do Ensino Comercial, satisfazendo as exigências de que lhes forem aplicáveis, contidas no art. 4º deste Decreto.

§ 1º — Não serão aceitos a registro os certificados e diplomas que não trouxerem o visto do fiscal do estabelecimento de ensino comercial que os houver expedido ou revalidado.

§ 2º — Os diplomas e certificados expedidos por estabelecimentos de ensino comercial, em data anterior à fiscalização, só serão registrados se constarem os nomes dos respectivos possuidores da relação remetida à Superintendência nos termos do art. 69 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931.

Art. 6º — Ficam revogados os arts. 58, 60 e 61 do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, o qual será de novo publicado, na íntegra, retificadas as incorreções da publicação de 9 de julho de 1931.

Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 1932. — *GETÚLIO VARGAS* — *Francisco Campos*.

— x —

O Decreto-lei nº 1.535, de 1939, denominou "Contador" ao curso de "Perito-Contador" sem qualquer modificação em sua estrutura:

DECRETO-LEI Nº 1.535, DE 23 DE AGOSTO DE 1939

Altera a denominação do Curso de Perito-Contador e dá outras providências.

Art. 1º — O curso de Perito-Contador, de que trata o art. 1º do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, passa a denominar-se Curso de Contador.

Parágrafo único — Fica modificada, na mesma forma, a denominação do diploma a que alude o art. 28 do referido decreto.

Art. 2º — Continuam em vigor, para o curso cuja denominação ora é modificada, as disposições constantes dos Decretos Nºs 20.158, citado, e 21.033, de 8 de fevereiro de 1932.

Art. 3º — Para o provimento em cargos públicos de Contador será obrigatória, além de quaisquer outras exigências, a apresentação do diploma de Contador ou de Perito-Contador, expedido por estabelecimento de ensino comercial oficial ou reconhecido pelo Governo Federal, devidamente registrado na repartição competente.

Art. 4º — Revogam-se as disposições em contrário.

— x —

Mesmo com as autorizações vigentes, vários práticos não requereram o Registro de seus diplomas e continuaram a assinar documentos contábeis, causando assim vários transtornos para os profissionais. A Lei nº 5.844, de 1943, veio dar, em seu artigo 39, mais um passo para consolidar a profissão, pois, até então, qualquer prático poderia assinar os balanços, os extratos de contas ou quaisquer documentos equivalentes para efeito de imposto de Renda:

DECRETO-LEI Nº 5.844, DE 23 DE SETEMBRO DE 1943

Dispõe sobre a cobrança e fiscalização do Imposto de Renda.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

.....

CAPÍTULO IV

Dos Lucros

SECÇÃO I

Do Lucro Real

Art. 39 — Os balanços, demonstrações da conta de lucros e perdas, extratos, discriminações de contas ou lançamentos e quaisquer outros documentos de contabilidade deverão ser assinados por atuários, peritos-contadores, contado-

res ou guarda-livros legalmente registrados, com indicação do número do respectivo registro.

§ 1º — Esses profissionais, dentro do âmbito de sua atuação e no que se referir à parte técnica, serão responsabilizados, juntamente com os contribuintes, por qualquer falsidade dos documentos que assinarem e pelas irregularidades de escrituração praticadas no sentido de fraudar o Imposto de Renda.

— x —

Por motivo da evolução do sistema de ensino, urgia uma nova regulamentação do ensino comercial. Esta veio por intermédio da Lei Orgânica do Ensino Comercial:

DECRETO-LEI Nº 6.141, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1943

(Resumo)

LEI ORGÂNICA DO ENSINO COMERCIAL

TÍTULO I

Da Organização do Ensino Comercial

CAPÍTULO I

Das Finalidades do Ensino Comercial

Art. 1º — Esta Lei estabelece as bases de organização e de regime do ensino comercial, que é o ramo de ensino de segundo grau, destinado às seguintes finalidades:

1 — formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas no comércio e, bem assim, de funções auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos e privados;

2 — dar a candidatos ao exercício das mais simples ou correntes atividades no comércio e na administração uma sumária preparação profissional;

3 — aperfeiçoar os conhecimentos e capacidades técnicas de profissionais diplomados na forma desta Lei.

CAPÍTULO II

SECÇÃO II

Dos Cursos de Formação

Art. 5º — O segundo ciclo do ensino comercial compreenderá cinco cursos de formação, denominados cursos comerciais técnicos:

1 — Curso de Comércio e Propaganda; 2 — Curso de Administração; 3 — Curso de Contabilidade; 4 — Curso de Estatística; 5 — Curso de Secretariado.

Parágrafo único — Os cursos comerciais técnicos, cada qual com a duração de três anos, são destinados ao ensino de técnicas próprias ao exercício de funções de caráter especial no comércio ou na administração dos negócios públicos e privados.

CAPÍTULO III

Dos Tipos de Estabelecimentos de Ensino Comercial

Art. 8º – Haverá dois tipos de estabelecimentos de ensino comercial:

- a) escolas comerciais;
- b) escolas técnicas de comércio.

§ 1º – As escolas comerciais são as destinadas a ministrar o curso comercial básico.

§ 2º – As escolas técnicas de comércio são as que têm por objetivo dar um ou mais cursos comerciais técnicos. As escolas técnicas de comércio poderão ainda ministrar o curso comercial básico.

Art. 9º – Tanto as escolas comerciais como as escolas técnicas de comércio poderão ministrar cursos de continuação e, bem assim, cursos de aperfeiçoamento.

CAPÍTULO IV

Art. 10 –

III – É assegurada ao portador de diploma conferido em virtude de conclusão de um curso comercial técnico a possibilidade de ingressar em estabelecimento de ensino superior para matrícula em curso diretamente relacionado com o curso comercial técnico concluído, uma vez verificada a satisfação das condições de admissão determinadas pela legislação competente.

TÍTULO II

Dos Cursos de Formação

CAPÍTULO I

Da Estrutura dos Cursos

CAPÍTULO II

Dos Trabalhos Escolares e Complementares

CAPÍTULO III

Da Divisão e Distribuição do Tempo na Vida Escolar

CAPÍTULO IV

Da Vida Escolar

SECÇÃO VIII

Dos Diplomas

Art. 36 – Serão conferidos pelos estabelecimentos de ensino comercial os diplomas seguintes:

1 – aos que concluírem o curso comercial básico, diploma de auxiliar de escritório;

2 – aos que concluírem os cursos de Comércio e Propaganda, de Administração, de Contabilidade, de Estatística ou de Secretaria, respectivamente, o

diploma de técnico em Comércio e Propaganda, assistente de Administração, Guarda-Livros, Estatístico-Auxiliar ou Secretário.

§ 1º — Permitir-se-á a revalidação de diploma da natureza dos de que trata este artigo conferido por estabelecimento estrangeiro de ensino comercial.

§ 2º — Os diplomas de que trata o presente artigo estarão sujeitos a inscrição no registro competente do Ministério da Educação.

SECÇÃO IV

Da Caderneta Escolar

Art. 37 — Os alunos dos estabelecimentos de ensino comercial possuirão uma caderneta, em que se lançará o histórico de sua vida escolar, desde o ingresso, com os exames de admissão, até a conclusão, com a expedição do devido diploma.

CAPÍTULO V

Da Educação Moral e Cívica

CAPÍTULO VI

Da Orientação Educacional e Profissional

TÍTULO III

Dos Cursos de Continuação e de Aperfeiçoamento

CAPÍTULO I

Dos Cursos de Continuação

CAPÍTULO II

Dos Cursos de Aperfeiçoamento

TÍTULO IV

Da Organização Escolar

CAPÍTULO I

Dos Estabelecimentos de Ensino Comercial Federais, Equiparados e Reconhecidos

CAPÍTULO II

Da Administração Escolar

CAPÍTULO III

Do Corpo Docente

CAPÍTULO IV

Da Construção e do Material Escolares

CAPÍTULO V

Da Organização e Regime de Cada Estabelecimento de Ensino Comercial

TÍTULO V

Do Regime Disciplinar

TÍTULO VI

Das Providências Auxiliares

TÍTULO VII

Disposições Finais

Art. 59 – Constitui matéria de regulamentação especial a definição da estrutura dos cursos de formação do ensino comercial: enumeração e seriação das disciplinas e disposições especiais sobre os programas de ensino para essas disciplinas e para as práticas educativas.

Art. 60 – Serão ainda expedidos pelo Presidente da República os demais regulamentos necessários à execução da presente Lei. Para o mesmo efeito dessa execução e para execução dos regulamentos que sobre a matéria baixar o Presidente da República, expedirá o Ministro da Educação as necessárias instruções.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1943. – *GETÚLIO VARGAS* – *Gustavo Capanema*.

– x –

Em seguida, por deixar sem amparo os estudantes do ex-curso de Auxiliar do Comércio, foi baixado o Decreto-lei nº 6.142:

DECRETO-LEI Nº 6.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1943*Disposições transitórias para execução da Lei Orgânica do Ensino Comercial.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º – Os estabelecimentos de ensino comercial, ora reconhecidos pelo Governo Federal, deverão, até o início do ano escolar de 1944, adaptar-se, quanto à organização e ao regime, aos preceitos normativos fixados pela Lei Orgânica do Ensino Comercial.

Art. 2º – Os alunos que hajam concluído a primeira série do curso de Auxiliar do Comércio e os que hajam concluído a primeira ou a segunda série do curso propedêutico poderão adaptar-se, em qualquer época, à série adequada do curso comercial básico.

Art. 3º – É facultado aos portadores do certificado de conclusão do curso de Auxiliar do Comércio ingressar no curso comercial básico, mediante matrícula na série adequada ao nível de estudos concluídos.

Art. 4º – Os portadores do certificado de conclusão do curso propedêutico poderão ser admitidos à matrícula inicial em qualquer dos cursos comerciais técnicos.

Art. 5º – Os alunos que tenham ultrapassado a primeira série de um dos cursos técnicos definidos na legislação ora revogada poderão concluí-lo segundo o plano de estudos com que o iniciaram, ou adaptar-se a curso similar da nova legislação, na série adequada aos conhecimentos adquiridos.

Art. 6º – Para execução do presente Decreto-lei, baixará o Ministério da Educação as instruções necessárias.

Art. 7º — Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1943. — *GETÚLIO VARGAS* — *Gustavo Capanema*.

— x —

Depois da regulamentação do ensino comercial, ou seja, o ensino médio, necessária se fazia a regulamentação do ensino superior:

DECRETO-LEI Nº 7.988, DE 22 DE SETEMBRO DE 1945

Dispõe sobre o Ensino Superior de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis e Atuariais.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

CAPÍTULO I

Disposição Preliminar

Art. 1º — O ensino, em grau superior, de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis e Atuariais, far-se-á em dois cursos seriados, a saber:

1. Curso de Ciências Econômicas;
2. Curso de Ciências Contábeis e Atuariais.

CAPÍTULO II

Do Curso de Ciências Econômicas

Art. 2º — O Curso de Ciências Econômicas será de quatro anos e terá a seguinte seriação de disciplinas:

Primeira Série

1. Complementos de Matemática;
2. Economia Política;
3. Valor e Formação de Preços (I);
4. Contabilidade Geral;
5. Instituições de Direito Público.

Segunda Série

1. Estrutura das Organizações Econômicas;
2. Valor e Formação de Preços (II);
3. Moeda e Crédito;
4. Geografia Econômica;
5. Estrutura e Análise de Balanços;
6. Instituições de direito privado.

Terceira Série

1. Repartição da Renda Social;
2. Comércio Internacional e Câmbios;
3. Estatística Metodológica;
4. História Econômica;
5. Ciência das Finanças;
6. Ciência da Administração.

Quarta Série

1. Evolução da Conjuntura Econômica;
2. Política Financeira;
3. História das Doutrinas Econômicas;
4. Estudo Comparado dos Sistemas Econômicos;
5. Estatística Econômica;
6. Princípios de Sociologia Aplicados à Economia.

CAPÍTULO III

Do Curso de Ciências Contábeis e Atuariais

Art. 3º – O curso de Ciências Contábeis e Atuariais será de quatro anos e terá a seguinte seriação de disciplinas:

Primeira Série

1. Análise Matemática;
2. Estatística Geral e Aplicada;
3. Contabilidade Geral;
4. Ciência da Administração;
5. Economia Política.

Segunda Série

1. Matemática Financeira;
2. Ciência das Finanças;
3. Estatística Matemática e Demográfica;
4. Organização e Contabilidade Industrial e Agrícola;
5. Instituições de Direito Público.

Terceira Série

1. Matemática Atuarial;
2. Organização e Contabilidade Bancária;
3. Finanças das Empresas;
4. Técnica Comercial;
5. Instituições de Direito Civil e Comercial.

Quarta Série

1. Organização e Contabilidade de Seguros;
2. Contabilidade Pública;
3. Revisões e Perícia Contábil;
4. Instituições de Direito Social;
5. Legislação Tributária e Fiscal;
6. Prática de Processo Civil e Comercial.

CAPÍTULO IV

Da Vida Escolar nos Cursos de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis e Atuariais

Art. 4º – Do candidato à matrícula inicial, tanto no curso de Ciências Econômicas como no curso de Ciências Contábeis e Atuariais, exigir-se-á a apresentação do certificado de licença clássica ou de licença científica ou do diploma de conclusão de qualquer dos cursos comerciais técnicos e que preste concurso vestibular.

Art. 5º — Aos alunos que concluírem o curso de Ciências Econômicas conferir-se-á o grau de bacharel em Ciências Econômicas; aos que concluírem o curso de Ciências Contábeis e Atuariais, o grau de bacharel em Ciências Contábeis e Atuariais.

Parágrafo único — O título de doutor será conferido ao candidato que, dois anos pelo menos depois de graduado, defender tese original de excepcional valor.

Art. 6º — Os demais termos da vida escolar, nos cursos de que trata o presente Decreto-lei, reger-se-ão segundo os preceitos gerais da legislação do ensino superior.

CAPÍTULO V

Da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas

Art. 7º — A Faculdade Nacional de Política e Economia, criada, na Universidade do Brasil, pela Lei nº 452, de 5 de julho de 1937, passa a denominar-se Faculdade Nacional de Ciências Econômicas e funcionará como um centro nacional de ensino, em grau superior, de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis e Atuariais e, bem assim, de estudos e pesquisas nesses ramos dos conhecimentos científicos e técnicos.

Art. 8º — A organização administrativa e didática da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas será definida pelo seu regimento e seu regulamento.

CAPÍTULO VI

Disposições Finais

Art. 9º — Ficam extintos, a partir do ano escolar de 1946, o curso superior de Administração e Finanças e o curso de Atuário, de que trata o Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931.

§ 1º — Os alunos, ora matriculados num dos cursos de que trata este artigo, poderão concluí-lo segundo o plano de estudos ora revogado, ou adaptar-se ao correspondente curso, definido pelo presente Decreto-lei, na série adequada aos conhecimentos adquiridos.

§ 2º — Aos bacharéis em Ciências Econômicas — diplomados de acôrdo com a legislação ora revogada, — são assegurados os mesmos direitos que corresponderem aos bacharéis em Ciências Econômicas diplomados nos termos do presente Decreto-lei.

§ 3º — Aos contadores e atuários, diplomados de acôrdo com a legislação anterior, são atribuídos os mesmos direitos que se assegurarem aos bacharéis em Ciências Contábeis e Atuariais diplomados nos termos do presente Decreto-lei.

Art. 10 — Os estabelecimentos de ensino, reconhecidos pelo Governo Federal, que ora ministrem o curso superior de Administração e Finanças, e o curso de Atuário, definidos pelo Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, deverão adaptar-se a partir do ano escolar de 1946, aos planos de estudos fixados no presente Decreto-lei.

Art. 11 — Para execução do presente Decreto-lei, baixará o Ministro da Educação e Saúde as instruções necessárias.

Art. 12 — Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 1945. — *GETÚLIO VARGAS* — *Gustavo Capanema*.

— x —

A decretação dos regulamentos para os ensinos médio e superior deixava os então estudantes em situação difícil. Por êsse motivo, necessário foi o Decreto-lei nº 8.191, de 1945, que, em seu artigo 2º, deu aos alunos matriculados nas terceira e quarta séries do curso comercial básico, depois de formados, as prerrogativas de contador.

DECRETO-LEI Nº 8.191, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1945

Disposições relativas ao Curso Comercial Básico e a seus atuais alunos de terceira e quarta séries.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º — Ao aluno que concluir o curso de Contabilidade previsto pelo Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, será conferido o diploma de Técnico em Contabilidade, em substituição ao diploma de guarda-livros e com direito às prerrogativas asseguradas por lei a êste título.

Art. 2º — O diploma de Técnico em Contabilidade, conferido aos alunos presentemente matriculados nas terceira e quarta séries do Curso Comercial Básico, será apostilado, no ato do registro de que trata o § 2º do artigo 36 do Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, com a declaração explícita de que o seu titular gozará, para os efeitos do exercício profissional, das prerrogativas asseguradas por lei, aos Contadores.

Art. 3º — O diplomado pelo Curso Comercial Básico, satisfeitas as demais exigências de ordem geral, terá preferência no provimento de função ou cargo de auxiliar de escritório e de datilógrafo das emprêsas particulares que recebam favores do Govêrno, das instituições autárquicas e dos serviços públicos.

Art. 4º — Aos portadores do diploma de auxiliar de escritório será permitido, sem a observância do limite mínimo de idade, a obtenção do certificado de licença ginasial, de acôrdo com o regime estabelecido no Título VII do Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942.

Art. 5º — Êste Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 20 de novembro de 1945. — *José Linhares* — *Raul Leitão da Cunha*.

— x —

Com a formação de profissionais em nível médio e superior, era necessária uma regulamentação da profissão. O Decreto-lei de 27 de maio de 1946 veio dar ao contador e ao técnico em Contabilidade a definição de seus direitos e atribuições, criando, inclusive, o Conselho Federal de Contabilidade.

Para facilitar a interpretação, daremos êste decreto-lei com a redação atualizada.

DECRETO-LEI Nº 9.295, DE 27 DE MAIO DE 1946

Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do contador e do técnico em Contabilidade, e dá outras providências. (1)

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

CAPÍTULO I

*Do Conselho Federal de Contabilidade
Dos Conselhos Regionais*

Art. 1º — Ficam criados o Conselho Federal de Contabilidade e os Conselhos Regionais de Contabilidade, de acordo com o que preceitua o presente Decreto-lei.

Art. 2º — A fiscalização do exercício da profissão de contabilista, assim entendendo-se os profissionais habilitados como contadores e técnicos em Contabilidade de acordo com as disposições constantes do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, Decreto nº 21.033, de 8 de fevereiro de 1932, Decreto-lei nº 6.141, de 28 de Dezembro de 1943, e Decreto-lei nº 7.988, de 22 de setembro de 1945, será exercida pelo Conselho Federal de Contabilidade e pelos Conselhos Regionais de Contabilidade a que se refere o artigo anterior.

Art. 3º — Terá sua sede no Distrito Federal o Conselho Federal de Contabilidade, ao qual ficam subordinados os Conselhos Regionais.

Art. 4º — O Conselho Federal de Contabilidade será constituído de 9 (nove) membros brasileiros, com habilitação profissional legalmente adquirida, e obedecerá à seguinte composição:

a) um dos membros designado pelo Governo Federal e que será o Presidente do Conselho;

b) os demais serão escolhidos em assembléia que se realizará no Distrito Federal, na qual tomará parte uma representação de cada associação profissional ou sindicato de classe composta de três membros, sendo dois contadores e um técnico em Contabilidade.

Parágrafo único — A constituição do Conselho Federal de Contabilidade obedecerá à seguinte proporção:

a) dois terços de contadores;

b) um terço de técnicos em Contabilidade.

Art. 5º — O mandato dos membros do Conselho Federal de Contabilidade durará três anos, salvo o do representante do Governo Federal.

Parágrafo único — Um terço dos membros do Conselho Federal será renovado para o seguinte triênio. (2 e 3)

1 Lei nº 3.384, de 28-4-58.

Dá nova denominação à profissão de guarda-livros

2 Decreto-lei nº 9.710, de 3 de setembro de 1946.

Dá nova redação a dispositivos do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.

3 Decreto-lei nº 1.040, de 21 de outubro de 1969.

Dispõe sobre os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade, regula a eleição de seus membros, e dá outras providências

Art. 6º — São atribuições do Conselho Federal de Contabilidade: (4)

- a) organizar o seu regimento interno;
- b) aprovar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais, modificando o que se tornar necessário, a fim de manter a respectiva unidade de ação;
- c) tomar conhecimento de quaisquer dúvidas suscitadas nos Conselhos Regionais e dirimi-las;
- d) decidir, em última instância, os recursos de penalidade imposta pelos Conselhos Regionais;
- e) publicar o relatório anual de seus trabalhos, em que deverá figurar a relação de todos os profissionais registrados.

Art. 7º — Ao Presidente compete, além da direção do Conselho, a suspensão de qualquer decisão que o mesmo tome e lhe pareça inconveniente.

Parágrafo único — O ato da suspensão vigorará até novo julgamento do caso, para o qual o Presidente convocará segunda reunião no prazo de quinze dias, a contar de seu ato, e, se no segundo julgamento o Conselho mantiver, por dois terços de seus membros, a decisão suspensa, esta entrará em vigor imediatamente.

Art. 8º — Constitui renda do Conselho Federal de Contabilidade:

- a) 1/5 da renda bruta de cada Conselho Regional, nela não se compreendendo doações, legados e subvenções;
- b) doações e legados;
- c) subvenções dos Governos.

Art. 9º — Os Conselhos Regionais de Contabilidade serão organizados nos moldes do Conselho Federal, cabendo a êste fixar-lhes o número de componentes, determinando a forma da eleição local para sua composição, inclusive do respectivo Presidente.

Parágrafo único — O Conselho promoverá a instalação nos Estados, nos Territórios e nos municípios dos órgãos julgados necessários, podendo estender-se a mais de um Estado a ação de qualquer dêles.

Art. 10 — São atribuições dos Conselhos Regionais:

- a) expedir e registrar a carteira profissional prevista no artigo 17; (2)
- b) examinar reclamações e representações escritas acêrca dos serviços de registro e das infrações dos dispositivos legais vigentes, relativos ao exercício da profissão de contabilista, decidindo a respeito;
- c) fiscalizar o exercício das profissões de contador e técnico em Contabilidade, impedindo e punindo as infrações e, bem assim, enviando às autoridades competentes minuciosos e documentados relatórios sôbre fatos que apurarem, e cuja solução ou repressão não seja de sua alçada;

4 Lei nº 4.695, de 22 de junho de 1965.

Dispõe sôbre a composição do Conselho Federal de Contabilidade e dá outras providências.

d) publicar relatório anual de seus trabalhos e a relação dos profissionais registrados;

e) elaborar a proposta de seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do Conselho Federal de Contabilidade;

f) representar ao Conselho Federal de Contabilidade acerca de novas medidas necessárias, para regularidade do serviço e para fiscalização do exercício das profissões previstas na alínea b deste artigo;

g) admitir a colaboração das entidades de classe nos casos relativos à matéria das alíneas anteriores.

Art 11 — A renda dos Conselhos Regionais será constituída do seguinte:

a) 4/5 da taxa de expedição das carteiras profissionais estabelecidas no art. 17 e seu parágrafo único;

b) 4/5 das multas aplicadas conforme a alínea b do artigo anterior; ⁽⁵⁾

c) 4/5 da arrecadação da anuidade prevista no art. 21 e seus parágrafos; ⁽⁶⁾

d) doações e legados;

e) subvenções dos Governos.

CAPÍTULO II

Do Registro da Carteira Profissional

Art. 12 — Os profissionais a que se refere este Decreto-lei somente poderão exercer a profissão depois de regularmente registrados no órgão competente do Ministério da Educação e Saúde e no Conselho Regional de Contabilidade a que estiverem sujeitos.

Parágrafo único — O exercício da profissão, sem o registro a que alude este artigo, será considerado como infração do presente Decreto-lei.

Art. 13 — Os profissionais punidos por inobservância do artigo anterior, e seu parágrafo único não poderão obter o registro sem provar o pagamento das multas em que houverem incorrido.

Art. 14 — Se o profissional, registrado em qualquer dos Conselhos Regionais de Contabilidade, mudar de domicílio fará visar, no Conselho Regional a que o novo local dos seus trabalhos estiver sujeito, a carteira profissional de que trata o artigo 17. Considera-se que há mudança desde que o profissional exerça qualquer das profissões, no novo domicílio, por prazo maior de noventa dias.

Art. 15 — Os indivíduos, firmas, sociedades, associações, companhias e empresas em geral, e suas filiais que exerçam ou explorem, sob qualquer forma, serviços técnicos contábeis, ou a seu cargo tiverem alguma seção que a tal se destine, somente poderão executar os respectivos serviços depois de provarem, perante os Conselhos de Contabilidade, que os encarregados da

5 e 6 Lei nº 4.695, de 22 de junho de 1966.

Dispõe sobre a composição do Conselho Federal de Contabilidade e dá outras providências.

parte técnica são exclusivamente profissionais habilitados e registrados na forma da lei.

Parágrafo único — As substituições dos profissionais obrigam a nova prova por parte das entidades a que se refere este artigo.

Art. 16 — O Conselho Federal organizará, anualmente, com as alterações havidas e em ordem alfabética, a relação completa dos registros, classificados conforme os títulos de habilitação, e a fará publicar no *Diário Oficial*.

Art. 17 — A todo profissional registrado de acordo com este Decreto-lei será entregue uma carteira profissional, numerada, registrada e visada no Conselho Regional respectivo, a qual conterá: (7)

- a) seu nome por extenso;
- b) sua filiação;
- c) sua nacionalidade e naturalidade;
- d) a data do seu nascimento;
- e) denominação da escola em que se formou ou declaração de sua categoria de provisionado;
- f) a data em que foi diplomado ou provisionado, bem como indicação do número do registro no órgão competente do Departamento Nacional de Educação;
- g) a natureza do título ou dos títulos de sua habilitação;
- h) o número do registro do Conselho Regional respectivo;
- i) sua fotografia de frente e impressão dactiloscópica do polegar;
- j) sua assinatura.

Parágrafo único — A expedição da carteira fica sujeita à taxa de Cr\$ 30,00 (trinta cruzeiros). (5)

Art. 18 — A carteira profissional substituirá o diploma ou o título de provisionamento para os efeitos legais; servirá de carteira de identidade e terá fé pública.

Art. 19 — As autoridades federais, estaduais e municipais só receberão impostos relativos ao exercício da profissão de contabilista, mediante exibição da carteira a que se refere o art. 18.

Art. 20 — Todo aquele que, mediante anúncios, placas, cartões comerciais, ou outros meios, se propuser ao exercício da profissão de contabilista, em qualquer de seus ramos, fica sujeito às penalidades aplicáveis ao exercício ilegal da profissão se não estiver devidamente registrado.

Parágrafo único — Para fins de fiscalização, ficam os profissionais obrigados a declarar, em todo e qualquer trabalho realizado e nos elementos previstos neste artigo, a sua categoria profissional de contador ou técnico em Contabilidade, bem como o número de seu registro no Conselho Regional.

7 Decreto-lei nº 9.710, de 3 de setembro de 1946.

Dá nova redação a dispositivos do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.

CAPÍTULO III

Da Anuidade devida aos Conselhos Regionais

Art. 21 — Os profissionais, diplomados ou não, registrados de acôrdo com o que preceitua o presente Decreto-lei ficam obrigados ao pagamento de uma anuidade de Cr\$ 60,00 (sessenta cruzeiros) ao Conselho Regional de sua jurisdição. (6 e 8)

§ 1º — O pagamento da anuidade será efetuado até 31 de março de cada ano, devendo, no primeiro ano de exercício da profissão realizar-se por ocasião de ser expedida a carteira profissional.

§ 2º — O pagamento da anuidade fora do prazo estabelecido pelo parágrafo primeiro far-se-á no dôbro da importância estabelecida neste artigo.

Art. 22 — As firmas, sociedades, emprêsas, companhias ou quaisquer organizações que explorem qualquer ramo dos serviços contábeis, ficam obrigadas a pagar uma anuidade de Cr\$ 200,00 (Duzentos cruzeiros) ao Conselho Regional a cuja jurisdição pertencerem. (9 e 10)

§ 1º — O pagamento desta anuidade deverá ser feito dentro do prazo estabelecido no § 1º do art. 21, observando, para os casos de pagamento fora do prazo, o que estabelece o § 2º do mesmo artigo.

§ 2º — O pagamento da primeira anuidade deverá ser feito por ocasião da inscrição inicial no Conselho Regional.

Art. 23 — Quando um profissional ou uma organização que explore qualquer dos ramos dos serviços contábeis tiver exercício em mais de uma região, deverá pagar a anuidade ao Conselho Regional em cuja jurisdição tiver sede, devendo, porém, registrar-se em todos os demais Conselhos interessados e comunicar por escrito a êsses Conselhos, até 31 de março de cada ano, a continuação de sua atividade, ficando o profissional, além disso, obrigado, quando requerer o registro em determinado Conselho, a submeter sua carteira profissional ao visto do respectivo Presidente.

Art. 24 — Sòmente poderão ser admitidos à execução de serviços públicos de contabilidade, inclusive a organização dos mesmos, por contrato particular, sob qualquer modalidade, o profissional ou pessoas jurídicas que provem quitação de suas anuidades e de outras contribuições a que estejam sujeitos.

8 Lei nº 570, de 22 de dezembro de 1948.

Altera dispositivos do Decreto-lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946, que criou o Conselho Federal de Contabilidade, e dá outras providências.

9 Lei nº 570, de 22 de dezembro de 1948.

Altera dispositivos do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que criou o Conselho Federal de Contabilidade, e dá outras providências.

10 Lei nº 4.695, de 22 de junho de 1965.

Dispõe sobre a composição do Conselho Federal de Contabilidade, e dá outras providências.

CAPÍTULO IV

Das Atribuições Profissionais

Art. 25 – São considerados trabalhos técnicos de Contabilidade:

- a)* organização e execução de serviços de contabilidade em geral;
- b)* escrituração dos livros de contabilidade obrigatórios, bem como de todos os necessários no conjunto da organização contábil e levantamento dos respectivos balanços e demonstrações;
- c)* perícias judiciais ou extrajudiciais, revisão de balanços e de contas em geral, verificação de haveres, revisão permanente ou periódica de escritas, regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas ou comuns, assistência aos Conselhos Fiscais das sociedades anônimas e quaisquer outras atribuições de natureza técnica conferidas por lei aos profissionais de contabilidade.

Art. 26 – Salvo direitos adquiridos *ex vi* do disposto no art. 2º do Decreto nº 21.033, de 8 de fevereiro de 1932, as atribuições definidas na alínea *c* do artigo anterior são privativas dos contadores diplomados.

CAPÍTULO V

Das Penalidades

Art. 27 – As penalidades aplicáveis por infração do exercício legal da profissão serão as seguintes:

- a)* multa de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 1.000,00 aos infratores dos artigos 12 e 26 deste Decreto-lei; ⁽¹⁰⁾
- b)* multa de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 1.000,00 aos profissionais e de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00 às firmas, sociedades, associações, companhias e empresas, quando se tratar de infração dos artigos 15 e 20 e respectivos parágrafos; ⁽¹⁰⁾ penalidade especial; ⁽¹⁰⁾
- c)* multa de Cr\$ 200,00 a Cr\$ 500,00 aos infratores de dispositivos não mencionados nas alíneas precedentes ou para os quais não haja indicação de penalidade especial; ⁽¹⁰⁾
- d)* suspensão do exercício da profissão aos profissionais que, dentro do âmbito de sua atuação e no que se referir à parte técnica, forem responsáveis por qualquer falsidade de documentos que assinarem e pelas irregularidades de escrituração praticadas no sentido de fraudar as rendas públicas (Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943, art. 39, § 1º);
- e)* suspensão do exercício da profissão, pelo prazo de seis meses a um ano, ao profissional que demonstrar incapacidade técnica no desempenho de suas funções, a critério do Conselho Regional de Contabilidade, a que estiver sujeito, facultada, porém, ao interessado, a mais ampla defesa por si ou pelo sindicato a que pertencer.

Art. 28 – São considerados como exercendo ilegalmente a profissão e sujeitos à pena estabelecida na alínea *a* do artigo anterior:

- a)* os profissionais que desempenharem qualquer das funções especificadas na alínea *c* do art. 25 sem possuírem, devidamente legalizado, o título a que se refere o art. 26 deste Decreto-lei;

b) os profissionais que, embora legalmente habilitados, não fizerem ou com referência a eles não fôr feita a comunicação exigida no art. 15 e seu parágrafo único.

Art. 29 — O profissional suspenso do exercício da profissão fica obrigado a depositar a carteira profissional no Conselho Regional de Contabilidade que tiver aplicado a penalidade até a expiração do prazo de suspensão, sob pena de apreensão desse documento. ⁽¹¹⁾

Art. 30 — A falta de pagamento de multa devidamente confirmada, importará, decorridos 30 (trinta) dias da notificação, em suspensão, por noventa dias, do profissional ou da organização que nela tiver incorrido.

Art. 31 — As penalidades estabelecidas neste Capítulo não isentam de outras em que os infratores hajam incorrido por violação de outras leis.

Art. 32 — Das multas impostas pelos Conselhos Regionais poderá, dentro do prazo de sessenta dias, contados da notificação, ser interposto recurso, sem efeito suspensivo, para o Conselho Federal de Contabilidade.

§ 1º — Não se efetuando amigavelmente o pagamento das multas, serão estas cobradas pelo executivo fiscal, na forma da legislação vigente.

§ 2º — Os autos de infração, depois de julgados, definitivamente, contra o infrator, constituem títulos de dívida líquida e certa para efeito de cobrança a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3º — São solidariamente responsáveis pelo pagamento das multas os infratores e os indivíduos, firmas, sociedades, companhias, associações ou empresas a cujos serviços se achem.

Art. 33 — As penas de suspensão do exercício serão impostas aos profissionais pelos Conselhos Regionais, com recurso para o Conselho Federal de Contabilidade.

Art. 34 — As multas serão aplicadas no grau máximo quando os infratores já tiverem sido condenados, por sentença passada em julgado, em virtude da violação de dispositivos legais.

Art. 35 — No caso de reincidência da mesma infração, praticada dentro do prazo de dois anos, a penalidade será elevada ao dôbro da anterior.

CAPÍTULO VI

Disposições Gerais

Art. 36 — Aos Conselhos Regionais de Contabilidade fica cometido o encargo de dirimir quaisquer dúvidas suscitadas acêrca das atribuições de que trata o Capítulo IV, com recurso suspensivo para o Conselho Federal de Contabilidade, a quem compete decidir em última instância sôbre a matéria.

Art. 37 — A exigência da carteira profissional de que trata o Capítulo II sômente será efetiva a partir de 180 dias, contados da instalação do respectivo Conselho Regional.

Art. 38 — Enquanto não houver associações profissionais ou sindicatos em algumas regiões econômicas a que se refere a letra b do art. 4º, a designação dos

11 Lei nº 5.553, de 6 de dezembro de 1968.

Dispõe sôbre a apresentação e uso de documentos de identificação pessoal.

respectivos representantes caberá ao Delegado Regional do Trabalho, ou ao Diretor do Departamento Nacional do Trabalho, conforme a jurisdição onde ocorrer a falta.

Art. 39 — A renovação de um terço dos membros do Conselho Federal, a que alude o parágrafo único do art. 5º, far-se-á no primeiro Conselho, mediante sorteio, para os dois triênios subseqüentes. ⁽¹²⁾

Art. 40 — O presente Decreto-lei entrará em vigor trinta (30) dias após sua publicação no *Diário Oficial*.

Art. 41 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1946; 125º da Independência e 58º da República. EURICO G. DUTRA — Octacílio Negrão de Lima — Carlos Coimbra da Luz — Gastão Vidigal — Ernesto de Souza Campos.

— x —

Importantes também foram as leis promulgadas nos anos de 1956 e 1958, que vieram solucionar os problemas de registro de diplomas dos ex-alunos do antigo curso de Contador e dar nova denominação à profissão de guarda-livros.

LEI Nº 2.811, DE 2 DE JULHO DE 1956

Dispõe sobre a apostila de diploma de técnico de Contabilidade conferido aos ex-alunos do antigo curso de Contador, mediante a prestação de exames de suficiência.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º — O diploma de técnico em Contabilidade conferido a ex-alunos do antigo curso de Contador, nas condições previstas no art. 5º do Decreto-lei nº 6.142, de 28 de dezembro de 1943, poderá ser apostilado, mediante a prestação de exames de suficiência, no ato de registro, de que trata o § 2º do art. 36 do Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, com a declaração explícita de que o seu titular gozará, para os efeitos do exercício profissional, das prerrogativas asseguradas, por lei, aos contadores.

Art. 2º — O Ministério da Educação e Cultura baixará as instruções necessárias com respeito aos exames de suficiência de que trata o artigo anterior.

Art. 3º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de julho de 1956. — JUSCELINO KUBITSCHEK — Clóvis Salgado.

LEI Nº 3.384, DE 28 DE ABRIL DE 1958

Dá nova denominação à profissão de guarda-livros.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º — Os profissionais habilitados como guarda-livros, de acórdio com os Decretos nºs 20.158, de 30 de junho de 1931, e 21.033, de 8 de fevereiro de

¹² Decreto-lei nº 9.710, de 3 de setembro de 1946.

Dá nova redação a dispositivos do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.

1932, bem como os técnicos em Contabilidade, diplomados em conformidade com o disposto no Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, modificado pelo Decreto-lei nº 8.191, de 20 de novembro de 1945, passam a integrar a categoria profissional de técnicos em Contabilidade, com as atribuições e prerrogativas atualmente conferidas aos guarda-livros.

Art. 2º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 1958; 137º da Independência e 70º da República. — JUSCELINO KUBITSCHEK — *Clóvis Salgado* — *Parsifal Barroso*.

— x —

Para um melhor entendimento da legislação federal, daremos algumas Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade. Atribuições específicas aos técnicos em Contabilidade considerados como contabilistas e aos bacharéis em Ciências Contábeis, e como tais, inscritos como “contadores” e dos contadores amparados pelas disposições do artigo 2º do Decreto-lei nº 21.033, de 8 de fevereiro de 1932, além das referidas no parágrafo único do artigo 5º

RESOLUÇÃO Nº 96 DE 10-5-58

Nova denominação à profissão de guarda-livros.

O Conselho Federal de Contabilidade, considerando que, pela Lei nº 3.384, de 28-4-58, foi dada nova denominação à profissão de guarda-livros; e

Considerando o que consta do processo nº 776/57,

RESOLVE:

a) A profissão de contabilista, de que trata o art. 2º do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, compreende duas categorias: contador e técnico em contabilidade.

b) Os possuidores das antigas carteiras profissionais de guarda-livros poderão substituí-las pelas do novo modelo.

c) Ficam revogadas as disposições em contrário.

(aa) *Amaro Soares de Andrade*, Presidente — *Eduardo Foréis*, Relator.

RESOLUÇÃO Nº 101, DE 18-9-58

Recomenda aos Conselhos Regionais de Contabilidade a fiscalização do exercício das funções contabilísticas dos membros dos conselhos fiscais das sociedades por ações, que não sejam contadores.

O Conselho Federal de Contabilidade, tendo em vista o que consta do Processo nº 1.211/57, e,

Considerando que, após a entrada em vigor do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, as funções de membros dos Conselhos fiscais das sociedades por ações somente poderão ser exercidas desde que nos citados conselhos tome parte contador habilitado na forma da lei ou que sejam contratados

contadores ou empresas de contadores para o exercício das funções contabilísticas atribuídas aos mencionados conselheiros;

Considerando que não pode opinar pela aprovação de contas nem examiná-las quem não seja contador legalmente habilitado, o que constitui exercício ilegal da profissão;

Considerando, finalmente, que o Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946 outorgou um privilégio exclusivo aos contadores para o exame das contas, livros e balanços das empresas, não se admitindo, a partir do citado diploma legal, o exercício dessas funções pelos não-habilitados nos Conselhos Regionais,

RESOLVE:

a) Recomendar aos Conselhos Regionais de Contabilidade que se dirijam às sociedades por ações de sua jurisdição, pedindo a observância do Decreto-lei nº 9.295, de 1946, quanto às funções contabilísticas dos conselhos fiscais, quer incluindo um contador nos mesmos, quer contratando contadores ou empresas de contabilidade para assessoramento dos conselheiros fiscais.

b) Que, persistindo as sociedades por ações em não dar cumprimento às normas de lei, os Conselhos Regionais tomem as medidas judiciais contra todos aqueles que assinarem pareceres, referentes a exame de contas, livros e balanços, sem que estejam habilitados na forma da lei ou desde que não sejam eles assistidos por contadores legalmente habilitados.

c) Que dêem ampla publicidade a esta Resolução.

(aa) *Amaro Soares de Andrade*, Presidente — *Erymá Carneiro*, Relator.

RESOLUÇÃO Nº 107, DE 13-12-59

Regulamentação do artigo 25 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, que trata das atribuições profissionais.

O Conselho Federal de Contabilidade, em face das dúvidas suscitadas na interpretação do art. 25 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

Definição de Serviços de Contabilidade

Art. 1º — São considerados serviços profissionais de Contabilidade:

1) organização, direção, supervisão e execução de serviços de contabilidade em geral, nêles compreendido o conjunto de serviços correspondentes às funções de cooperação administrativa na gestão patrimonial;

2) a execução dos serviços de contabilidade se desenvolverá de acôrdo com o plano preestabelecido, que compreenderá: o plano de contas; o sistema de livros e documentos; e o método de escrituração;

3) a escrituração manual, maquinizada ou mecanizada, sintética ou analítica, dos livros obrigatórios, bem como de todos os registros necessários ao conjunto da organização contábil, inclusive fichas de contabilidade, tais como

vouchers, slips ou *partidas* de qualquer natureza e que determinem quaisquer das quatro formas de partidas admitidas no “débito” e no “crédito”;

4) a execução dos serviços de contabilidade compreende a fase inicial até a conclusiva, nas empresas privadas, mistas e públicas, inclusive as autárquicas e as paraestatais, bem como as chamadas contabilidades especializadas e padronizadas pelo Poder Público;

5) levantamento de balancetes e balanços de qualquer espécie; demonstrações contábeis e apurações de contas em empresas ou organizações de qualquer natureza;

6) apuração de haveres em virtude de entrada, retirada, exclusão e falecimento de sócios, quotistas ou acionistas; liquidação, falência e concordata de quaisquer entidades, inclusive a liquidação extrajudicial de estabelecimentos bancários ou de qualquer outro tipo;

7) levantamento e apuração de contas de qualquer organização;

8) serviços compreendidos na Ciência Merceológica e na organização e técnica comercial e de publicidade, desde que envolvam elementos de Contabilidade;

9) regulações judiciais ou extrajudiciais de avarias grossas e comuns;

10) exame dos livros, documentos e balanços das sociedades por ações, para elaboração do parecer dos Conselhos Fiscais;

11) organização e tomada de contas nas entidades públicas, estatais e paraestatais.

CAPÍTULO II

Execução e Supervisão dos Serviços de Contabilidade

Art. 2º — Entendem-se como supervisão dos serviços de Contabilidade a organização, direção, fiscalização e orientação dos serviços contábeis na sede ou matriz de qualquer entidade que possua contabilidade organizada.

Parágrafo único — A supervisão não importa na responsabilidade de departamentos com escrita autônoma e que não possuam profissional devidamente habilitado.

Art. 3º — Na execução dos serviços de contabilidade se distinguem os da matriz, sede, sucursais, filiais, escritórios ou qualquer outro tipo de dependência, desde que tais departamentos possuam escrita autônoma, o que se entende pela existência dos livros exigidos pelo Código Comercial e leis posteriores, sob a responsabilidade de profissional legalmente habilitado.

CAPÍTULO III

Serviços paracontábeis

Art. 4º — São considerados serviços paracontábeis:

1) estudos da natureza e dos meios de compra e venda das mercadorias, sejam bens de consumo ou bens de produção;

2) elaboração de planos gerais de organização administrativa e comercial, tendo em vista a função contábil;

- 3) levantamentos estatísticos e estudos relacionados com os aspectos da economia das empresas, no que se refiram especificamente à contabilidade;
- 4) estudos de mercados e produtos, quando tais estudos se destinem à apuração de valores contábeis;
- 5) planos de propaganda, quando os mesmos se refiram à execução de sua forma contábil;
- 6) redação, legalização, alteração, registro de contratos e estatutos de sociedades civis e comerciais;
- 7) declarações de Imposto de Renda;
- 8) representação de pessoa jurídica ou física, ou por meio de instrumento legal, inclusive nos termos do art. 1.288 do Código Civil, perante qualquer entidade pública, de âmbito federal, estadual ou municipal e paraestatal, podendo produzir alegações, esclarecimentos, defesas e recursos;
- 9) organização de escritórios e serviços aziendais;
- 10) promoção de vendas e administração de negócios;
- 11) defesa, recursos e outros serviços da mesma natureza, na órbita administrativa, estatal e paraestatal;
- 12) técnica de publicidade em geral, especialmente nas empresas onde atuem;
- 13) assessoria fiscal e assistência administrativa de empresas ou escritórios contábeis;
- 14) mecanização de serviços contábeis e aziendais;
- 15) análise dos riscos e da política aziendal de preços;
- 16) controle contábil de almoxarifados;
- 17) avaliação de acervos;
- 18) projetos e estudos de operações financeiras, quando se refiram à entidade sob seu controle.

CAPÍTULO IV

Atribuição e Competência dos Contabilistas

Art. 5º — São atribuições privativas de qualquer contabilista legalmente habilitado:

- 1) levantamento de balanços;
- 2) cálculos comerciais, financeiros e de custos;
- 3) organização de planos de contas;
- 4) organização de quadros administrativos;
- 5) exame de caixas e bancos; avaliações de débito e crédito;
- 6) assistência aos órgãos dirigentes da empresa;
- 7) conferência de contas a receber e contas a pagar;
- 8) exame de comprovantes;

- 9) exame dos gastos de qualquer espécie para coordenação dos lançamentos respectivos;
- 10) prestação, acertos e ajustes de contas em geral;
- 11) índices contábeis (tôdas as formas de contabilidade);
- 12) orçamentos financeiros e de custos de exportação e importação;
- 13) orçamento de caixa, isto é, apuração dos contrôles de caixa e que digam respeito ao funcionamento da empresa;
- 14) análise de custos da produção e da rentabilidade;
- 15) conferência contábil de estoques;
- 16) reconciliação de contas em geral;
- 17) confecções de extratos de contas de qualquer natureza ou de qualquer tipo de contabilidade;
- 18) cálculos de reservas de fundos e provisões, de avaliações, depreciações e amortizações;
- 19) apuração e distribuição de lucros;
- 20) investigações em matéria contábil;
- 21) análise dos serviços que digam respeito aos gastos da empresa;
- 22) encerramento de escritas ou contabilidade;
- 23) tomada de contas;
- 24) análise das disfunções contábeis, econômicas, financeiras e patrimoniais;
- 25) análise da situação financeira, econômica, reidual e aziendal;
- 26) análise industrial dos preços (contabilidade de custos);
- 27) contadoria seccional das repartições;
- 28) quaisquer outros serviços relacionados com os serviços contábeis, não mencionados nos itens acima.

Parágrafo único — Os serviços mencionados nos itens 7, 8, 9, 11, 15, 16, 20, 21, 23, 24, 25 e 26 não poderão ser executados pelos técnicos em Contabilidade em contabilidade da qual não sejam titulares.

CAPÍTULO V

Atribuição e Competência dos Contadores

Art. 6º — São atribuições privativas de contadores diplomados (inclusive os bacharéis em Ciências Contábeis e, como tais, inscritos como Contadores), e dos contadores amparados pelas disposições do art. 2º do Decreto-lei nº 21.033, de 8-2-32, além das referidas no parágrafo único do art. 5º:

- 1) exames de escrita, em qualquer campo da atividade profissional, inclusive perícias extrajudiciais e tidas como inspeções normais em qualquer tipo de contabilidade, mesmo quando forem efetuadas por órgãos da Administração Pública;

- 2) peritagens simples;
- 3) exames de escrita em autarquias e entidades paraestatais e extrajudiciais;
- 4) exames extrajudiciais de qualquer natureza, quando se destinarem à apuração de haveres e de qualquer situação da entidade atingida;
- 5) determinação da capacidade econômico-financeira das empresas nos conflitos trabalhistas e de tarifas;
- 6) assistência aos comissários nas concordatas e aos síndicos nas falências;
- 7) assistência aos liquidantes de qualquer massa ou acervo;
- 8) verificação de haveres para levantamento do Fundo de Comércio;
- 9) exames e perícias para constituição, transformação e liquidação de sociedades comerciais de qualquer natureza;
- 10) auditoria pública do Estado, nela compreendida a feita para ou nos Tribunais de Contas, federal, estaduais e municipais;
- 11) assistência aos conselhos fiscais das sociedades por ações;
- 12) auditoria de balanços, de contabilidade, de peças contábeis e a auditoria analítica, compreendendo-se como tais serviços, exame sistemático dos registros patrimoniais das empresas e entidades, através de pesquisas, interpretações, orientação e pareceres, como também investigações de caráter financeiro e contábil;
- 13) elaboração de certificados de exatidão de balanços, de contabilidade e peças contábeis, em forma de auditoria, inclusive cessão, fusão, incorporação e desincorporação de empresas;
- 14) perícias judiciais de qualquer natureza que envolvam matéria contábil;
- 15) regulações e liquidações judiciais e extrajudiciais de avarias grossas ou comuns;
- 16) verificação de haveres;
- 17) quaisquer outros exames, apurações, investigações e perícias judiciais;
- 18) pareceres, laudos e estudos em matéria fiscal e que envolvam problemas de contabilidade e fiscais;
- 19) estudos sobre sistemas de contabilidade de qualquer natureza;
- 20) estudos sobre formas e planos de financiamento.

CAPITULO VI

Atribuições e Competência das Categorias Profissionais no Campo do Magistério

Art. 7º — Os profissionais legalmente habilitados exercerão os cargos de magistério e de fiscalização de estabelecimentos de ensino, em sua categoria, de conformidade com as leis do ensino em vigor ou que venham a vigorar.

CAPÍTULO VII

Disposição Final

Art. 8º — Em toda publicação, seja de que natureza fôr, balanços, balançetes ou demonstrações de peças contábeis, de qualquer tipo de entidade, é obrigatória a assinatura do profissional legalmente habilitado, com a menção de sua categoria profissional e número de registro no Conselho Regional de Contabilidade, onde estiver inscrito.

(aa) *Amaro Soares de Andrade*, Presidente — *Eduardo Foréis* — *Paulo dos Santos Netto* — *Lindolfo A. G. Pereira*, Relator — *Francisco Heidemann* — *Erymá Carneiro* — *Arnaldo Gomes Netto* — *Aurélio dos Santos Machado* — *Célio Salles Barbieri*.

RESOLUÇÃO Nº 115, DE 8-5-59

Aditamento às Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade de nº 101, de 18-9-58, e 107, de 13-12-58.

O Conselho Federal de Contabilidade, tendo em vista o que consta das suas Resoluções nº 101, de 18-9-58, e 107, de 13-12-58, e usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 2º do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46,

RESOLVE:

a) Considerar o conjunto contábil de que trata o art. 25 do citado Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, em todas as suas alíneas, abrangendo, também, todos os documentos que comprovam a escrita legal de quaisquer departamentos de uma entidade, considerada isolada ou, ainda, com departamentos com escrita própria, o que se entende pela existência de livros legais exigidos pelo Código Comercial, leis fiscais, das sociedades por ações ou quaisquer outras, fichas de escrituração a máquina, a mão, por decalque ou outro sistema adotado na contabilidade mecanizada, maquinizada, ou mesmo manual ou semimecanizada, inclusive as atividades contábeis dos conselhos fiscais.

b) É obrigatória a assinatura e responsabilidade de profissional "legalmente habilitado" — o que se entende pela menção da categoria e do número de seu registro no Conselho Regional de Contabilidade da região, ressalvado o que estabelece o disposto no art. 1º da Resolução nº 16, de 12-3-57 — em documentos mesmo de sociedades civis, com personalidade jurídica ou quaisquer outras, quando tais documentos enunciem balançetes, balanços, apuração de resultados e meros documentos da mesma espécie para publicação, quando mesmo em caráter de publicidade ou reclame.

c) De conformidade com o que preceituam as leis em vigor (Decreto nº 21.033, de 8-2-32, e Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46), as escritas de quaisquer entidades (matrizes, sedes, filiais, sucursais ou outras dependências), quando autônomas — o que se entende pela existência do conjunto contábil, a que se refere a letra a, desde que não incorporadas ao departamento-sede, com os lançamentos originais, por ordem cronológica — não terão validade probatória de qualquer espécie para efeitos fiscais, judiciais e administrativos, se não estiverem assinadas e sob responsabilidade de profissional legalmente habilitado, com o registro no C.R.C. da região onde estiver localizada a empresa, com a menção do número do registro e categoria profissional.

d) Constitui infração legal a assinatura de qualquer documento ou livro de contabilidade por quem não seja contador ou técnico em Contabilidade, seja qual fôr a nomenclatura funcional interna da empresa (artigo 1º do Decreto nº 21.033, de 8-2-32, e art. 25 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46).

e) São nulas e sem os efeitos a tais atos atribuídos — administrativos e judiciais — tôdas as verificações feitas pelos conselhos fiscais, em matéria contábil, sem a assistência ou participação do contador, legalmente habilitado, na forma da alínea c do art. 25, combinado com o art. 26, do Decreto-lei número 9.295, de 27-5-46.

f) São nulos, para todos os efeitos legais, quaisquer exames, perícias, levantamentos, pesquisas, relatórios e demais serviços contábeis atribuídos por quaisquer entidades a pessoas que não sejam profissionais legalmente habilitados nas empresas privadas, públicas, paraestatais, autárquicas e de economia mista.

(aa) *Amaro Soares de Andrade*, Presidente — *Lindolfo A. G. Pereira*, Relator — *Eduardo Foréis* — *Erymá Carneiro* — *Paulo dos Santos Netto* — *Francisco Heidemann* — *Arnaldo Gomes Netto* — *Aurélio dos Santos Machado* — *Célio Salles Barbieri*.

RESOLUÇÃO Nº 147, DE 23-3-61

Dispõe sobre a apostila de diplomas, do Ministério da Educação e Cultura para mudança de categoria profissional, junto aos CC.RR.CC. nas condições prescritas no art. 2º, alíneas I a VIII, do Decreto número 21.033, de 8-2-32, combinado com os artigos 54 e 55 do Decreto nº 20.158, de 30-6-31.

O Conselho Federal de Contabilidade, tendo em vista o que consta dos Processos números 581/58, 89/60 e 186/60 e usando das atribuições que lhe confere o Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, em seu art. 6º, letra c;

Considerando as dúvidas que têm sido suscitadas para o enquadramento dos profissionais contabilistas habilitados na forma das alíneas I a VIII do art. 2º do Decreto nº 21.033, de 8-2-32, combinado com os artigos 54 e 55 do Decreto nº 20.158, de 30-6-31;

Considerando que as dúvidas se originaram, principalmente, do fato de terem sido divulgadas duas redações para o mesmo preceito, ou seja, para o art. 54 do Decreto nº 20.158, de 30-6-31, que foi republicado no *Diário Oficial* de 13-2-32, com a redação diferente da anterior;

Considerando que na *Coleção de Leis da Imprensa Nacional*, às páginas 484 do Volume II, consta, na redação da republicação, apenas a palavra "contadores", quando, na redação anterior, constavam as palavras "contadores e guarda-livros", para o uso das prerrogativas do art. 55 do precitado Decreto nº 20.158, quanto à habilitação na forma dos itens I a VIII do art. 2º do Decreto nº 21.033, de 8-2-32;

Considerando, assim, que os profissionais que se habilitaram na forma antes prevista, além dos direitos conferidos pelo artigo 67 do Decreto nº 20.158,

de 30-6-31, tiveram seus direitos ampliados aos favores do art. 1º do Decreto nº 21.033, citado, e dos arts. 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 e 80 do Decreto nº 20.158, de 30-6-31; e

Considerando, no entanto, que o reconhecimento de tais direitos não pode ser deferido pelo Conselho Federal de Contabilidade e pelos Conselhos Regionais de Contabilidade sem que, antes, sejam atendidas determinadas formalidades, que são as da apostila dos diplomas respectivos no Ministério da Educação e Cultura.

RESOLVE:

Art. 1º — Os profissionais contabilistas habilitados na forma dos itens I a VIII do art. 2º do Decreto nº 21.033, de 8-2-32, deverão requerer ao Ministério da Educação e Cultura a apostila, em seus diplomas, da categoria profissional de Contador, a fim de poderem pleitear, junto aos CC.RR.CC., a substituição de suas carteiras profissionais.

Art. 2º — Os CC.RR.CC. somente farão as substituições de carteiras aos profissionais antes mencionados depois de ser feita a prova, perante os CC.RR.CC., de que foi o diploma apostilado.

Art. 3º — Os CC.RR.CC. incumbir-se-ão de dar conhecimento a todos os profissionais cujas carteiras tenham sido substituídas a fim de que seja cumprida a formalidade, que é essencial, nos termos desta Resolução, e para os fins de regularização do enquadramento profissional.

Art. 4º — Nenhum profissional contabilista que esteja nas condições previstas nesta Resolução, poderá usar a categoria profissional de contador sem que esteja habilitado com a respectiva carteira profissional, sob as penas da lei.

Art. 5º — Os efeitos da presente Resolução abrangem todos os casos de profissionais contabilistas que estejam enquadrados na presente Resolução, inclusive os que tiveram suas carteiras substituídas.

Art. 6º — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala Paulo Lira, 23 de março de 1961. — (aa) *Eduardo Foréis*, Presidente em exercício — *João Gualberto Agra Belmonte*, Relator.

RESOLUÇÃO CFC Nº 204, de 7-7-67

Revoga o disposto na alínea "e" do inciso II da Resolução C.F.C. nº 9, de 26-11-48.

O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regimentais, tendo em vista o que consta do Processo nº 224/66,

Considerando que o Plenário fixou, através das decisões adotadas no Processo C.F.C. nº 253/63, uma orientação definitiva sobre o problema do enquadramento profissional dos técnicos em Contabilidade amparados pelo art. 2º do Decreto-lei nº 8.191, de 20-11-45,

Considerando que essa orientação, mandando enquadrá-los na categoria de técnico em Contabilidade, com a anotação de que, para o efeito do exercício

profissional, gozam das prerrogativas asseguradas aos Contadores, melhor se ajusta à fiel interpretação da lei,

RESOLVE:

Art. 1º — Fica revogado o disposto na alínea e do inciso II da Resolução C.F.C. nº 9/48.

Art. 2º — Os técnicos em Contabilidade amparados pelo disposto no art. 2º do Decreto-lei nº 8.191, de 20-11-45, serão enquadrados na categoria de técnicos em Contabilidade, procedendo-se à anotação, na parte própria da carteira, de que gozam, para os efeitos do exercício profissional, das prerrogativas legalmente conferidas aos contadores, conforme o art. 1º da Lei nº 3.384, de 28-4-58.

Art. 3º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação.

Rio de Janeiro, GB, 7 de julho de 1967. — (aa) *Eduardo Foréis*, Presidente — *Aloysio Sant'Anna Avila* — *Elmo Lopes da Cunha* — *Francisco Heidemann* — *Gelsio Quintanilha Pinto* — *Hyrán Guiraud* — *Miltino Rodrigues Martinez* — *Romeu Vieira Machado* — *Theobaldo de Freitas Leitão*, Relator.

RESOLUÇÃO C.F.C. Nº 246, de 18-4-69

Dispõe sobre a substituição do registro de técnico em Contabilidade pelo de contador e dá outras providências.

O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regulamentares e de acôrdo com o que consta do Processo C.F.C. nº 1.026/57,

Considerando que as duas profissões de técnico em Contabilidade e contador estão situadas sobre área idêntica, assegurada à última maior soma de prerrogativas em resultado da amplitude de compreensibilidade curricular que a qualifica;

Considerando que, para o técnico que prossegue seus estudos, a diplomação e registro como contador carrega, em toda a linha do sistema legal vigente, o sentido de absorção daquela categoria, dentro da relação lógica em que o *mais* compreende o *menos*;

Considerando que os direitos e deveres das duas categorias estão, por lei, estruturados em bases que não permitem a acumulação em uma mesma pessoa dos dois registros, bastando, para ilustrar, citar os casos da representação nos Conselhos — dois terços de contadores e um terço de técnicos — e o exercício do direito de voto;

Considerando que nas profissões que admitem duplicidade de categorias — como, por exemplo, advogados e solicitadores — o registro posterior, de hierarquia superior, anula, por absorção, o anterior,

RESOLVE:

Art. 1º — O deferimento de registro na categoria de contador para quem já possui registro na categoria de técnico em Contabilidade importa em cancelamento automático deste último.

§ 1º — A entrega da carteira correspondente ao registro na categoria de contador somente será efetuada contra a devolução da carteira de técnico em Contabilidade;

§ 2º — O novo registro conservará o mesmo número do anterior;

§ 3º — Na nova carteira:

a) serão transcritas tôdas as anotações constantes da carteira anterior;

b) será feita anotação sobre o registro anterior na categoria de técnico em Contabilidade, esclarecendo-se o motivo do cancelamento.

Art. 2º — O disposto no art. 1º aplica-se aos atuais contadores que mantêm registro também na categoria de técnico em Contabilidade, os quais serão intimados pelos CC.RR.CC. a devolverem as respectivas carteiras no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de apreensão.

Art. 3º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1969. — *Eduardo Foréis*, Presidente — *Aloysio Sant'Anna Ávila* — *Amaury Diniz do Nascimento* — *Benedicto Gilberto de Azevedo Pantoja* — *Eduardo Donald* — *Hyrán Guiraud* — *Jayme Sundaus* — *Militino Rodrigues Martinez* — *Moysés Jordão de Vargas Júnior* — *Tikara Tanaami* — *Virgílio José Afonso* — *Walter Ferreira Vianna*.

RESOLUÇÃO C.F.C. Nº 255, de 19-12-69

Dispõe sobre registro provisório de contabilista.

O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando que a Resolução C.F.C. nº 192/65 tem sido distorcida em sua aplicação, pois, contra sua expressa determinação, anotam-se casos de concessão de registro provisório por prazo indeterminado,

Considerando, de outro lado, que se faz mister enfatizar que o registro provisório, tanto quanto o definitivo, somente pode ser concedido se e quando o estabelecimento de ensino e o curso de onde se tenha originado o diploma ou certificado fôr reconhecido oficialmente, na forma da legislação vigente,

RESOLVE:

Art. 1º — O registro provisório será solicitado ao Presidente do Conselho Regional de Contabilidade com jurisdição sobre o domicílio profissional do contabilista, mediante requerimento, instruído com:

a) certidão da vida escolar, observado modelo expedido pelo Ministério da Educação e Cultura para os efeitos da Lei nº 1.821, de 12 de março de 1953, ou atestado do estabelecimento de ensino contendo todos os requisitos daquela certidão, assinado pelo diretor e pelo inspetor federal, declarando que o requerente concluiu o curso, tendo sido diplomado, e que foi feito o pedido de registro do diploma, que se encontra em processamento no Ministério da Educação e Cultura; *

* Redação dada pela Resolução C.F.C. nº 258/70.

b) prova de que o estabelecimento de ensino e o curso são oficialmente reconhecidos;

c) três (3) fotografias tamanho 3x4 cm.

§ 1º — Não se aceitará como provas, para os fins do disposto na alínea b, documento atestando a existência no órgão competente do processo de reconhecimento oficial do estabelecimento de ensino e do curso.

§ 2º — No ato de entrega do requerimento, deverá ser paga a taxa de registro provisório e a respectiva anuidade.

Art. 2º — A todo profissional registrado de acordo com esta Resolução será entregue um cartão de registro provisório, conforme modelo aprovado pelo C.F.C.

§ 1º — O registro provisório será concedido pelo prazo de cento e oitenta (180) dias, podendo ser renovado mediante substituição do respectivo cartão.

§ 2º — O prazo de validade do cartão será mencionado expressamente através de anotação, em cor vermelha, do dia, mês e ano do seu vencimento.

§ 3º — Esgotado o prazo do registro provisório sem que tenha sido solicitada sua renovação ou pedido de registro definitivo, o Conselho Regional de Contabilidade adotará as providências necessárias para apurar e punir o eventual exercício ilegal da profissão.

§ 4º — A substituição do cartão para renovação do registro provisório dependerá de requerimento instruído com a certidão da escola, assinada pelo diretor e inspetor, com firmas reconhecidas, declarando que o registro de diploma continua em processamento no Ministério da Educação e Cultura.

§ 5º — A renovação só será concedida por dois (2) períodos consecutivos de cento e oitenta (180) dias, admitindo-se, excepcionalmente, a terceira prorrogação desde que se apresente motivo de força maior ou caso fortuito (art. 1.058, parágrafo único, do Código Civil).

§ 6º — O Conselho Regional de Contabilidade cobrará para cada renovação nova taxa de registro provisório.

§ 7º — O cancelamento do registro provisório será comunicado à Diretoria do Ensino Comercial pelo respectivo Conselho Regional de Contabilidade.

Art. 3º — Os Conselhos Regionais de Contabilidade adotarão as medidas necessárias para o efetivo controle dos registros provisórios.

Art. 4º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação, revogada a Resolução nº 192/65.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 1969. — *Eduardo Foréis*, Presidente — *Benedicto Gilberto de Azevedo Pantoja* — *Elmo Lopes da Cunha* — *Eugênio Rother* — *Felicíssimo de Moraes e Barros* — *Gelsio Quintanilha Pinto* — *Ivo Malhães de Oliveira* — *Jayme Sundaus* — *Militino Rodrigues Martinez* — *Moysés Jordão de Vargas Júnior* — *Orlando de Lemos Falcone* — *Virgílio José Afonso* — *Walter Ferreira Vianna* — *Ynel Alves de Camargo*.

RESOLUÇÃO Nº 302, de 12-2-71

Estabelece normas para aplicação do disposto nos arts. 12, 14, 15, 21, 22 e 23 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, que trata do registro profissional dos contabilistas, do registro cadastral dos escritórios e do pagamento da anuidade devida aos CC.RR.CC.

O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando que a interpretação adotada, à luz do elemento histórico, para o preceito consignado no art. 15 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46, apesar de integrada em decisões dos Conselhos, inclusive do Federal, que formam jurisprudência uniforme, não mais sensibiliza o espírito da época, onde condições, inexistentes ao tempo de seu advento, hoje ostentam posição prevalente e essencial;

Considerando que os registros de sociedades de leigos somente foram concedidos por amor à tradição legalista dos Conselhos, atento ao pressuposto, até agora aceito, de que o mencionado art. 15 admitia tal reconhecimento;

Considerando que, além de configurar absurdo a concessão que equivale à legitimação do leigo na comunidade profissional, a evolução da estrutura social, no âmbito de todas as profissões, ofereceu elementos novos que autorizam extrair do texto legal entendimento diverso, mais adequado à eficácia do sistema instituído de reservas em favor das prerrogativas dos contabilistas;

Considerando que a inteligência da cláusula “somente poderão executar os respectivos serviços depois de provarem, perante os Conselhos de Contabilidade, que os encarregados da parte técnica são exclusivamente profissionais habilitados e registrados na forma da lei” melhor se compatibiliza, em nossos dias e à vista do que ocorre nas demais profissões regulamentadas, com a interpretação que endereça tal exigência à hipótese de sociedades mistas com a participação de profissionais liberais para o exercício, a par das atividades respectivas (principais), também da Contabilidade (secundária);

Considerando que, aos informes dêsse novo entendimento, mais apto a expressar o efetivo conteúdo da norma legal no quadro da época em que vivemos, somente poderão exercer atividade contábil, em regra, as sociedades de contabilistas e, excepcionalmente, as mistas, formadas com a participação de outros profissionais liberais, exigindo-se, neste caso, que o responsável técnico seja contabilista, de acordo com o disposto no art. 15 do Decreto-lei nº 9.295, de 27-5-46;

Considerando que a interpretação, ora declinada, vem sendo estudada ao longo dos últimos anos, estando amadurecida para a consagração através de disposições normativas, conforme demonstra o resultado da consulta endereçada pelo Conselho Federal a todos os Regionais,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

Do Exercício da Atividade Contábil

Art. 1º — Somente poderão exercer ou explorar, sob qualquer forma, serviços ou atividades técnico-contábeis:

I — os contabilistas registrados;

II — as firmas individuais de contabilistas registrados;

III — as sociedades destinadas à prestação de serviços profissionais integradas:

a) exclusivamente por contabilistas registrados;

b) por profissionais de outras profissões liberais, registrados nos respectivos órgãos de fiscalização, desde que pelo menos um sócio seja contabilista, ao qual será atribuída a responsabilidade pela parte contábil.

§ 1º — A atividade contábil não poderá constituir o objeto principal das sociedades mistas previstas no inciso III, alínea b, quando a maioria dos sócios não fôr integrada por contabilistas.

§ 2º — As pessoas jurídicas poderão participar das sociedades referidas nas alíneas a e b desde que constituídas com observância das condições nas mesmas estabelecidas.

CAPÍTULO II

Do Registro Profissional do Contabilista e das Anuidades Devidas aos Conselhos Regionais

Art. 2º — Para exercer a profissão, o contabilista deverá, atendidas as exigências legais, obter registro no Conselho Regional de Contabilidade com jurisdição sobre seu domicílio profissional.

§ 1º — Considera-se domicílio profissional aquele em que, residência ou não do contabilista, se localiza a sede principal de sua atividade.

§ 2º — O domicílio profissional do contabilista empregado ou servidor público é o da sede legal de seu trabalho nessa condição.

Art. 3º — O registro profissional previsto nos arts. 12, 14 e 23 do Decreto-lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946, compreende:

I — registro principal;

II — registro secundário.

§ 1º — Registro principal é o concedido pelo Conselho Regional da jurisdição do domicílio profissional.

§ 2º — Registro secundário é o concedido para o exercício simultâneo em outra ou outras jurisdições sem alteração do domicílio profissional.

Art. 4º — O registro principal distingue-se em:

I — originário;

II — transferido.

§ 1º — Originário é o registro principal concedido pela primeira vez.

§ 2º — Transferido é o que resulta da transferência do registro principal em virtude da mudança do domicílio profissional.

Art. 5º — O registro principal habilita ao exercício permanente da atividade profissional na jurisdição do Conselho respectivo e ao exercício eventual ou temporário em qualquer parte do território nacional.

§ 1º — Considera-se exercício temporário da profissão o que não exceder o prazo de 90 (noventa) dias consecutivos.

§ 2º — Constitui condição de legitimidade do exercício temporário da profissão, na jurisdição de outro Conselho Regional, a imediata comunicação do fato ao Presidente deste, esclarecendo a data do início desse exercício, o serviço que deverá ser executado e o endereço do local de trabalho.

Art. 6º — O registro principal originário será feito em ordem cronológica, sendo imutável o número que lhe fôr atribuído.

Parágrafo único — Nos casos de registro secundário ou transferido, ao número do registro principal, originário, acrescentar-se-á, respectivamente, a letra "S" ou "T", acompanhada da sigla designativa do Conselho desse Registro.

Art. 7º — Os registros secundário e transferido serão requeridos ao Conselho Regional da nova jurisdição, devendo ser concedidos, por despacho do seu Presidente, no prazo máximo de 10 (dez) dias, *ad referendum* do Conselho, desde que o solicitante apresente prova de pagamento da anuidade do exercício em curso.

§ 1º — No pedido de registro secundário, o requerimento será dirigido ao C.R.C., em duas vias, uma das quais será devolvida ao requerente com a anotação de seu deferimento, ficando a outra arquivada.

§ 2º — No pedido de registro transferido, será também apresentada a carteira profissional (C.R.C.), para a respectiva anotação.

§ 3º — Concedido o registro, o Conselho respectivo fará comunicação ao da jurisdição principal ou anterior, conforme o caso, solicitando as informações necessárias à anotação de sua ficha profissional, as quais deverão ser fornecidas no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 4º — Se com essas informações ficar positivada a existência de irregularidade no Conselho da jurisdição principal ou anterior que constitua impedimento à concessão do novo registro obtido, este será cassado, providenciando-se a punição do responsável.

Art. 8º — O registro secundário será válido pelo prazo da anuidade do exercício em curso, prorrogando-se, automaticamente, com o pagamento, em cada exercício subsequente, dos respectivos emolumentos, feita a prova de que trata o art. 7º, *caput*.

Art. 9º — Ao Conselho da jurisdição do registro secundário ou transferido cabe, exclusivamente, a cobrança dos emolumentos devidos pela efetivação desses atos.

Art. 10 — A anuidade será sempre paga ao Conselho do registro principal.

Art. 11 — As alterações do registro serão feitas mediante anotação na carteira profissional (C.R.C.).

Art. 12 — Até 31 de março de cada ano, o contabilista é obrigado a pagar ao Conselho Regional onde tiver o seu registro principal (originário ou transferido) a anuidade estabelecida pelo Conselho Federal, na forma da lei.

Parágrafo único — O pagamento da anuidade fora do prazo previsto neste artigo far-se-á no dobro da importância normalmente devida.

CAPITULO III

Do Registro Cadastral dos Escritórios que exploram serviços contábeis e das anuidades devidas aos Conselhos Regionais

Art. 13 — Os escritórios organizados sob a forma de sociedades ou firmas individuais que explorem, de qualquer modo, serviços contábeis são obrigados a registro cadastral no Conselho Regional de Contabilidade da jurisdição do local onde estiverem em funcionamento.

§ 1º — Cada uma das unidades do escritório, quer se trate da sede da firma ou sociedade ou de suas filiais, sucursais ou dependências, deverá se registrar no C.R.C. de sua jurisdição, provando personalidade jurídica e, na hipótese prevista no art. 1º, inciso III, alínea b, que o sócio responsável pela parte técnico-contábil é contabilista registrado.

§ 2º — Quando se tratar de pedido de registro de firmas ou sociedades previstas no art. 1º, incisos II e III, alínea a, o C.R.C. somente o concederá depois de verificar, respectivamente, que o titular ou os sócios são, exclusivamente, contabilistas registrados.

Art. 14 — O pedido de registro de que trata o art. 13, § 1º, *in fine*, deverá ser acompanhado de declaração do sócio contabilista encarregado da parte técnico-contábil, assumindo responsabilidade perante o C.R.C.

§ 1º — Somente poderá ser encarregado da parte técnica o contabilista registrado no C.R.C., com jurisdição sobre o local onde os serviços contábeis forem executados.

§ 2º — No prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que se desligar do escritório, o contabilista é obrigado a comunicar ao C.R.C., que deixou de ser o encarregado da parte técnica.

§ 3º — Dentro do prazo estabelecido no parágrafo anterior, o escritório deverá fazer comunicação sobre o novo encarregado da parte técnica, juntando a declaração exigida no *caput* deste artigo.

Art. 15 — Os escritórios de que tratam os arts. 13 e 14 somente poderão iniciar suas operações após obtido registro cadastral no Conselho Regional a que estiverem jurisdicionados.

Parágrafo único — Inscrito seu contrato ou ato constitutivo no registro peculiar, o escritório que não tiver iniciado suas operações é obrigado a comunicar o fato ao Conselho Regional da sua jurisdição, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados do começo de sua exigência legal.

Art. 16 — A execução de serviços contábeis por escritórios cadastrados nos Conselhos Regionais não exclui a obrigatoriedade de os respectivos documentos de contabilidade, inclusive laudos periciais e certificados de auditoria, serem firmados individualmente por um ou mais profissionais, na forma da lei, com indicação dos respectivos registros e categoria.

Art. 17 — Cada uma das unidades do escritório que explore serviços contábeis é obrigada a comunicar, por escrito, até 31 de março de cada ano, ao Conselho Regional com jurisdição sobre o local onde estiver em funcionamento a continuação de sua atividade.

Art. 18 — Quando escritório que explore serviços contábeis funcionar em mais de uma região, deverá pagar a anuidade unicamente ao Conselho Regional com jurisdição sobre o local onde tiver a sede.

Art. 19 — O pagamento da anuidade devida pelos escritórios será feito com observância de prazo e condições estabelecidos no art. 12 desta Resolução.

Art. 20 — Os escritórios de contabilidade de propriedade direta e individual de profissional devidamente registrado no Conselho Regional da sua jurisdição não estão obrigados a registro cadastral, desde que os serviços sejam executados sob a responsabilidade pessoal e imediata do titular.

Art. 21 — Os escritórios de contabilidade organizados sob a forma de sociedade, atualmente existentes, deverão adaptar-se às disposições desta Resolução até 31 de dezembro de 1973.

Parágrafo único — Os CC.RR.CC., enviarão a esses escritórios, por correspondência (AR), cópia desta Resolução.

Art. 22 — Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação, revogada a Resolução nº 265/70.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1971. — (a) *Ico Malhães de Oliveira*, Presidente — *Alécio Zanettin; Elmo Lopes da Cunha; Geraldo da Silva de Santa Clara; Jayme Sundaes; José Paulon Junior; Mário Gurjão Pessoa; Militino Rodrigues Martínez; Moyses Jordão de Vargas Júnior; Nilza Correa dos Santos; Orlando de Lemos Falcone; Walberto Steiner; Walter Ferreira Vianna; Ynel Alves de Camargo.*

PROJETOS DE LEI

Entre vários projetos apresentados no Congresso Nacional, temos a destacar o de nº 2.461, de 1964, de autoria do Sr. Deputado Arnaldo Nogueira, Arquivado nos termos regimentais, e, a pedido do Sr. Deputado Athiê Jorge Coury, desarquivado em 28 de abril de 1971. Em agosto do mesmo ano, foi solicitada audiência do Conselho Federal de Educação e do Departamento do Ensino Médio, para estudo do projeto.

Damos, a seguir, íntegra do referido projeto.

PROJETO Nº 2.461, DE 1964

Denomina “Curso de Auxiliar de Contabilidade” o atual “curso de Contabilidade” de que trata o Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943 (Lei Orgânica do Ensino Comercial), e dá outras providências.
(Do Sr. Arnaldo Nogueira)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — O curso de Contabilidade e o respectivo diploma, de que tratam os arts. 5º, nº 3, e 36, nº 2, do Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, com as alterações constantes da Lei nº 3.384, de 28 de abril de 1958, passam a denominar-se “Auxiliar de Contabilidade”.

Parágrafo único — Ao portador de diploma de auxiliar de Contabilidade compete, exclusivamente, o exercício de atribuições auxiliares do Contador.

Art. 2º — Os atuais técnicos em Contabilidade passarão à categoria de Contador, mediante apostila do respectivo diploma, no Ministério da Educação e Cultura, observadas as seguintes condições:

I — para os que contem mais de 5 (cinco) anos de efetivo exercício da profissão, a apostila será feita mediante simples requerimento, desde que junta a prova desse exercício, de acordo com as normas aprovadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

II — para os que contem menos de 5 (cinco) anos, a apostila poderá ser obtida:

a) mediante exame de suficiência na disciplina de Revisão e Perícias Contábeis, a ser prestado em faculdade de Ciências Contábeis;

b) ou, depois de decorrido o quinquênio, atendida a condição estabelecida, no inciso I.

Parágrafo único — Aos técnicos em Contabilidade na situação de que trata o inciso II será facultado o ingresso em faculdade de Ciências Contábeis com dispensa do exame vestibular.

Art. 3º — Os alunos que, na data da publicação desta Lei, estejam matriculados no último ano do curso de Contabilidade, cuja denominação é modificada, ainda receberão, ao concluí-lo, diploma de técnico em Contabilidade, aplicando-se-lhes as disposições constantes dos incisos I e II do art. 2º.

Parágrafo único — Os demais alunos matriculados no referido curso receberão, ao concluí-lo, diploma de auxiliar de contabilidade, assegurando-se-lhes o acesso previsto no parágrafo único do art. 2º.

Art. 4º — A partir da data da publicação desta lei, somente os Contadores, diplomados por faculdade de Ciências Contábeis, e os que lhes são ou forem equiparados poderão ser registrados nos Conselhos de Contabilidade, participar de sua composição e exercer as prerrogativas legalmente asseguradas ao Contabilista.

§ 1º — A carteira profissional do técnico em Contabilidade, cujo diploma fôr apostilado, será substituída por carteira de Contador.

§ 2º — Os registros existentes nos Conselhos de Contabilidade, relativos aos atuais técnicos em Contabilidade, até que se processe a integração e unificação na categoria de Contador, na forma e prazos previstos nesta Lei, serão considerados em extinção.

Art. 5º — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

OBRAS PUBLICADAS PELA DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JORNALISMO – LEGISLAÇÃO (1963) esgotada

DIREITO ELEITORAL

Ementário (Legislação, Projetos, Jurisprudência) (1963)

REFORMA AGRÁRIA

- Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, Mensagens Presidenciais, legislação (1963) –
- Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963) –
- Debates parlamentares – Senado Federal (1963) 7,00

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

- março nº 1 (1964) 5,00
- junho nº 2 (1964) 5,00
- setembro nº 3 (1964) esgotada
- dezembro nº 4 (1964) 5,00
- março nº 5 (1965) 5,00
- junho nº 6 (1965) 5,00
- setembro nº 7 (1965) 5,00
- dezembro nº 8 (1965) esgotada
- março nº 9 (1966) ”
- junho nº 10 (1966) ”
- setembro nº 11 (1966) ”
- outubro, novembro e dezembro, nº 12 (1966) ”
- janeiro a junho, números 13 e 14 (1967) ”
- junho a dezembro, números 15 e 16 (1967) 5,00
- janeiro a março, nº 17 (1968) 5,00
- abril a junho, nº 18 (1968) 5,00

| | |
|--|-------|
| — julho a setembro, nº 19 (1968) | 5,00 |
| — outubro a dezembro nº 20 (1968) | 5,00 |
| — janeiro a março nº 21 (1969) | 5,00 |
| — abril a junho nº 22 (1969) | 5,00 |
| — julho a setembro n.º 23 (1969) | 5,00 |
| — outubro a dezembro nº 24 (1969) (especial) | 10,00 |
| — janeiro a março nº 25 (1970) | 5,00 |
| — abril a junho nº 26 (1970) | 5,00 |
| — julho a setembro nº 27 (1970) | 5,00 |
| — outubro a dezembro nº 28 (1970) | 10,00 |
| — janeiro a março nº 29 (1971) | 10,00 |
| — abril a junho nº 30 (1971) | 10,00 |
| — julho a setembro, nº 31 (1971) | |

INDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

| | |
|-----------------------------|------|
| — do 1º ao 10º número | 1,00 |
| — do 1º ao 20º número | 2,00 |
| — do 1º ao 30º número | |

DIREITO DE GREVE

| | |
|---|------|
| — Edição de 1964 | 5,00 |
| — Histórico do direito de greve no Brasil | |
| — Constituinte de 1946 | |
| — Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional | |
| — Origem da Lei n.º 4.330, de 1.º-6-64 * | |
| — Jurisprudência dos Tribunais | |
| — Pareceres da Consultoria-Geral da República | |

VENDAS E CONSIGNAÇÕES

| | |
|---|----------|
| — Edição de 1965 | esgotada |
| — Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na <i>Revista de Informação Legislativa</i> nº 15/16, p. 217 e nº 30, p. 239). | |

A obra é anterior à publicação da lei, cujo texto é divulgado na **Revista de Informação Legislativa** n.º 2 (junho/64), p. 221. Vide, também, neste número da revista o parecer do Deputado Ulisses Guimarães proferido na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (p. 98).

DECRETOS-LEIS (Governo Castello Branco) — legislação correlata

| | |
|------------------------------|-------|
| — Vol. I (1 a 64) | 8,00 |
| — Vol. II (65 a 164) | 8,00 |
| — Vol. III (165 a 243) | 12,00 |
| — Vol. IV (244 a 318) | 12,00 |

ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (Projeto) — Edição de 1966

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constituição de 1946, e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais), comparados em todos os artigos e itens.

ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Os *Anais da Constituição de 1967*, obra elaborada pela Diretoria de Informação Legislativa e impressa pelo Serviço Gráfico, compreendem sete volumes em feição inteiramente nova, diversa do estilo tradicional de anais.

Ao *Quadro Comparativo* (Projeto de Constituição de 1967, Constituição de 1946, Emendas Constitucionais e Atos), distribuídos aos Senhores Congressistas no início da discussão e votação da nova Constituição, seguem-se os volumes dos anais.

- 1º Volume — Antecedentes da Constituição através do noticiário da imprensa 6,00

Neste volume são divulgadas as principais manifestações da imprensa brasileira, no decorrer do ano de 1966, em editoriais, crônicas, entrevistas e reportagens, abordando a reforma constitucional desde a indicação da Comissão de Juristas; o texto do anteprojeto da Comissão de Juristas, as divergências ocorridas entre os membros daquela Comissão; as manifestações de congressistas e constitucionalistas face ao problema da outorga, eleição de uma Assembleia Constituinte ou ato convocatório do atual Congresso; o papel desempenhado pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Senador Auro Moura Andrade e Deputado Adauto Lúcio Cardoso, em defesa da independência e soberania do Poder Legislativo; críticas e sugestões ao Projeto de Constituição e análise dos Capítulos do Projeto originário do Executivo e remetido ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

- 2º Volume — Primeira fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional — Discussão e votação do projeto 5,00

Este volume contém os pronunciamentos dos parlamentares nas 18 sessões conjuntas realizadas de 12 a 21 de dezembro de 1966 para discussão e votação do projeto de Constituição.

Focaliza as manifestações referentes à matéria constitucional, fornecendo, para facilitar as pesquisas, índices de sessões, autores (de discursos, apartes, declarações de voto e questões de ordem) — com pequeno resumo dos temas abordados — e ainda um índice de assuntos.

- 3º Volume – Discursos pronunciados em sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados 5,00
- Discursos pronunciados antes do envio do projeto da nova Constituição ao Congresso Nacional, assim como aqueles referentes ao período de convocação extraordinária do Congresso, com uma cobertura completa dos trabalhos constitucionais, a partir de 29-11-66 até 11-1-67.
- 4º Volume – (2 tomos) – Segunda fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional 20,00
- Discussão e votação das emendas. Contém os pronunciamentos ocorridos nas sessões conjuntas realizadas de 5 a 24 de janeiro de 1967 para discussão e votação das emendas ao projeto e promulgação da nova Constituição.
- 5º Volume – Comissão Mista 10,00
- Contém as reuniões realizadas pela Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre o projeto de Constituição e as emendas que lhe foram oferecidas.
- 6º Volume (2 Tomos) – Emendas oferecidas ao projeto de Constituição 20,00
- Este volume apresenta cada emenda com a respectiva justificação e sua tramitação detalhada: pareceres (dos SubRelatores, do Relator-Geral e da Comissão Mista), requerimentos (destaque, preferência, votação conjunta) e votação. É feita a remissão ao 4º volume da obra, com indicação das páginas.
- 7º Volume – Quadro Comparativo da Constituição de 1967
- Projeto originário do Poder Executivo – Emendas aprovadas (artigo por artigo) 5,00
- REFORMA AGRÁRIA (3 Tomos) – 1969 30,00**
- Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:
- textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
 - alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita
 - ementário da legislação correlata
 - histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
 - marginalia (pareceres, regimentos, portarias etc.)
- A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas.

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”

— QUADRO COMPARATIVO 8,00

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais de números 5 a 17 e Ato Complementar nº 40/69, ratificado pelo art. 3º do Ato Institucional nº 6/69)

Contém, com-
paradas em
todos os artigos:

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (com as emendas constitucionais e atos institucionais que a alteraram).

Em notas, além de outras observações, são destacadas as alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, através de emendas, ao projeto de Constituição remetido ao Congresso pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco em dezembro de 1966.

O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7-9-70 10,00

“A IMPRENSA E O DIREITO” (leis, projetos — profissão de jornalista; legislação de imprensa) esgotada

“DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º E 2º GRAUS”
(Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971)

2 tomos 30,00

“PARTIDOS POLÍTICOS” (2 tomos)

— Histórico das Leis números 5.682, de 21 de julho de 1971 — “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” — e 5.697, de 27 de agosto de 1971 — “Dá nova redação aos artigos que menciona da Lei nº 5.682, de 21-7-71 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos” 40,00

“PARTIDOS POLÍTICOS” (2 tomos)

— Histórico da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 — “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” no prelo

“LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA”

— textos legais, instruções do TSE, quadro comparativo (Leis números 5.682/71 e 4.740/65, com suas alterações) no prelo

Os pedidos devem ser endereçados à Fundação Getúlio Vargas — Sede: Praia de Botafogo, 190 — ZC-02 — Rio de Janeiro — GB (atende pelo Serviço de Reembólso Postal) — Lojas: no Rio de Janeiro: Av. Graça Aranha 26; em Brasília: SQS 104, Bloco A, Loja 11; em São Paulo: Av. Nove de Julho, 2.029 — Caixa Postal nº 5.534.

PEDE-SE INTERCÂMBIO