A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO CONGRESSO NO PRIMEIRO BIÊNIO

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: Rendimento pouco satisfatório. Classificação das 409 leis votadas. Predominância das questões financeiras. Leis formais e leis materiais. O Congresso como órgão de natureza, principalmente, administrativa.

1. A doutrina liberal do govêrno representativo com poderes divididos e independentes confiou ao parlamento a principal responsabilidade da tarefa legislativa. Um órgão colegiado, relativamente numeroso, capaz de reunir em si mesmo um apreciável volume de experiências individuais, seria o mais adequado para elaborar as normas destinadas a regular, obrigatòriamente, a vida coletiva. Essa incumbência seria desempenhada num ambiente de livre discussão, que propiciaria, pelo esclarecimento recíproco das opiniões divergentes, as resoluções mais adequadas. Como dizia Montesquieu, "*ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul*". Por isso mesmo, observava, "*le corps représentant ne doit pas être choisi non plus pour prendre quelque résolution active, chose qu'il ne ferait pas bien, mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très-bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire*". [1]

2. A experiência ulterior veio mostrar todavia, que, num período de maior complexidade da vida social, o parlamento passou a esbarrar em sérios obstáculos na sua função precípua de fazer

[1] Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, L. XI, cap. VI.

leis. Daí o extraordinário desenvolvimento da legislação delegada, elaborada pelo executivo, com autorização prévia ou *ad referendum* do parlamento.

"Quinhentas ou seiscentas pessoas — escreve Laski — podem discutir apropriadamente a conveniência da nacionalização da propriedade da terra, mas não os pormenores precisos do processo através do qual a nacionalização terá de ser realizada...; quanto mais se limite a função do Parlamento em matéria legislativa à discussão dos princípios gerais, mais satisfatório será o resultado do processo legislativo". [2]

Pertence à mesma linha de evolução a generalizada outorga de funções normativas a órgãos da administração, [3] processo que foi recentemente sancionado pelo nosso Supremo Tribunal Federal, a propósito da Comissão Central de Preços, não obstante a proibição constitucional da delegação de poderes. [4]

3. A incapacidade do legislativo para o bom desempenho da sua atribuição principal é, aliás, como tôda gente sabe, um dos mais graves problemas que defronta modernamente o regime representativo. *"L'organe législatif* — escrevia Émile Giraud em 1925 — *est au-dessous de sa tâche. Le parlement donne l'impression d'un grand corps amorphe qui n'a pas de volonté ou n'a que des volontés fragiles et incertaines; ce qui est plus grave encore, lorsque par hasard il sait ce qu'il veut, il n'arrive que très difficilement à traduire sa volonté dans les faits".* [5]

O fato de se não ter encontrado solução satisfatória para o impasse contribuiu, eficazmente, para o êxito da pregação totalitá-

---

[2] Harold J. Laski, *La Democracia en Crisis*, trad. de Vicente Herrero Ayllón, Madrid, 1934, p. 71.

Nosso Congresso compõe-se de 304 deputados (286 eleitos em 2-12-945 e 18, em 19-1-947) e 63 senadores (42 eleitos em 2-12-945 e 21, em 19-1-947). Neste total estão incluídos os lugares, atualmente vagos, dos parlamentares eleitos na legenda do Partido Comunista (Cfr. *Diário da Justiça* de 15-3-948, págs. 65 e 66).

[3] Veja-se Bilac Pinto, *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*, Rio, 1941.

[4] Habeas-corpus n.º 30.355. Veja-se o memorial publicado pelo Dr. C. A. Lúcio Bittencourt, Rio, 1948.

[5] Emile Giraud, *La Crise de la Démocratie et les Réformes Nécessaires du Pouvoir Législatif*, Paris, 1925, ps. 19 e 20.

ria, cujas realizações no domínio da organização política, ou suprimiram o parlamento, ou o conservaram como peça decorativa, perfeitamente dispensável.

Nunca é demais insistir nessas trivialidades da ciência política, para que o nosso Congresso, reinstalado há pouco mais de dois anos, não afaste de seu espírito a exata noção da responsabilidade que lhe incumbe. E' da sua eficiência que depende, em grande parte, a sorte da nossa frágil organização representativa. Essa responsabilidade mais pesada se tornou devido ao êrro cometido pelos constituintes de 1946, quando conservaram o sistema bicameral e vedaram as delegações legislativas.

4. Essa advertência é tanto mais séria quanto o exame da atividade legislativa do Congresso nos seus dois primeiros anos de vida não lhe recomenda muito a eficiência, conforme adiante procuraremos documentar.

Não resta dúvida que o levantamento a que procedemos não constitui um teste definitivo para se avaliar a capacidade de realização dos nossos parlamentares. Por falta de outras informações (que exigiriam pesquisa muito demorada e cheia de dificuldades), analisamos apenas a legislação efetivamente publicada e cuja tramitação parlamentar teria sido concluída até o dia 18 de setembro de 1948, segundo aniversário da Constituição vigente.[6]

Êsse critério é evidentemente falho, porque não inclui as leis vetadas, nem os numerosos projetos em andamento, alguns já em sua etapa final. Também não inclui os decretos legislativos nem as demais resoluções do Congresso, e deixa de lado tôda a atividade parlamentar que não se destina necessàriamente a uma resolução, como os inquéritos, pedidos de informações, etc.

A limitação da pesquisa nos têrmos indicados tem, contudo, algumas vantagens, porque focaliza, com exclusividade, a atividade

[6] Não pudemos verificar com exatidão quais as leis cuja votação final estava consumada até 18-9-948. Dos últimos projetos enviados à sanção antes daquela data (Senado, sessão de 16-9-948 — *Diário do Congresso* de 18-9-948) o que mais tardou a ser promulgado foi o que se converteu na lei n.º 407, de 24-9-948. Tomamos êsse texto como têrmo final da nossa pesquisa. Outras leis possìvelmente devessem ser incluídas, mas serão certamente em pequeno número.

legislativa, que é, doutrinàriamente, a principal atribuição do parlamento. E essa restrição do campo de análise, ao mesmo tempo que fornece um índice, senão definitivo, pelo menos sintomático, da maior ou menor operosidade do Congresso, também permite um exame do conteúdo da *legislação formal,* do qual se podem extrair conclusões interessantes.

No período mencionado, encontramos 409 leis, a última das quais tem o número 407, porque duas delas receberam numeração repetida, diferençada por uma letra adicional.

O grupamento dêsses textos, segundo a afinidade das matérias, revela que em seus dois primeiros anos o Congresso foi, sobretudo, um órgão administrativo, embora atuando através de leis formais, e desempenhou uma função de natureza predominantemente financeira. Por outro lado, tendo-se em conta o volume das leis que notòriamente estão sendo reclamadas do Congresso — seja pelas modificações que exige a legislação vigente, seja pelas lacunas a preencher —, a eficiência do legislativo está evidentemente aquém das suas atuais responsabilidades.

Certamente dispõem nossas câmaras legislativas de muitos homens capazes e sinceramente dedicados ao trabalho, que consomem o seu tempo no cumprimento do dever. E' preciso, porém, descobrir os empecilhos que os estorvam, para lhes dar remédio, porque a máquina parlamentar, no seu conjunto, não tem funcionado com a prontidão que as atuais circunstâncias impõem.

E' de justiça lembrar, entretanto, que o ritmo da produção legislativa tende a aumentar nos próximos anos, quando muitas tarefas iniciadas e adiantadas no primeiro biênio terão apenas de ser concluídas. Além disso, as leis de interêsse mais geral e que envolvem problemas jurídicos de maior repercussão prática são justamente as que suscitam mais demorada discussão, não sendo, portanto, de se estranhar que fiquem retardadas em relação a outras de alcance menor.

Destas e de outras escusas sem dúvida se podem socorrer os nossos parlamentares, mas o grave é que a vida não espera. E não faltarão pessoas ou grupos interessados em extrair de fatos justificáveis conseqüências desastrosas...

5. Procuramos classificar as 409 leis examinadas em seis grupos, segundo a maior afinidade dos assuntos e chegamos ao seguinte resultado: [7]

GRUPO A

1 — Leis de interêsse econômico relevante	18

GRUPO B

2 — Organização político-administrativa	2
3 — Mandatos legislativos	1
4 — Legislação eleitoral	2

GRUPO C

5 — Organização administrativa (serviços, carreiras, cargos, vencimentos, etc.)	58
6 — Bens imóveis da União	1
7 — Educação (matrículas, exames, etc.)	12
8 — Assuntos administrativos diversos	22

GRUPO D

9 — Organização judiciária (incluindo seus serviços administrativos)	12
10 — Processo civil	2
11 — Processo penal (júri)	1

GRUPO E

12 — Direito fiscal	5
13 — Normas para distribuição de receita federal atribuída pela Constituição aos Estados e Municípios	3
14 — Orçamento	9
15 — Créditos especiais e extraordinários; prorrogação e distribuição de créditos, etc	195
16 — Isenções tributárias	30
17 — Favores, auxílios, subvenções, pensões	26
18 — Cooperação financeira e administrativa	1

[7] A discriminação constante do quadro não significa que a lei incluída em uma rubrica não possa também ser arrolada em outra. Tivemos em vista a significação principal das diversas leis examinadas.

GRUPO F

19	— Contas bancárias dos súditos das nações do Eixo	1
20	— Moratória aos pecuaristas	4
21	— Prescrição	1
22	— Sociedades por ações	1
23	— Contrato de trabalho	1
24	— Legislação sôbre apartamentos	1
	Soma	409

Para melhor compreensão do quadro apresentado, passamos a fazer alguns desdobramentos esclarecedores. Cumpre notar, porém, desde logo, que das 409 leis examinadas pelo menos 251 se referem a créditos especiais ou extraordinários, isenções tributárias, auxílios, subvenções e pensões. "Pelo menos" dissemos nós, porque diversas leis arroladas em outras rubricas do quadro também abrem créditos especiais para as despesas resultantes.

6. *Grupo A* — São as seguintes as leis que qualificamos como de interêsse econômico relevante:

— ns. 1, de 4-10-46, e 362, de 8-9-48, que abriram créditos especiais destinados ao combate à praga dos gafanhotos;

— n.º 86, de 8-9-47, que determina prestação de assistência econômica à borracha;

— n.º 112, de 3-10-47, relativa à exportação e reexportação de aeronaves e seus pertences;

— n.º 120, de 22-10-47, que abriu crédito para organização da Refinaria Nacional de Petróleo S. A.;

— n.º 189, de 19-12-47, que autorizou o govêrno a adquirir ações da Cia. Hidro-Elétrica do S. Francisco;

— n.º 223, de 27-1-48, que autorizou concessão de garantia para compra de navios para a Companhia Costeira;

— n.º 247, de 17-2-48, que aumentou o capital da Companhia Vale do Rio Doce;

— n.º 262, de 23-2-48, que subordinou ao regime de licença prévia o intercâmbio de importação e exportação com o exterior;

— n.º 265, de 26-2-48, que alterou disposições do regimento da Câmara de Reajustamento Econômico;

— n.º 266, de 26-2-48, que autorizou o financiamento das safras de carnaúba de 1946/47 e 1947/48;

— n.º 272, de 10-4-48, que regula a aplicação de cotas destinadas ao aparelhamento das redes ferroviárias do país;

— n.º 297, de 5-7-48, que autorizou a reconstrução de açudes particulares no Nordeste;

— n.º 314, de 31-7-48, que autorizou a encampação da Estrada de Ferro Ilhéus-Conquista;

— n.º 316, de 6-8-48, que abriu um crédito de cem milhões de cruzeiros para o desenvolvimento econômico dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Espírito Santo, Goiás e Mato Grosso, devendo dividir-se essa dotação entre todos em partes iguais;

— n.º 319, de 6-8-48, que alterou o decreto-lei de encampação da São Paulo Railway;

— n.º 402, de 23-9-48, que abriu crédito especial para o desenvolvimento econômico da região do São Francisco;

— n.º 404, de 24-9-48, que regula a concessão de favores a companhias, emprêsas e cooperativas que se destinem à mecanização da lavoura.

Outras leis, arroladas sob rubricas diferentes, também têm repercussão econômica, mas aqui enumeramos sòmente aquelas em que essa finalidade está mais acentuada.

E' oportuno mencionar ainda que a nossa classificação não envolve qualquer julgamento de valor: é puramente informativa.

7. *Grupo B* — Estão enunciadas como leis de organização político-administrativa a Lei Orgânica do D. Federal (n.º 217, de 15-1-48) e a de n.º 121, de 22-10-47, que enumerou os municípios que constituem bases ou portos de excepcional importância para a defesa externa do país, a fim de serem os seus prefeitos nomeados pelos governadores dos Estados respectivos.

Vem em seguida a lei n.º 211, de 7-1-48, que regulou os casos de extinção dos mandatos legislativos e cuja finalidade foi cassar os diplomas do senador e dos deputados e vereadores eleitos sob a legenda do Partido Comunista.

Indicam-se, finalmente, as duas leis eleitorais promulgadas no período estudado: a de n.º 5, de 14-2-46, que regulou as eleições

de 19-1-1947, e a de n.º 85, de 6-9-47 — Lei Eleitoral de Emergência. Ambas introduzem alterações parciais na legislação decretada ainda no período discricionário.

8. *Grupo C* — Das leis de organização administrativa incluídas neste grupo merece destaque, por seu conteúdo político, a de n.º 171, de 15-12-47, que determinou a reversão dos militares e funcionários afastados do serviço ativo com fundamento no art. 177 da Carta de 10 de novembro. As demais extinguem certos serviços, reestruturam carreiras, alteram vencimentos, conferem direitos a militares ou a funcionários civis, regulam o aproveitamento de servidores de serviços extintos, etc.[8]

Das leis sôbre educação, uma delas (186, 17-12-47) prorroga o prazo para instalação dos ginásios de aplicação das Faculdades de Filosofia, e as demais[9] cuidam de matrículas, provas e exames. Poderia ter sido incluída nesta rubrica a lei n.º 59, de 11-8-47, que regula a cooperação financeira da União com os Estados, Municípios e particulares para ampliação do sistema escolar primário, secundário e normal. Figura, entretanto, em outro lugar, porque convinha destacar o aspecto da cooperação.

Dentre as leis referentes a assuntos administrativos diversos, cumpre mencionar especialmente a de fixação das fôrças de terra, mar e ar, em tempo de paz (323, de 11-8-48); as duas relativas a cunhagem de moedas divisionárias, uma das quais manda estampar a efígie do General Eurico Dutra nas de 20 centavos (n.º 140, de 18-11-47, e n.º 273, de 20-4-48); a que autoriza o executivo a fazer a ligação ferro-rodo-fluvial entre Anápolis, Goiás, e Belém, Pará (n.º 326, de 13-8-48); e a que regula a realização do Salão Nacional de Belas Artes (n.º 115, de 13-10-47).[10]

---

[8] As leis dêste grupo são as de ns. 11, 30, 31, 47, 50, 51, 54, 59, 77, 92, 93, 114, 119, 125, 127, 128, 136, 137, 144, 149, 164, 169, 171, 179, 192, 193, 200, 212, 215, 231, 232, 237, 254, 267, 268, 271, 274, 282, 283, 293, 295, 296, 310, 320, 329, 346, 348, 349, 354, 369-A, 378, 384, 385, 388, 396, 401, 403, 405.

[9] N.º 2, de 22-11-946; n.º 6, de 19-12-946; n.º 7, de 19-12-946; n.º 15, de 7-2-947; n.º 20, de 10-2-947; n.º 28, de 15-2-947; n.º 29, de 15-2-947; n.º 44, de 4-6-947; n.º 57, de 6-8-947; n.º 243, de 17-2-948; n.º 301, de 13-7-948.

[10] As demais são: n.º 16, de 17-2-947; n.º 27, de 15-2-947; n.º 43, de 25-6-947; n.º 49, de 26-7-947; n.º 66, de 17-8-947; n.º 117, de 15-10-947; n.º 165, de 5-12-947; n.º 170, de 13-12-947; n.º 190, de 20-12-947; n.º 191, de 20-12-947; n.º 196, de 26-12-947; n.º 201, de 30-12-947; n.º 213, de 7-1-948; n.º 280, de 5-6-948; n.º 304, de 18-7-948; n.º 327, de 13-8-948; n.º 379, de 10-9-948.

9. *Grupo D* — Relativamente à organização judiciária, devemos pôr em relêvo as leis ns. 33, de 13-5-47, e 87, de 9-9-47, que dispõem, respectivamente, sôbre a organização do Tribunal Federal de Recursos e sôbre o tratamento devido aos seus juízes. A de n.º 113, de 4-10-47, refere-se ao Ministério Público Federal, e as de ns. 116, de 15-10-47, e 216, de 9-1-48, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A lei n.º 276, de 5-5-48 altera o regimento de custas da justiça do Distrito Federal.[11]

Quanto ao processo civil, a lei n.º 70, de 20-8-47, dispõe sôbre ação rescisória de sentença fundada em prova falsa, e a de n.º 94, de 16-9-47, faculta aos juízes das Varas da Fazenda Pública requisitarem processos administrativos.

Também é mencionada neste grupo a lei n.º 263, de 23-2-48, que modificou o Código de Processo Penal na parte referente à competência do júri, a fim de o adaptar ao princípio da soberania do tribunal popular, consagrado na Constituição.

10. *Grupo E* — Na rubrica Direito Fiscal são incluídas cinco leis: n.º 81, de 29-8-47, e 154, de 25-11-47, relativas esta ao impôsto de renda e aquela aos adicionais dêsse mesmo tributo; n.º 156, de 27-11-47, que restabelece o impôsto de que trata o decreto-lei n.º 1.394, de 1939; n.º 313, de 30-7-48, que autoriza a aplicação provisória do Acôrdo Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio e reajusta as tarifas das alfândegas;[12] finalmente, n.º 406, de 24-9-48, relativa à escrituração fiscal da importação de papel.

A distribuição entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, da cota do impôsto sôbre lubrificantes líquidos (art. 15, § 2.º, da Constituição) foi regulada, a princípio, pela lei n.º 22, de 15-2-47, e depois pela de n.º 302, de 13-7-48. Estas leis têm grande importância para o estudioso do regime federativo e do govêrno local, devido aos poderes de planejamento e fiscalização que conferem ao govêrno federal para a aplicação dos aludidos recursos. A lei n.º 305, de 18-7-48, regula a distribuição, entre os municípios, da cota de 10% do impôsto de renda, prevista no art. 15, § 4.º, da Constituição. Deixou, entretanto, o legislador de regulamentar a

[11] As demais são: n.º 21, de 15-2-947; n.º 143, de 20-11-947; n.º 160, de 29-11-947; n.º 264, de 25-2-948; n.º 269, de 9-4-948; n.º 324, de 11-8-948.

[12] Esta lei também poderia figurar entre as de interêsse econômico relevante.

cláusula constitucional que exige a aplicação dêsse suprimento de receita em "benefícios de ordem rural".

Figuram também neste grupo os dois orçamentos de 1947 e 1948 (leis n.º 3, de 2-12-46, e 162, de 2-12-47, respectivamente) e as leis modificativas.[13]

As leis relativas a créditos especiais e extraordinários, em número superior a 195, foram grupadas à parte. Tivemos em vista principalmente, com êste critério, deixar evidenciada a precariedade das nossas previsões orçamentárias.[14]

A rubrica das isenções tributárias merece atenção especial, porque abrange, no período estudado, nada menos de 30 leis. Algumas são de evidente interêsse coletivo, como a que isenta do impôsto de importação e demais taxas aduaneiras os produtos anti-maláricos (n.º 394, de 21-9-48) e a que dispensa o impôsto de consumo para a água potável de mesa nas localidades que não tenham abastecimento de água (n.º 39, de 18-6-47). Outras referem-se ao próprio serviço público, como as que isentam de impostos de importação e taxas aduaneiras: materiais destinados aos caça-submarinos do Ministério da Marinha (76, de 23-8-47); material destinado ao Conselho Nacional de Geografia e ao Instituto dos Comerciários (n.º 122, de 23-10-47); material adquirido pelo Estado de S. Paulo (n.º 334, de 13-8-48); 5.000 sacas de farinha de trigo adquiridas pelo Departamento de Lepra de S. Paulo (n.º 335, de 13-8-48); 300 lança-chamas adquiridos pelo Estado do Rio Grande do Sul (n.º 390, de 20-9-48), etc. Outras respondem, indiretamente, ao interêsse geral, como as que isentam, durante certo prazo, dos impostos e taxas de importação, os reprodutores bovinos e lanígeros

---

[13] N.º 13, de 2-1-9479; n.º 100, de 17-9-947; n.º 102, de 18-9-947; n.º 104, de 24-9-947; n.º 161, de 29-11-947; n.º 203, de 31-12-947; n.º 227, de 6-2-948.

[14] As leis dêste grupo são as de ns. 9, 10, 12, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 30-A, 34, 36, 38, 40, 41, 42, 45, 46, 48, 56, 58, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 88, 89, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 105, 106, 107, 108, 111, 118, 124, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 159, 163, 167, 168, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 183, 184, 185, 187, 194, 195, 197, 198, 199, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 218, 219, 220, 222, 226, 228, 229, 230, 233, 234, 235, 236, 238, 239, 241, 242, 244, 245, 248, 249, 250, 251, 253, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 275, 278, 279, 280, 284, 287, 289, 292, 294, 305, 308, 312, 315, 317, 318, 321, 325, 328, 330, 332, 333, 336, 338, 339, 340, 341, 342, 344, 345, 347, 352, 353, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 734, 375, 376, 377, 381, 382, 383, 386, 387, 391, 392, 393, 395, 397, 398, 400, 402, 407.

adquiridos por particulares (n.º 270, de 10-4-48), o cimento Portland ou Romano (ns. 32, de 25-4-47, e 126, de 30-10-47), o papel de linha d'água (n.º 351, de 27-8-48), ou do impôsto de consumo as rêdes para dormir (n.º 240, de 12-2-48), etc. Algumas, porém, são de utilidade discutível, como a que isenta das taxas telegráficas e postais a correspondência do Decano do Corpo Diplomático (n.º 281, de 24-5-48). Outras, finalmente, comprometem de certo modo a neutralidade do Estado em face das confissões religiosas. Tais são, por exemplo, as que isentou do impôsto de importação e taxas aduaneiras 60 toneladas de mármore para ladrilho de igreja (n.º 155, de 26-11-47), diversas imagens de santos (ns. 224, de 2-2-48; 337, de 17-8-48; 399, de 22-9-48), e um órgão destinado a colégio de filiação religiosa (n.º 343, de 25-8-48).[15]

As leis que concedem auxílios, subvenções e pensões são em número de 26. O mais vultoso subsídio, destinado a numerosas entidades assistenciais e culturais, no exercício de 1947, atingiu a Cr$ 30.000.000,00 (n.º 188, de 17-12-47). A lei mais curiosa dêsse rol, porque foi um favor que os próprios parlamentares fizeram a si mesmos, é a que concede abatimento nos preços ou tarifas das emprêsas de transportes aos membros do Congresso Nacional (n.º 14, de 7-2-47). O Estado de Santa Catarina recebeu 6.444 ações da Emprêsa Sul-Brasileira de Eletricidade S. A., no valor de Cr$ 1.000,00 cada uma (n.º 290, de 15-6-48). Foi subsidiada a realização de três congressos culturais: o 2.º de Escritores Brasileiros (n.º 109, de 1-10-47), um de Urologia (n.º 65, de 14-8-47) e um de Cirurgia (n.º 130, de 30-10-47). Entre outros auxílios, que seria enfadonho enumerar,[16] destacamos ainda as pensões concedidas aos descendentes de Clóvis Beviláqua (n.º 181, de 17-12-47) e a um descendente do Marquês de Tamandaré (n.º 103, de 24-9-47).

---

[15] As demais são: n.º 37, de 2--947; n.º 123, de 13-10-947; n.º 126, de 30-10-947; n.º 182, de 17-12-947; n.º 122, de 13-1-948; n.º 257, de 19-2-948; n.º 298, de 5-7-948; n.º 299, de 5-7-948; n.º 307, de 24-7-948; n.º 350, de 27-8-948; n.º 389, de 20-9-948.

[16] Vejam-se as leis: n.º 53, de 30-7-947; n.º 60, de 11-8-947; n.º 90, de 12-9-947; n.º 110, de 1-10-947; n.º 166, de 10-12-947; n.º 214, de 7-1-948; n.º 246, de 17-2-948; n.º 252, de 18-2-948; n.º 277, de 8-5-948; n.º 300, de 12-7-948; n.º 303, de 16-7-948; n.º 309, de 25-7-948; n.º 311, de 26-7-948; n.º 322, de 9-8-948; n.º 331, de 13-8-948; n.º 363, de 8-9-948; n.º 361, de 2-9-948; n.º 380, de 10-9-948.

Já aludimos, mais acima, à lei de cooperação financeira da União com os Estados e Municípios (n.º 59, de 11-8-47). Essa cooperação também se estende aos particulares e destina-se à ampliação e melhoria do sistema escolar primário, secundário e normal, nas zonas rurais e nas sedes de Município ou Distrito onde haja carência de recursos educacionais. A cooperação se faz mediante acôrdo, cuja fiscalização incumbe ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação.

1. *Grupo F* — A lei que regula a abertura de contas bancárias dos súditos das nações do Eixo é a de n.º 291, de 22-6-48.

O regime de moratória instituído em favor dos pecuaristas em conseqüência da crise que atingiu êsse ramo da economia está regulado em quatro leis, a saber: n.º 8, de 19-12-46; n.º 35, de 26-5-47; n.º 52, de 30-7-47, e n.º 209, de 2-1-48.

O art. 169, n.º III, do Cód. Civil dispõe que não correrá a prescrição contra os que se acharem servindo na Armada e no Exército nacionais, em tempo de guerra. O art. 452 do Cód. Com., dispondo no mesmo sentido, inclui na suspensão o período de um ano após a terminação da guerra. A lei n.º 19, de 10-2-47, estende as disposições citadas "aos que, em tempo de guerra, servirem em quaisquer outras organizações militares do Brasil ou de nações suas aliadas, ainda que sem licença do Govêrno Brasileiro".

O decreto-lei n.º 9.783, de 6-9-46, estabeleceu diversas exigências para as companhias sediadas no Brasil, a fim de serem suas ações e debêntures cotadas na Bôlsa de Valôres, e estabeleceu o prazo de 90 dias para que as cumprissem as sociedades que àquela época já estavam em funcionamento. Êsse prazo foi prorrogado pela lei n.º 75, de 21-8-47.

A lei n.º 101, de 17-9-47, subordinou ao Ministério do Trabalho os contratos entre trabalhadores de teatro, cinema, rádio e circo e os respectivos empregadores.

Finalmente, para encerrar a lista de leis dêste último grupo, vem a de n.º 285, de 5-6-48, que permite o estabelecimento de propriedades autônomas (apartamentos) em edifícios de dois pavimentos. A lei primitiva só o admitia em prédios de cinco andares,

mas um decreto-lei posterior já havia estendido essa permissão aos de três.

12. Aí temos, portanto, um levantamento, senão completo, pelo menos muito expressivo, da atividade do Congresso nos seus primeiros dois anos de trabalho, abrangendo tôdas as resoluções formalizadas em lei. Ninguém que tenha lido êsse sumário poderá estar perfeitamente tranquilo quanto à possibilidade efetiva dos nossos parlamentares realizarem, de modo satisfatório, a tarefa legislativa que as atuais circunstâncias estão a reclamar.

Outras leis de interêsse mais geral estão sendo arrastadas em longas discussões. Se o mais amplo debate pudesse ser compensado com o efetivo aperfeiçoamento do texto afinal votado, ainda haveria um consôlo. A experiência— nossa e alheia — comprova, entretanto, que a perfeição das leis não está de modo nenhum proporcionada à maior demora da sua tramitação parlamentar.

Os exemplos citados por Émile Giraud são muito expressivos. "*On pourrait croire* — escreve êsse especialista — *que les lois si longtemps attendues ont été minutieusement élaborées et qu'elles échappent aux critiques graves. Il n'ent est malheureusement rien. Ces lois tardives sont souvent très mauvaises*". [17]

Nós mesmos temos agora um exemplo eloquente: o projeto de lei do inquilinato ainda está cheio de imperfeições, apesar da interminável controvérsia a que tem dado lugar no parlamento.

Dêste ponto de vista seria muito preferível que as comissões parlamentares não se pejassem de pedir o concurso dos especialistas, embora estranhos ao Congresso: a coletividade ganharia com essa praxe (que tanto estranhara Rui Barbosa, a propósito do Código Civil), porque teria leis menos imperfeitas e em tempo mais curto.

13. Outra conclusão importante se pode extrair da análise das 409 leis referidas neste trabalho.

As leis, como é sabido, quando consideradas do ponto de vista material ou substancial, são textos normativos, que criam, extinguem ou modificam direitos em têrmos genéricos. "Do ponto de vista material — ensina Duguit — a lei é o ato pelo qual o Estado formula uma regra de direito objetivo ou estabelece regras, ou organiza

instituições destinadas a assegurar o cumprimento de uma regra de direito objetivo". [18]

E' principalmente êsse tipo de lei que tinha em vista a doutrina liberal, quando erigiu o parlamento em órgão essencialmente legislativo, conforme sustentou amplamente Francisco Campos, em trabalho recente. Em suas próprias palavras, "de acôrdo com êsse conceito, é lei, em sentido material, o ato do Poder Legislativo que tem por objeto determinar a condição jurídica dos indivíduos, ou introduzir modificações na esfera da capacidade jurídica dos indivíduos, seja no seu estatuto pessoal, seja nos seus direitos patrimoniais, seja no domínio das liberdades individuais. Há, ao lado de leis dessa espécie, outras que delas se distinguem por não terem os indivíduos como destinatários; delas não resulta a criação de direito ou encargo para o indivíduo, nem se destinam a modificar a órbita jurídica vigente. O seu destinatário é, precisamente, o Estado e o seu conteúdo consiste, precisamente, em disposições relativas à organização interna do Estado. Tais leis não constituem regras de direito; são leis em sentido puramente formal, ou tão sòmente porque editadas pelo Poder Legislativo". [18]

Realmente, o ato legislativo, no tocante à sua substância, distingue-se do administrativo e do jurisdicional, justamente por implicar um preceito normativo, de conteúdo genérico ("ato-regra"), pois a especificidade é característica dos atos de natureza administrativa e jurisdicional.

14. Quando analisamos as 409 leis elaboradas no primeiro biênio do novo regime sob a luz do conceito material ou substancial de lei, chegamos à conclusão de que o Congresso, no período mencionado, foi muito mais um órgão administrativo do que legislativo, e os atos que expediu em forma de lei são sobretudo de interêsse financeiro.

Para alcançar êsse resultado, procuramos identificar, em cada um dos grupos constantes do quadro anterior, as leis de conteúdo

---

[17] Giraud, ob. cit., p. 24.

[18] Leon Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. esp. de José G. Acuña, Madrid, 2.ª ed., 1926, p. 89.

[19] Parecer, *Rev. For.*, v. 116, p. 409.

normativo e de alcance mais generalizado. Organizamos, em consequência, o seguinte quadro:

LEIS NORMATIVAS DE INTERÊSSE MAIS GENERALIZADO

Grupo A — (112, 262, 265, 404)	4
Grupo B — (217, 211, 5, 85)	4
Grupo C — (225, 2, 6, 7, 15, 20, 28, 29, 44, 57, 243, 301) ...	12
Grupo D — (33, 276, 70, 94, 263)	5
Grupo E — (81, 54, 59, 126, 156, 313, 32, 39, 240, 270, 299, 351, 394)	13
Grupo F — (8, 35, 52, 209, 19, 75, 101, 285, 291)	9
Soma	47

Não foram incluídas diversas leis de caráter normativo, mas de interêsse limitado a certas categorias funcionais (civis e militares). São leis que criam ou modificam direitos, mas cuja repercussão está adstrita ao próprio organismo do Estado. Para que o teste fôsse mais expressivo, limitamo-nos a arrolar as leis normativas *de interêsse mais generalizado*. Ainda assim, algumas das indicadas no quadro são um tanto discutíveis dêsse ponto de vista.

Entretanto, a amostra, quando não seja perfeita, serve de índice, porque as leis acima aludidas representam apenas 11,54% do número total da produção legislativa do Congresso no primeiro biênio (47 sôbre 409).

15. Vemos, portanto, paradoxalmente, que o Congresso (órgão por definição essencialmente legislativo) foi, pràticamente, no que se refere aos atos já consumados e formalizados em leis, um órgão essencialmente administrativo.

Não quer isto dizer, porém, que essa função administrativa, de sentido predominantemente financeiro, seja em princípio menos importante que a legislativa. Em muitos casos, um ato de natureza administrativa tem maior repercussão do que todo um volume de leis normativas, porque é capaz de produzir efeitos práticos de profunda repercussão na vida coletiva. Basta imaginar, por exemplo, que consequências não adviriam da desapropriação e repartição de grandes áreas de terra, com o consequente fornecimento de crédito

para o seu cultivo por pequenos e médios proprietários, para vermos que atos de natureza puramente administrativa, como seriam êstes, poderiam provocar mudanças sociais muito mais importantes do que uma completa revisão do Código Civil inspirada na própria filosofia que presidiu à sua feitura. Um dos exemplos mais típicos e notórios do problema que aqui afloramos é o *Plano Marshall*, de efeitos políticos espetaculares, embora consubstanciado, essencialmente, numa autorização de empréstimo, sem qualquer modificação na ordem jurídica dos Estados Unidos.

Essas observações são necessárias para deixar bem claro que a nossa conclusão sôbre o papel essencialmente administrativo do Congresso, no seu primeiro biênio de atividade formalmente legislativa, não tem o sentido de um julgamento político. E' apenas uma conclusão de ordem técnica, que ajuda a receber com reserva a tradicional noção doutrinária segundo a qual o parlamento tem funções predominantemente legislativas (do ponto de vista material). A atual experiência do nosso restaurado mecanismo representativo comprova justamente o contrário.