

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

*JULHO A DEZEMBRO - Ano IV - números 15 E 16*

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO  
**SENADO FEDERAL**  
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

---

#### FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE  
Presidente do Senado Federal

E

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

---

#### DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

---

#### SUPERINTENDENTE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

---

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

## SUMÁRIO

### COLABORAÇÃO

- "Pela Revisão Constitucional" — (Senador Josaphat Marinho) ..... 3
- "Política Salarial" — (Senador Carvalho Pinto) ..... 13
- "Novos Aspectos da Competência Constitucional do STF" — (Ministro Gonçalves de Oliveira) ..... 27
- "Imunidades Parlamentares" — (Prof. Raul Machado Horta) ..... 41

### DOCUMENTAÇÃO

- "Sindicato — legislação brasileira" — (Rogério Costa Rodrigues) ..... 69
- "A Aposentadoria do Servidor Público" — (Humberto Haydt de Souza Mello) . . . . . 139

### PESQUISA

- "Menor — um problema pôsto em questão" (1.ª parte — "O Menor e o Direito do Trabalho" — (Adolfo Eric de Toledo) ..... 165
- "Mar Territorial" — (Tito Mondim).. 181
- "I.C.M." — (Francisco Sampaio de Carvalho) . . . . . 217

### ARQUIVO

- "Índios e Indigenismo" — (Leda Maria Cardoso Naud) — (documento histórico — informações relativas à civilização dos índios (1827) ..... 235

*A Diretoria de Informação Legislativa compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimento das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso.*

*(Resoluções nº 20, 27 e 38, de 1963, e nº 59, de 1966)*

COLABORAÇÃO

# PELA REVISÃO CONSTITUCIONAL

*Josaphat Marinho*

*Senador Federal -- Professor da Faculdade  
de Direito da Universidade da Bahia*

## **SUMÁRIO:**

**Reformas institucionais**  
**Técnica e Política do direito**  
**Legislação e crise**  
**Tradição e renovação no Brasil**  
**A Constituição de 1967**  
**Reforma necessária**

(Conferência proferida em Santos, a 11 de agosto de 1967, a convite da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil)

**REFORMAS INSTITUCIONAIS**

As reformas institucionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, como o Brasil, abrangem, simultânea ou sucessivamente, problemas diversos: econômicos, sociais, políticos, administrativos, jurídicos. Pela diferenciação de sua importância, uns podem ter, e têm sempre, prioridade sobre outros. Não é possível, porém, dar-lhes tratamento contraditório, sem prejuízo do conjunto das mudanças delineadas, que devem corporificar, afinal, um sistema de instituições; um quadro simétrico. Quanto maior o progresso, tanto mais se impõem soluções coordenadas, porque a consciência crescente dos desequilíbrios observados agrava os conflitos.

É certo que as transformações no espaço da cultura, como, de resto, as de todo o meio social, não obedecem ao compasso de escalas exatas, nem a idéias rigorosamente uniformes e coerentes. Os fenômenos da existência humana associada, assim como seus vínculos e impulsos, são demasiado complexos para subordinar-se à tirania de princípios rígidos e a vontades endurecidas. A vitória do pensamento inflexível, no plano social e político, é sempre efêmera, ou, se se prolonga, geradora de graves antagonismos.

Há, em conseqüência, uma luta constante entre a realidade insumissa à disciplina e a exigência de ordem e harmonia no corpo social. A sabedoria dos dirigentes consiste, precipuamente, na posição de equilíbrio, de modo que não ocorra o enfraquecimento nem a petrificação das instituições.

**TÉCNICA E POLÍTICA DO DIREITO**

Ao legislador cabe função preponderante nessa tarefa criadora. As reformas principiam, comumente, pela adoção de novas regras e diretrizes traduzidas em leis, ordinárias ou constitucionais, emanadas da representação popular ou ditadas pelo poder discricionário. Do trabalho legislativo resulta, pois, a construção da ordem institucional, que consubstancia e racionaliza os objetivos básicos das transformações projetadas, ou em desdobramento.

Para ser eficaz e duradouro, o esforço do legislador deve obedecer a um método e a uma filosofia, ou seja, a uma técnica e a uma política, que representam a forma de delimitação das idéias predominantes, conciliáveis e sensatamente aplicáveis. A indeterminação de fins e as contradições grosseiras, bem como o dogmatismo e o espírito excessivamente punitivo, divorciam a legislação do pensamento coletivo. Sem o prestígio da opinião comum — que não investiga os dados técnicos e sociológicos, porém capta as tendências vitoriosas —, os instrumentos legislativos não têm condições de vida longa, ou útil à generalidade dos indivíduos. Quando as leis não despertam a solidariedade de parcela vultosa da comunidade, cujo destino devem regular, é porque estão em divergência insuperável com as aspirações gerais. Falta-lhes, então, a marca de atos normativos adequados. Não comandam pelo consentimento; impõem-se pela coerção.

Mas, na ordem jurídica, o constrangimento somente deve ter primazia, e para proteger o interesse público ou direitos reconhecidos, na impossibilidade de adesão espontânea dos indivíduos e do povo às leis adotadas. O apoio popular, entre nós, à legislação sobre petróleo, especialmente à Lei n.º 2 004, de 1953, que instituiu

o monopólio da União, exercitado através do Conselho Nacional do Petróleo e da Petrobrás, é exemplo notável de compreensão e vitalidade da consciência coletiva, diante de uma regulamentação legítima.

Decerto, há leis que são necessariamente de sentido educativo, ou mesmo repressivo, para alterar costumes ou corrigir desvios de comportamento. "Os conceitos da ciência do direito — di-lo bem **Gaston Morin** — não devem ser forçados somente segundo o talhe da realidade. Para o jurista, verdadeiramente digno dêsse nome, a estrutura dos conceitos requer exigências rigorosas" (1). Sendo força disciplinadora do procedimento de pessoas físicas e jurídicas, e, no mundo atual, da atividade de múltiplas oligarquias econômicas, o direito é também norma redutora e modificativa de hábitos e pretensões. Nos povos em renovação de processos de vida, notadamente, o direito positivo desempenha função pedagógica relevante. Cabe-lhe, não raro, resistir a fatos, para assegurar a evolução conveniente. Em agudo exame de nossa formação nacional, **Nestor Duarte** observa que, "entre nós, face à realidade política, são as idéias e as leis que as representam, que lutam contra os fatos no esforço de renovação e modificação que eles impedem e contrariam" (2). Se as novas condições de cultura do povo brasileiro já não permitem essa afirmativa em termos gerais, nem por isso a condenam na perspectiva histórica e quanto a certos aspectos presentes da vida nacional. A implantação da reforma agrária, por exemplo, há de ser uma projeção da lei, e não um movimento espontâneo dos donos da terra. Os reflexos do ordenamento jurídico aplicado é que poderão concorrer para o nascimento do espírito de conciliação, necessário à redistribuição das vantagens da propriedade e da exploração do solo, sem conflitos.

O caráter educativo ou repressivo de determinadas leis não se confunde, porém, com a coação permanente e indemarcável, negativista do aperfeiçoamento da sociedade pela influência de suas forças estranhas ao mecanismo do Estado. A técnica e a política do direito são profícuas na medida em que combinam, avisadamente, a firmeza e a flexibilidade. Assim geram leis coerentes e de objetividade sensível, aptas a exibir aquela "título de retidão que une as consciências humanas", apontado por **Marin Pérez** como requisito que confere às idéias políticas "força operante" (3).

## LEGISLAÇÃO E CRISE

Por isso, mesmo nas crises, que são fenômenos extensivos a todos os povos, e fontes e veículos de grandes transformações, o poder político arguto busca reduzir obstáculos, na elaboração das leis, pelo confronto e pela coordenação de opiniões divergentes. Históricos documentos legislativos, no direito público e no direito privado, refletem essa atitude de espíritos lúcidos.

Quando se reuniu a Convenção de Filadélfia, em 1787, os treze Estados confederados corriam o risco de separação. Não foram precipitados, contudo, os trabalhos constituintes. A Convenção deteve-se, por muito tempo, em análise de

(1) Morin, Gaston: *La Revolte du Droit contre le Code*, Lib. du Recueil Sirey, Paris, 1945, pág. 115.

(2) Duarte, Nestor: *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, Comp. Edit. Nac. 1939, pág. 226.

(3) Marin Pérez, Pascual: *La Política del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1963, pág. 119.

discordâncias e para examinar múltiplas sugestões. De maio a setembro daquele ano se estendeu a tarefa criadora, só encerrada mediante "compromisso", repellido, no entanto, por vários delegados. E a fim de ser a Constituição Federal ratificada pelo Estado de Nova York é que **Hamilton, Madison e Jay** escreveram os famosos artigos que integram *The Federalist* (4).

Para a elaboração do Código Civil de 1804, **Napoleão** designou **Portalis, Tronchet, Bigot du Préamenu e Malleville**. Eram temperamentos e formações jurídicas rivais, esclarece **Savatier**, comentando a seguir: "Entretanto, é da reunião desses contrários que saiu o Código Civil". *Cependant, c'est de la réunion de ces contraires que le Code Civil est sorti* (5). Assim, no fastígio de uma revolução que deslocava o centro de mando das forças sociais, o novo direito privado nascia sob as inspirações do livre diálogo entre personalidades de conhecimentos especializados e contrastantes.

A Constituição alemã de 1919 — a Constituição de Weimar — sobreveio à derrota do País na Primeira Grande Guerra, e foi elaborada em meio a intensa crise. Apesar disso, e embora preparado o texto inicial por **Preuss**, a Assembléia Nacional convocada discutiu e modificou amplamente o projeto, em debates que duraram de fevereiro a julho. Só a 11 de agosto foi promulgada a Constituição (6).

Depois do segundo conflito mundial, prevaleceu esse critério reflexivo, onde se estabeleceu ou se restaurou o regime constitucional — democrático. Na Itália, a Assembléia Constituinte, que elaborou o projeto-base, trabalhou, embora com intervalos, de junho de 1946 a dezembro de 1947, em sucessivas revisões do texto (7). E o fez desse modo não obstante "o clima político extremamente agitado em que foi gerada" a Constituição, e que nela se retrata, consoante refere **Emílio Crosa** (8).

Na França, o projeto de Constituição de abril de 1946 foi preparado por uma Comissão de que participavam, proporcionalmente, os partidos representados na Assembléia. Não houve, porém, entendimento perfeito nas decisões, atribuindo-se à esquerda inflexibilidade em pontos fundamentais. Aprovado por 309 contra 249 votos, o projeto foi rejeitado pelo corpo eleitoral. No referendun realizado em maio de 1946, responderam "sim" 9.454.034 votantes, e "não", 10.584.359. Retomado o esforço deliberativo da Assembléia em agosto, só em outubro, e através de "compromisso" dos partidos no interesse geral de "sair do provisório", pôde o novo projeto ser submetido ao voto popular. Ainda assim, foram apurados 9.297.470 sufrágios favoráveis e 8.165.459 contrários, ocorrendo expressiva abstenção (9). Funcionou, incontestavelmente, o mecanismo da democracia.

(4) Tunc, André et Suzanne: *Le Système Constitutionnel des Etats Unis d'Amérique*, Edita. Domat Montchrestien, Paris, 1954, I, págs. 66-70; *The Federalist*. Basil Blackwell, Oxford, 1948.

(5) Savatier, R.: *L'art de faire les Lois-Bonaparte et le Code Civil* — Lib. Dalloz, Paris, 1927, págs. 6-7.

(6) Bühler, Ottmar: *La Constitution Allemana* — Trad. de José Rovira Armengol — Edit. Labor, SA, Barcelona, 1931, págs. 29-36.

(7) Lucifredi, Roberto: *La Nuova Costituzione Italiana*, Società Editrice Lib. Milano, 1952, págs. 12-14.

(8) Crosa, Emílio: *La Nouvelle Constitution ses Caracteres* — In *La Constitution Italienne de 1948*, trad. de Meynaud e Garnier, Lib. Armand Colin, Paris, 1950, pág. 43.

(9) Vedel, Georges: *Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1948, págs. 299-309.

É certo que em 1958, no vértice de violenta crise, a França adotou uma Constituição de índole napoleônica. Mas o General **De Gaulle**, além de assumir a responsabilidade de a promulgar, só o fez com prévia aprovação do povo, expressa por 17.668.790 votos, contra 4.624.511, no território metropolitano <sup>(10)</sup>. Além disso, o poderoso Presidente, para considerar plenamente legítima sua autoridade, propôs reforma da Constituição no sentido de que fôsse eleito por sufrágio direto e universal. É o que consagrou a revisão constitucional de novembro de 1962. E ainda recentemente subordinou-se, constringido ou não, às regras constitucionais, concorrendo a segundo turno da eleição, por não haver obtido no primeiro maioria absoluta. Em que pese a essas singularidades, e ao reconhecimento de que "as liberdades públicas estão mantidas no essencial", **Duverger**, tendo em vista "o caráter autoritário e pessoal do poder político", qualifica o regime de "ditadura liberal" <sup>(11)</sup>.

É evidente, pois, que, mesmo nos períodos de crise, a regra de proceder do legislador consiste no acôrdo entre fôrças opostas.

Avulta a propriedade dessa diretriz quando se trata das constituições, que não podem ser instrumentos de minorias eventualmente dominantes. Por sua natureza e destinação, as constituições representam fórmulas de convivência pacífica de todos os cidadãos. É imperioso, conseqüentemente, que sejam expressão real da vontade majoritária, pela conciliação das tendências configuradas no meio social diversificado. As constituições só expressam, justificadamente, a rigidez de um sistema, ou o pensamento de uma personalidade vigorosa, nas revoluções sociais, ou nos instantes de crises profundas, em que a vitória do poder pessoal parece impedir a dissolução da comunidade nacional. Excluídas essas hipóteses, os textos marcados por parcialidade excessiva não indicam fôrça, antes, fraqueza. Traduzem o receio do grupo dirigente de submeter os fundamentos e os fins de seu domínio, na hora de defini-los, à investigação e ao combate do pensamento independente. Todo poder ilegítimo teme o juízo crítico.

### TRADIÇÃO E RENOVAÇÃO NO BRASIL

A tradição republicana brasileira ostentava o princípio da livre pesquisa e do compromisso amplo na elaboração constitucional. Em 1890 e 91, como em 1934 e 1946, as correntes de opinião, representadas na Assembléia Constituinte ou através de manifestações idôneas, tiveram oportunidade de apreciar, convenientemente, a construção do regime. Verificava-se que, na proporção do desenvolvimento da cultura nacional, cresciam as condições de influir a consciência pública, sem restrições odiosas, na fixação dos rumos constitucionais. Já na reforma de 1926, apesar dos sobressaltos, não houve artifício para decisão de ímpeto. As duas câmaras do Congresso apreciaram as emendas nas sessões legislativas ordinárias de 1925 e 1926, como previsto na Constituição. E em 1961, a revisão brusca, para instituir o sistema parlamentar de Governo, visou a garantir a sobrevivência da ordem constitucional, enêrgicamente defendida pelo povo.

(10) *Preâmbulo da Constituição de 1958*; **Duverger, Maurice**: *La Cinquième République*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, pág. 15.

(11) **Duverger, Maurice**: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Univ. de France, Paris, 1966, páginas 492-494.

Fortalecia-se, desta sorte, o espírito de legalidade e de compreensão democrática. Ainda em 1963, partidários do Governo insurgiram-se, ao lado de adversários e de grupos independentes, contra o pedido de decretação do estado de sítio, formulado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Acertadamente, não lhes pareceu ajustada a iniciativa aos pressupostos da Constituição. E as idéias sobre reforma básica, largamente defendidas então, mas tumultuadas as aspirações por minoria ativa, encontravam freio nesse sentimento comum de ordem, embora a Carta de 1946, em que êle materialmente repousava, também merecesse revisão extensa e profunda.

Cumpria, pois, ao poder dirigente, assegurar continuidade e vigor lógico a êsse processo de evolução cultural, corrigindo-lhe as deformações, invariavelmente presentes aos movimentos de mudança social e política.

### A CONSTITUIÇÃO DE 1967

A forma de elaboração da Constituição de 1967, o conteúdo geral dela e os passos iniciais na sua execução, confirmam juízo que emitimos sobre o projeto: é o instrumento de um poder autocrático. Feita apressadamente, no prazo fatal e exiguo de 43 dias, fixado pelo Poder Executivo no Ato Institucional n.º 4, é um aglomerado de idéias. Não tem sistematização e unidade. Não concilia tendências e objetivos. Não protege efetivamente o indivíduo. Não assegura organização conveniente da vida política, social e econômica do País. Enfim: não sendo um documento de compromisso legítimo entre forças contrapostas, é um escrito de concessões arbitrárias ao que se tem chamado a "conjuntura revolucionária".

Assim, proclama que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1.º, § 1.º). Em respeito a êsse princípio, estabelece que a eleição de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, se faz por sufrágio universal e voto direto e secreto (art. 13, § 2.º, e art. 16, I). Contraditóriamente, porém, estipula, numa regra de circunstância, adotada em caráter permanente, que o Presidente e o Vice-Presidente da República, ao invés de escolhidos pelo povo, são designados por um colégio eleitoral, e não só por voto indireto, também nominal (art. 76). Cresce a anomalia porque deputados estaduais (art. 13, II) e vereadores (art. 16, I), deputados federais (art. 41) e senadores (art. 43), se elegem, como os titulares do Poder Executivo regional e local — quanto a êstes com exceções enumeradas —, por voto direto e secreto. Pior, entretanto, do que o prejuízo à unidade do regime de escolha preferido no texto (art. 143), é que a eleição indireta retira ao Presidente da República, mesmo desprezadas razões teóricas, o prestígio de órgão emanado do voto popular. Depreciação de origem assemelhada, em menor grau, resulta da nomeação dos prefeitos das Capitais (art. 16, § 1.º, e). E as soluções grandemente inovadoras, reclamadas pela sociedade em transição, impõem que seja indiscutível a legitimidade do poder.

Por generalizada resistência da opinião do País, a que estava solidária uma parte da representação parlamentar que apoiava o Governo — e em virtude dessa circunstância —, foi revisto o projeto no capítulo, impreciso e tortuoso, dos direitos e garantias individuais. Mas, ao mesmo tempo, a maioria parlamentar houve que aprovar disposições tipicamente restritivas das regalias enumeradas nos arts. 150, 142, I, e 143. A Constituição prevê, com efeito, no art. 151, e sob o fundamento de

subversão e corrupção, a suspensão de direitos políticos, "declarada" pelo Supremo Tribunal Federal, de quem abusar desses direitos ou dos direitos individuais de manifestação do pensamento e de convicção política ou filosófica, do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, e de reunião e associação. São consideradas insuficientes, portanto, as punições do direito penal, comum ou especial. A par disso, no art. 148, e contrariamente à tradição do direito público, a Constituição permite que, além dos nela previstos, lei complementar estabeleça "outros casos de inelegibilidade". A cláusula de que esses "outros casos de inelegibilidade" sejam definidos "visando à preservação do regime democrático, da probidade administrativa e da normalidade e legitimidade das eleições" não desfaz nem diminui o risco da norma, pois tais conceitos estarão sempre sujeitos às flutuações de lei ordinária, apenas votada por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional (art. 53). Com igual critério estranho e perigoso, a Constituição autoriza, durante o estado de sítio, além das medidas coercitivas que especifica (art. 152, § 2.º), a adoção de outras sanções "estabelecidas em lei", aplicáveis, como aquelas, pelo Presidente da República (§ 3.º). Por fim, estatui que "toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei" (art. 89), os quais, dependentes, assim, do arbitrio de majorias simples e ocasionais, poderão gerar graves constrangimentos, inclusive quanto à extensão do fôro militar aos civis, facultada no art. 122, § 1.º.

Destarte, as prerrogativas essenciais do homem e do cidadão ficam expostas a artifícios, variáveis com as conveniências políticas.

As incongruências, porém, atropelam-se no texto. No art. 149, I, a "pluralidade de partidos" é destacada com um dos princípios de organização da vida política. Mas no mesmo artigo, no inciso VII, registra-se, em forma de requisito de organização e funcionamento dos partidos, a "exigência de... dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores". Se a legislação comum e a justiça eleitoral não puderem superar a rigidez desse texto, ter-se-á impedido o curso regular da vida política, pela impossibilidade de formação de novos partidos e pela sobrevivência das atuais e inadequadas organizações. Nenhuma agremiação poderá dispor, para sua criação, de "dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores", senão mediante desvinculação desses representantes de seus atuais partidos, fato que não deve ser sugerido nem imposto pela ordem jurídica. "O bom jurista — como lembra oportunamente **Claude du Pasquier** —, alia ao conhecimento racional e científico do direito a nobreza moral, que somente ela confere valor à vida humana" (12). Na política, é a correção do sistema partidário que valoriza o regime representativo.

Tais desvios e excessos normativos criam a insegurança no plano das instituições políticas e dos direitos, proporcionando ao Poder Executivo situação excepcional.

Aliás, se a Constituição proclama a independência e harmonia dos poderes (art. 6.º), defere ao Presidente da República prerrogativas inconciliáveis com esse princípio, sobretudo no que respeita à faculdade de legislar. Em verdade, não negamos nem repelimos a tendência de ampliação da competência do Poder Executivo, inclusive no domínio normativo. Já o dissemos na Comissão Mista do Congresso Nacional, a propósito do projeto de Constituição, no voto emitido em nome do Movimento

(12) **Du Pasquier, Claude**: Introduction à la théorie générale et à la philosophie du Droit, Delachaux Niestlé S.A., Neuchâtel, 1948, pág. 334.

Democrático Brasileiro: "Não se condenam as normas destinadas a regular o processo legislativo para torná-lo mais rápido e perfeito. Não se impugnaram, mesmo, certas restrições concernentes aos projetos criadores de despesa. Tais regras se vão generalizando, e a Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, consagrou várias delas. Não se recusa, enfim, maior participação do Presidente da República na formação das leis. É imprescindível, porém, que por esse meio não se subverta o sistema, destituindo o Congresso de capacidade normativa adequada. Depois, impõe-se que a perda de poder de legislar do Congresso seja compensada pelo fortalecimento da faculdade de controle dos atos do Governo. É o que conclui a obra editada por inspiração da União Interparlamentar, mediante estudo comparativo da estrutura e do funcionamento das instituições representativas de 41 países: "o Parlamento não tem mais o privilégio da função legislativa. A iniciativa em matéria legislativa e financeira parcialmente lhe escapa; a prática da delegação de poderes contribui para restringir seu papel no domínio da lei. Mas, ao mesmo tempo, as prerrogativas das assembleias deslocam-se para a esfera de controle da atividade governamental. O Governo prevê e dirige; o Parlamento controla, aprova, rejeita e, por vezes, inspira" (*Parlements*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, pág. 311)".

Mas, o que se verificava no projeto, apura-se, grandemente, na Constituição. Extrai ao Congresso a atribuição exclusiva de conceder anistia (art. 46, VIII). Transfere para o Presidente da República a decretação do estado de sítio (art. 152). Além de facultar a delegação legislativa ao Presidente da República (arts. 55 e 57), dá-lhe o poder de "expedir decretos com força de lei" sobre segurança nacional e finanças públicas (art. 58). Tornou da competência exclusiva do Presidente da República, genericamente, "a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira" (art. 60, I). Quanto ao orçamento, a par de outras normas limitativas da competência do Congresso, estipula que "não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo" (art. 67, § 1.º). O Poder Legislativo estaria reduzido a mero instrumento de registro da proposta orçamentária, se outras regras não pudessem ser invocadas, inclusive a de iniciativa parlamentar que exige a aprovação, mediante lei, dos planos e programas, nacionais e regionais, e dos orçamentos plurianuais (art. 46, III).

De modo geral, entretanto, a Carta de 1967 suprime atribuições legislativas do Congresso Nacional, sem lhe outorgar poderes de fiscalização e controle. No art. 71 prescreve que "a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo". Mas o Tribunal de Contas, que corporifica, atualmente, o órgão permanente de controle externo (§ 1.º), teve sua competência restringida, e não ampliada. Na tentativa de reforçar-se a função de controle, introduziu-se na Constituição (art. 48) a norma que constava do art. 5.º da Emenda n.º 17: a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada. No entanto, o funcionamento do Poder Legislativo, sob o quadro partidário existente e com a intervenção excessiva do Executivo, não é animador para elaboração de lei dessa natureza.

Mais avulta a crise das instituições porque o desequilíbrio não é apenas no plano horizontal, entre os poderes constitucionais, mas também de sentido vertical, no âmbito da federação. Embora declare a existência da República Federativa (art. 1.º)

e que os Estados se organizam e se regem por suas constituições e leis, respeitados os princípios constitucionais estabelecidos (art. 13), a União se reserva poderes ou cria normas que vão além da tendência de fortalecimento do poder central, reconhecida em tôdas as federações contemporâneas. Assim: a remuneração a Vereadores só é permitida aos das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, e dentro dos critérios e limites fixados em lei complementar (art. 16, § 2.º); em lei complementar também serão regulados os conflitos e as limitações de competência tributária dos Estados e Municípios (art. 19, § 1.º). Assegura-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação na arrecadação do impôsto sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, do impôsto de energia elétrica e do impôsto decorrente do aproveitamento de minerais do País (art. 28). Mas "a distribuição será feita nos termos da lei federal, que poderá dispor sôbre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos" (parágrafo único). Somadas essas e outras regras ao princípio, já anteriormente admitido, de que cabe à União estabelecer "normas gerais de direito tributário" (artigo 19, § 1.º), vê-se quanto estão limitadas as raízes de atribuição das unidades federadas.

No domínio econômico e social, entretanto, a Constituição não é pródiga em cláusulas afirmativas de poder e disciplina. Ao contrário, é restritiva da capacidade de intervenção do Estado. A filosofia que a orienta é a do liberalismo superado e impróprio para corrigir os desequilíbrios econômicos e sociais e promover o progresso geral. Por isso proclama que "sômente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica" (art. 163, § 1.º). A experiência e as injustiças sociais revelam, porém, que o procedimento adequado, no Estado moderno, se traduz nessa reflexão de Jacques Leclercq: todo progresso impõe uma coordenação maior do trabalho<sup>(13)</sup>. Tanto mais há de estar presente o Estado quanto a atividade econômica envolver o próprio interesse nacional. Não obstante isso, e a evidência do que representa para o País a economia do petróleo, a Constituição limitou o monopólio à pesquisa e à lavra (art. 162). A Lei n.º 2 004, contudo, o havia estendido ao refino, respeitando apenas a atividade das empresas permissionárias existentes (art. 43).

Claro é que essa linha de timidez, no domínio econômico, daria igual colorido à Constituição no reconhecimento dos direitos dos trabalhadores. Não tem força inovadora. Basta salientar-se que a participação nos lucros e na gestão da empresa só se efetuará "nos casos e condições que forem estabelecidos", ou seja, segundo as vacilações da legislação ordinária. E a participação na gestão só se operará "excepcionalmente" (art. 158, V). Demais, proíbe o direito de greve em "**atividades essenciais, definidas em lei**" (artigo 157, § 7.º). Não enunciadas, sequer genêricamente, essas atividades, o direito de greve está exposto às circunstâncias, por vêzes invencíveis.

Invencíveis, aliás, são as dificuldades que seguem a execução da Constituição, por seu contexto e pela inexistência de espírito firme para fazê-la respeitada, por parte dos dirigentes do País. A insistência em aplicar Atos Institucionais e Complementares, simultaneamente com a Constituição, e para disciplinar direitos individuais e políticos, é sinal manifesto de sobrevida da ação discricionária.

(13) Leclercq, Jacques: La Révolution de l'homme au XX.<sup>e</sup> siècle, Costerman, 1963, pág. 100.

A elasticidade dada ao conceito de segurança nacional, o ponto de abranger problema de aluguel, para uso do decreto-lei previsto no art. 58, é prova, também, do intuito abusivo de manutenção da faculdade indelimitada.

Vários preceitos propiciam decisões arbitrárias, inclusive no âmbito parlamentar. Exemplo disso é a regra segundo a qual "o projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de todas as comissões, será tido como rejeitado" (art. 61, § 2.º). A norma é conveniente e proveio da Emenda Constitucional n.º 17 (art. 6.º). Mas o princípio há de aplicar-se aos projetos na casa legislativa de origem. Situado, porém, como está, num parágrafo vinculado a artigo que cuida da tramitação dos projetos na Câmara revisora (art. 61), vem originando dúvida. E pode ocorrer, abusivamente embora, mas em virtude da localização da norma, que comissões de uma Câmara do Congresso venham a tornar-se órgãos revisores, conclusivamente, de decisões do Plenário da outra Casa.

### REVISÃO NECESSÁRIA

O exame geral da Constituição demonstra, pois, que sua revisão é necessária e urgente. Pouco importa que seja recém-nascida. Como argüiu **Duverger** quanto ao regime francês de 1946, "a estabilidade constitucional não é um bem senão se a Constituição corresponde às necessidades do país que rege" (14). Com referência à Constituição brasileira de 1967, sua fisionomia e sua prática inicial mostram que cumpre revê-la, para ser útil ao País. A conjugação de esforços, nesse sentido, há de ter, afinal, o apoio do Governo, que não pode ser insensível a aspirações gerais. Aos homens de cultura especializada, no campo do direito, e aos pesquisadores da realidade social, cabe a tarefa de fixação das teses fundamentais. Nos pontos que delineamos residem alguns dos aspectos merecedores de reflexão.

Certo é que a reforma se impõe no empenho de criar-se um estado democrático atualizado: de instituições firmes, capazes de garantir o desenvolvimento e a segurança do País em harmonia com a valorização do homem e de seus direitos essenciais.

Para tanto, não há que temer os fatos que desagüaram no movimento militar vitorioso de 1964. As próprias circunstâncias em que se consumou o êxito, sem resistência violenta, indicam que não havia no País um processo social e político de subversão. E **Caio Prado Junior** observa, com insuspeição, a propósito da situação anterior a 1964, que "a ação revolucionária se reduziu de fato a pequenos minorias e se concentrou em acanhadas cúpulas que, se muito se agitavam dando possivelmente a impressão, às vèzes e para aquêles que nelas se envolviam, de grandes acontecimentos, na realidade marcavam passo à espera de um feliz acaso que fizesse algum dia cair-lhes nas mãos o poder, como um fiat do Destino" (15). Depois, o Governo provindo do movimento de 1964 não refletirá confiança em suas atividades, nem nas forças que o escudam, se temer o espírito de reforma.

Forte é o poder que submete suas diretrizes ao confronto das divergências, livre e pacificamente expostas e propagadas. E não há método mais pacífico de ação do que o das revisões constitucionais, realizadas por meios democráticos.

(14) Duverger, Maurice: *Les Constitutions de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950, pág. 123.

(15) Prado Junior, Caio: *A Revolução Brasileira*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1966, pág. 25.

# Política Salarial

*Senador Carvalho Pinto*

Envolve a política salarial valores fundamentais da nossa civilização — pois diz respeito à dignidade do trabalho, à justa distribuição do seu produto e à própria subsistência da criatura humana — e não pode, por isso, permitir o alheamento, a complascência ou o desinteresse de quem quer que seja, e, muito menos, daqueles que, investidos dos deveres de representação, são co-responsáveis diretos pela condução dos negócios sociais e econômicos do País.

## ORIENTAÇÃO ACERTADA

2 — No exame da matéria cumpre, antes de mais nada, ressaltar-se o acerto da orientação vigente, ao inserir a política salarial como capítulo indissociável da própria política econômica do País.

Tendo lutado, no Ministério da Fazenda, pela organicidade das medidas salariais e promovido, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Política Salarial, só poderia aplaudir a orientação que, negando ao salário caráter de interesse exclusivo nas relações entre o capital e o trabalho, passa a conceituá-lo como fator dinâmico de todo o processo econômico <sup>(1)</sup>.

De fato, recomenda o Programa de Ação Econômica do Governo para 1964—1966:

“g) adoção de uma política ajustada aos objetivos do programa desinflationário e consentâneo com o esforço de poupança necessária para acelerar o crescimento do produto” <sup>(2)</sup>.

(1) — Decreto n.º 52.275, de 17-6-63;

(2) — PAEG — 1964/1966 — Ministério do Planejamento — 1964 — pág. 26;

Procurava-se, dessa forma, subtrair matéria de inegável complexidade e intimamente ligada aos direitos fundamentais do homem, ao terreno traiçoeiro da especulação sentimental e das explorações políticas, onde as soluções, originariamente sedutoras, se revelavam, com frequência, contraproducentes e lesivas aos próprios interesses coletivos a que se destinavam. Não foi pequeno, de fato, o preço pago pelo povo brasileiro pela falta de técnica e objetividade a que, por vezes, se sujeitou o encaminhamento desse problema de profundo sentido social e econômico. Os próprios assalariados — através de amarga experiência pessoal —, verificaram importarem, geralmente, os aumentos desordenados na propulsão do processo inflacionário, vantajoso, sem dúvida, para os especuladores e favorecidos, mas terrivelmente asfixiante para aqueles cuja subsistência depende do salário.

Pode-se, é certo, discordar da política salarial vigente ou apontar erros e falhas na sua execução, como reconhece, com lealdade, o eminente e digno titular da pasta do Trabalho. Mas indiscutivelmente essa política está, no momento, enquadrada numa formulação global e vinculada à orientação da política econômica e onde, fora de pressões demagógicas e critérios casuísticos, se erigem objetivamente regras fundadas no custo de vida, na projeção inflacionária e no incremento da produtividade. São, aliás, de órgão absolutamente insuspeito e justificadamente conceituado — o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos — estas observações: "Na verdade, pode ser dito que foi a primeira vez que se tomou no Brasil uma iniciativa no sentido de instituir uma política salarial sistematizada e entrosada na política econômica, tendo sido elaborada sob a égide do Ministério do Planejamento" (3).

Cabe-nos, portanto, nesta hora, diante de apreciáveis conquistas registradas, ao lado de imperfeições plenamente reparáveis, procurar a correção dessas falhas ou ajustar criteriosamente a execução da política adotada às novas realidades econômicas, sem a primária ou suspeita intenção de destruí-la, a pretexto de deficiências que podem e devem ser regularmente enfrentadas e superadas.

## EVOLUÇÃO DO REGIME SALARIAL

3 — Para melhor entendimento da nossa situação salarial, justifica-se breve retrospecto histórico.

É reduzida a experiência brasileira no terreno da disputa salarial. Há menos de um século estávamos ainda sob o regime de trabalho escravo, resumindo-se a remuneração direta a pequenos núcleos urbanos, onde predominava o artesanato, com inexistência prática do operário, tal como é hoje concebido. A fórmula clássica da contratação irrestrita, consagrada pelo Código Civil, entregava o salário, pelo menos teoricamente, ao livre jogo do mercado. Mas enquanto no campo, as restrições legais ao aliciamento do trabalho agrícola (4) reduziam sensivelmente a mobilidade dos trabalhadores, nas cidades, a limitação das atividades produtivas frustrava a possibilidade das conquistas salariais.

(3) — DIEESE — Boletim n.º 4, de 1966;

(4) — Código Civil — art. 1.235;

Basta assinalar que, ao findar o Império, numa população de 14 milhões de habitantes, calculava-se em 60 mil o número de operários industriais; em 1920, esse número ascedia a 500 mil, muito pouco ainda, para uma população de 30 milhões de almas. Tais deficiências e limitações explicariam a inferioridade das condições de vida do operário industrial, conforme evidencia Roberto Simonsen <sup>(5)</sup>, ao mostrar, com base no índice 100, em 1914, evolução, no ano seguinte, de 163 para o custo de vida e apenas 143 para o salário, ou, no ano de 1920, de 236 para o primeiro e só 211 para o segundo, numa época em que o trabalho fabril, sem férias obrigatórias nem outras vantagens, atingia a cerca de 11 horas diárias <sup>(6)</sup>. Os conflitos trabalhistas então suscitados, notadamente no final da Grande Guerra, não poderiam naturalmente encontrar condições favoráveis a um alargamento do poder reivindicatório dos trabalhadores. Somente a partir de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho e a edição de leis organizadoras do mercado de mão-de-obra, procurou-se institucionalizar a disputa salarial; e após, com o Estado Novo, através da mobilização estatal da mão-de-obra, da Justiça do Trabalho, do salário-mínimo (em 1940), do sindicalismo sob controle do Estado e da contenção artificial de preços, caracterizou-se regime de mais efetiva presença do Estado nas competições entre o capital e o trabalho. Segue-se, de 1945 a 1964, período de larga disputa entre empregadores e empregados, dentro das limitações herdadas da fase anterior. Afinal, com a revolução de 1964, reassume o Estado posição ativa de participação no encaminhamento dos problemas salariais, através de legislação disciplinadora dos conflitos, atenta à evolução econômica do País e outorgante de amplos poderes oficiais de orientação e decisão.

Premido por dificuldades de toda espécie, enfrentando as conseqüências de violento processo inflacionário que lhe não abria muitas alternativas e com as responsabilidades de consolidação de nova ordem política, arrostou o Governo revolucionário a questão salarial dentro das perspectivas mais amplas ditadas pela problemática nacional. O salário passa a ser conceituado como um dos elementos fundamentais da política econômica, e sendo irrecusáveis os seus efeitos diretos sobre os custos e a demanda, deixa de ser livremente negociado, para submeter-se a um dirigismo estatal de que participam, predominantemente, as autoridades financeiras. Na sua fixação não se podem ignorar mais as repercussões “na comunidade e na economia nacional” e os dados sobre os quais se assenta, passam a ser da responsabilidade do Conselho Monetário Nacional, do Ministério do Planejamento (em substituição ao Conselho Nacional de Economia) e, ainda, da Presidência da República <sup>(7)</sup>.

4 — Não obstante esses rigores administrativos e econômicos, reafirma a política salarial a todo instante, no texto de seus diplomas e na manifestação de seus responsáveis, o pensamento de **manter a participação dos assalariados no produto nacional**. É o que consta, por exemplo, do “Plano de Ação Econômica do Governo, de 1964—1966 <sup>(8)</sup>”. É o que declara circular de junho de 1964, do Gabinete Civil da Presidência da República, aprobatória de Relatório

(5) — EVOLUÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL — Roberto Simonsen — 1939 — pág. 40;

(6) — HISTÓRIA SINCERA DA REPÚBLICA — Leônicio Basbaum — Vol. II, pág. 233;

(7) — Ver, por exemplo, § 1.º do art. 2.º da Lei n.º 4.725/65, art. 1.º da Lei n.º 4.903/65 e art. 1.º da Lei n.º 4.903/65 e art. 1.º, parágrafo único do Decreto-Lei n.º 15, de 1966;

(8) — PARG — 1964/1966 — Ministério do Planejamento — 1964 — pág. 83;

Interministerial, e onde se traçavam as normas de política salarial do novo Governo, objetivando "principalmente a ajustar-se à contenção da inflação e conservar a participação da remuneração do trabalho no produto nacional" (9). É o que consagram, ainda, as recentes "Diretrizes de Governo" — "Visando a assegurar o bem-estar do trabalhador, sem prejuízo da luta contra a inflação, os assalariados terão garantida a sua participação justa nos resultados do desenvolvimento econômico. A política salarial nortear-se-á pelo princípio de que a remuneração global do trabalho deverá crescer, em termos reais, na medida do crescimento da renda nacional" (10).

### ATUAL SISTEMÁTICA

5 — No desenvolvimento da nova política promulgaram-se as Leis n.º 4 725 e 4 903, ambas de 1965, e os Decretos-Leis n.º 15 e 17, de 1966, face aos quais, em resumo, se estabeleceu:

- 1.º) o reajustamento tem por base a média aritmética dos salários reais dos últimos 24 meses, obtida pela aplicação de índices oficiais aprovados mensalmente sobre o salário vigente em cada um desses meses;
- 2.º) ao salário real médio assim obtido e somado ao resíduo inflacionário, correspondente à metade da taxa de inflação prevista pelo Conselho Monetário Nacional para os 12 meses subsequentes;
- 3.º) esse valor é ainda acrescido de percentual relativo ao aumento da produtividade nacional e, finalmente, de percentual concernente à perda do poder aquisitivo médio real, ocorrida entre a instauração e o julgamento do dissídio.

Estatui-se, desse modo, processo objetivo de revisão salarial atento ao custo de vida, à depreciação monetária e, ainda, ao incremento da produtividade e à projeção inflacionária para o período de vigência do salário.

Resta saber, apenas, se a fórmula abriga critérios eficientes e fiéis à política salarial enunciada e se os dados em que se apóia têm correspondido à realidade econômica, pois, de outra forma, poderia se transformar num instrumento subversivo da própria orientação oficial.

6 — A apuração do valor médio atualizado dos últimos 24 meses merece, desde logo, alguns reparos. Teve o sistema como objetivo evitar o tradicional critério de cômputo exclusivo do aumento do custo de vida, sob o fundamento de que qualquer data-base para avaliação desse aumento seria arbitrária e conducente a distorções na política salarial (11).

Entretanto, como os reajustes salariais nesse período, não cobriam a progressão inflacionária, na verdade o critério do valor médio, a curto prazo, se viciava, em decorrência da perda de substância econômica do salário.

(9) — Circular n.º 10 da Secretaria da Presidência da República, de 19 de junho de 1964 (D. O. U. 22-6-64);

(10) — DIRETRIZES DE GOVERNO — Programa Estratégico de Desenvolvimento — Ministério do Planejamento — 1967 — pág. 112.

(11) — POLÍTICA SALARIAL — Conselho Nacional de Política Salarial — pág. 122/123;

Por outro lado, o estabelecimento de coeficiente único para todo o País não se harmoniza com as nossas realidades, bastando citar, como exemplo nesse sentido, o próprio Estado de São Paulo, onde a elevação do custo de vida no último biênio foi de 85,5% contra 78,7% na Guanabara, ou seja, com diferença para mais de 8,64%.

7 — No tocante ao chamado resíduo inflacionário é o cálculo ainda mais complexo e inseguro. De fato, é impraticável previsão exata do curso da inflação em doze meses e, assim como estimativa pessimista onera desnecessariamente o custo de produção e se converte num estímulo psicológico ao agravamento inflacionário, prognóstico otimista dos preços, pode constituir injusto instrumento de mutilação salarial, gerando também, pela redução do poder aquisitivo e conseqüente ociosidade econômica, nova inflação, tipicamente de custos.

E, diante dessas dificuldades provocadas pelo sistema, acaba o Govêrno sendo levado, sob a natural inspiração da prudência e do ânimo antiinflacionário, ao erro das fixações insuficientes e redutivas do poder de compra do salário.

Bastante expressivo a êsse respeito é o nosso exemplo recente, quando a fixação antecipada do resíduo para 1966 não atingiu sequer a 25% da inflação efetiva e para o ano corrente provavelmente não irá além de 50% da taxa de inflação prevista.

Ora, as deficiências salariais decorrentes dêsse irrealismo de dados, não só sacrificam os salários do exercício, como se projetam acumuladamente nos reajustamentos subseqüentes, fundados que foram em média salarial já falseada pela insuficiência de parcelas constitutivas.

## O PROBLEMA ATUAL

8 — As observações anteriores não infirmam, a meu ver, a validade do sistema, pois o desvio dos seus resultados provém menos da estrutura que de erros de formulação e execução, ambos perfeitamente sanáveis ou corrigíveis. Exame mais atento do custo de vida do operário, fixação mais realista e regionalizada dos coeficientes de correção monetária e a introdução de mecanismo de rápida e periódica revisão da taxa do resíduo inflacionário — são algumas das providências capazes de reabilitar inteiramente o processo. Mas, adotadas agora apenas operariam para o futuro. E o passado? E as insuficiências já acumuladas nos salários sôbre os quais se iria basear o processo retificado — como as poderíamos corrigir?

Essa indagação, na verdade, se coloca para quem, reconhecendo méritos na política salarial e seriedade na sistemática adotada, deseje, entretanto, vê-la escoimada dos vícios determinantes dêsse continuado enfraquecimento do poder aquisitivo dos assalariados. Não bastassem as indeclináveis conclusões desta análise objetiva dos textos, a realidade econômica e o leal reconhecimento das autoridades financeiras estariam evidenciando êsse efeito indesejado de orientação salarial paradoxalmente inspirada na recuperação econômica do País e na melhoria da participação dos trabalhadores na renda nacional.

## A DETERIORAÇÃO SALARIAL

9 - Analisando essa situação anômala, é o próprio documento oficial da atual política econômica - "Diretrizes de Governo - Programa Estratégico de Desenvolvimento" que reconhece "a redução de níveis de salários reais médios" (12). É reiteração, aliás, de dizeres constantes do diagnóstico oficial, integrante desse documento: "As projeções da inflação que se verificariam nos períodos subsequentes aos reajustes foram subestimadas, o que tornou o reajuste inferior ao necessário para a manutenção do poder aquisitivo dos assalariados. Com isso constatou-se uma queda dos níveis de salários reais, provocando uma diminuição da demanda global de bens e serviços" (13).

Da mesma convicção participa o Sr. Ministro do Trabalho, quando explica: "houve uma queda do salário real por força de um cálculo errôneo" (14). E correspondem ainda a essa manifestação, as palavras proferidas em maio deste ano, pelo Ministro da Fazenda: "Um dos componentes da fórmula salarial, que é o residuo inflacionário, ou seja, a previsão da taxa inflacionária para o ano vindouro, que o Governo anterior calculou em 10%, quando atingiu a 40, este ano será estimado em 20%" (15).

Infelizmente, a queda indisfarçável do salário médio no País, notadamente sensível para o operariado, tem sua precisa quantificação dificultada pela precariedade das nossas estatísticas.

Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) acusam para os metalúrgicos redução da ordem de 15,3% em 1965 e 15,6% em 1966, caindo o salário real a níveis inferiores aos apurados em 1958 (16).

Levantamentos feitos pelo Sindicato dos Metalúrgicos, com base nos índices de agosto de 1964, constataram, nos últimos trinta e cinco meses, com relação aos operários de salário-mínimo, perda salarial correspondente ao trabalho gratuito de 124,5 dias e para os trabalhadores da Cia. Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, de 237 dias (17).

Outros dados acusam ainda: o salário-mínimo real, isto é, em termos de moeda de valor constante de 1964, baixou de março desse ano a março de 1967, na proporção de 100 para 74.

Adicione-se a esse quadro o decréscimo na proporção das horas extraordinárias e a situação de desemprego em certas regiões do País e chegar-se-á à inquestionável constatação de acentuada queda do poder aquisitivo dos assalariados, com efeitos obviamente desastrosos, tanto no terreno econômico, como no social. Quanto a este último, não me furto à citação de judiciosa

(12) - DIRETRIZES DE GOVERNO - Programa Estratégico de Desenvolvimento - Ministério do Planejamento - 1967 - pág. 20;

(13) - Ob. Cit. - pág. 150;

(14) - Declarações do Ministro JARBAS PASSARINHO, reproduzidas no discurso do Deputado Mário Covas (D.C.N. - I - 21-10-67);

(15) - Entrevista do Ministro DELFIM NETO - "O ESTADO DE SÃO PAULO" - 6-5-67;

(16) - DIEESE - Boletim n.º 4, de 1966 - São Paulo e Memorial do Sindicato dos Metalúrgicos ao Ministro do Trabalho, de 31-8-67;

(17) - Entrevista do Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos - "ÚLTIMA HORA" - RIO - 20-8-67;

advertência do abalizado economista Dias Leite, sem embargo de minha discordância relativamente a outros conceitos seus: “Exemplo da dificuldade da simples transposição da política ortodoxa para o ambiente subdesenvolvido se encontra nitidamente na área salarial. Basta, para isso, que se comparem os efeitos da redução do nível de salários reais da classe trabalhadora de um país, cuja renda média é de 1 000 dólares, e de outro, onde esta renda é de 200 dólares. Em ambos os casos, provocar-se-á uma redução de demanda real e se estará, por essa via, reduzindo a pressão inflacionária. No primeiro caso, à custa de uma redução no consumo supérfluo. No segundo, à custa da própria alimentação da classe trabalhadora que já era, certamente, inferior ao mínimo requerido para a simples sobrevivência” (18).

10 — No tocante ao aspecto econômico, veio ainda a redução salarial a constituir um dos mais sérios percalços para a execução da política do Governo. É ainda o documento oficial dessa política que o reconhece, apontando em primeiro lugar, entre os fatores da queda da demanda ocorrida, exatamente “a redução dos níveis de salários reais médios” (19). Admitindo embora a ação concomitante dos outros fatores apontados nesse documento, não podemos deixar de reconhecer que, excetuada a diminuição da produção agrícola e o aumento da carga tributária, todos os demais fatores se prendem, direta ou indiretamente, à redução do poder aquisitivo.

O próprio Ministro do Planejamento torna patente essa correlação, quando, ao referir-se à “elevação do custo médio da produção ligada à queda da demanda em vários setores”, assinalou com sua reconhecida lealdade e lucidez: “A medida que as empresas vão lutando contra a falta de liquidez e a queda da demanda, vai naturalmente diminuindo a produção. Sem dinheiro a empresa não compra; se não compra, não fabrica e se não fabrica, não vende. Quem produz pouco acaba produzindo caro; quem produz caro, vende caro; e quem vende caro está causando inflação” (20).

## NOVA TOMADA DE POSIÇÃO

11 — Constatada, assim, substancial transformação da conjuntura econômica, não se poderá fugir à conclusão da necessidade de paralelo reexame das prescrições corretivas do processo inflacionário. Impõe-se nova tomada de posição no setor de salários, sem fugir embora às superiores diretrizes da política econômica e no ininterrupto prosseguimento da luta antiinflacionária a que deve o País se haver salvo do caos e da anarquia.

“A política de contenção salarial desassombadamente adotada pelo Governo”, dizia eu, “fundando-se na necessidade de combate a uma inflação caracterizada como de excesso de demanda, objetiva, não só refrear essa demanda, como ainda sustar a elevação dos custos de produção. E é de justiça assinalar-se que essas e outras medidas produziram notáveis efeitos antiinflacio-

(18) — CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO — Dias Leite — ZAHAR — 1966 — pág. 102;

(19) — PAEG — 1964/1966 — Ministério do Planejamento — 1964 — pág. 20;

(20) — Discurso do Ministro HÉLIO BELTRAO na Câmara dos Deputados no dia 11-10-67 (D.C.N. — I — 21-10-67);

nários, fazendo com que o aumento do custo de vida de 91,0% em 1964 se reduzisse, nos anos seguintes, a 65,7%, 41,3% e, segundo previsões, a 30% no corrente ano”.

“Entretanto, se é verdade que a redução de consumo, em dadas circunstâncias, se revela apta a sanear o mercado, não é menos verdade que, além de certo limite, pela crescente ociosidade dos fatores de produção, passa ao efeito oposto, de subversão econômica, pela elevação de preços.”

“É que a retração da demanda provoca diminuição de produção; esta acarreta aumento dos preços unitários; este, por sua vez, reduz o poder de compra da população, e, por consequência, passa a ser novo fator contensivo da produção, no retorno de uma espiral depressiva da economia. Cairmos, então, no período da chamada inflação de custos, denunciada pelo atual Governo e que, ao contrário do estágio inflacionário da demanda, se alimenta do baixo poder aquisitivo do povo” (21).

Mas conviria se ouvisse, no diagnóstico da nova situação, o próprio Ministro da Fazenda, Prof. Delfim Neto, o qual, em maio deste ano, com sua comprovada competência técnica, observando a natureza essencialmente dinâmica do processo econômico, assinalava a permanência da característica de inflação de demanda “até agosto/setembro do ano passado, quando o quadro sofreu modificações sensíveis, refletidas, sem contestação possível, na linguagem impessoal das estatísticas. Uma análise objetiva da conjuntura indicava que as pressões sobre os preços não decorriam mais apenas do excesso de demanda, mas de fatores que influíam diretamente sobre o custo da produção” (22).

Com maior precisão, iria oficialmente afirmar o próprio Governo no seu “Programa Estratégico de Desenvolvimento”:

“A política de combate à inflação posta em prática provocou uma violenta redução de demanda, que foi mais intensa em certas fases de sua execução. Primeiramente porque os reajustes salariais comprimiram a folha de salários em termos reais. Em segundo lugar, porque os aumentos de arrecadação provocaram quedas na renda disponível, reduzindo ainda mais o consumo privado, sendo que os dispêndios governamentais não cresceram na mesma proporção. Finalmente porque a estagnação da demanda, a falta de liquidez das empresas e a redução nas taxas de lucros desestimularam ainda mais os investimentos, cujo volume já estava estagnado nos últimos três anos.” “A observação do comportamento recente dos preços e da produção sugere que a natureza do processo inflacionário se alterou profundamente nos últimos dois anos. É preciso que se analise com uma visão mais crítica a inflação recente, a fim de obter um diagnóstico mais próximo da realidade atual e que fundamente uma estratégia visando ao crescimento dos níveis de produção e emprego, sem simultaneamente reduzir o controle do processo inflacionário” (23).

(21) — Declarações do Senador CARVALHO PINTO — “O ESTADO DE SÃO PAULO” — 23-9-67;

(22) — Declarações do Ministro DELFIM NETO — “O ESTADO DE SÃO PAULO” — 6-3-67;

(23) — DIRETRIZES DE GOVERNO — Programa Estratégico de Desenvolvimento — 1967 — pág. 151;

Ora, diante desse novo quadro e tendo-se em vista que constitui hoje a política salarial capítulo indissociável e vital da política econômica, a subsistência, por mais tempo, de orientação compressiva do salário viria convertê-la num instrumento lesivo à obra de recuperação nacional, em que patrioticamente se empenha o Governo.

12 — Sem alterar propriamente a política financeira — ao contrário, até mesmo para guardar fidelidade aos seus objetivos e às suas diretrizes — impõe-se natural reajuste da terapêutica às realidades transformadas. Não se suponha pudesse constituir a caracterização mais recente do processo inflacionário surpresa para a política financeira em curso, pois o próprio PAEG previa a eventualidade de estágio com predominância das pressões de custo. Nem remaneceu inativo o Governo ante as elevações de custo de produção e deficiências do mercado consumidor, pois aí estão — a atestar sua vigilante atuação — as medidas referentes à redução de juros, à elevação do nível de renda tributável e à própria revisão operada no resíduo inflacionário. São, entretanto, a meu sentir, providências ainda tímidas. A gravidade da matéria, tanto pelo aspecto econômico como social, impõe que a ação corretiva não se detenha nesse terreno e passe a enfrentar, resolutamente, o problema do debilitamento salarial, como, aliás, recente noticiário faz crer já seja o pensamento do Sr. Ministro Jarbas Passarinho.

Ainda aqui, tendo em vista as perspectivas do nosso desenvolvimento, sirvo-me das palavras insuspeitas e credenciadas do digno Ministro da Fazenda:

**“O Brasil não tem condições para suportar um longo período de estagnação, pois somos um País de crescimento demográfico dos maiores do mundo.”**

E mais adiante:

**“Um Governo precisa estar atento ao desenvolvimento, ao progresso, à felicidade do povo. Não emitir, não elevar salários, dificultar o crédito, são medidas corriqueiras para o combate à inflação, que se encontram em qualquer manual para iniciantes na ciência das finanças. A competência e habilidade de um Governo pode ser medida, precisamente, pela solução que êle encontrar na conciliação do que parece conflitante” (24).**

## RETROCESSO INADMISSÍVEL

13 — Se, em verdade, o quadro descrito nos conduz à inelutável contingência de recuperação do poder aquisitivo do salário, não é menos certo que operá-la através dos fáceis e habituais processos do passado, sem a necessária harmonização com os interesses globais de uma economia ainda debilitada, importaria na destruição de apreciáveis conquistas, e, até certo ponto, na recomposição ilusória e meramente nominal de valores, a serem desfeitos pela própria revivescência inflacionária.

(24) — Declarações do Ministro DELFIM NETO — “O ESTADO DE SÃO PAULO” — 6-5-67;

Muito embora já sejam animadores os índices da restauração em curso, com o equilíbrio do balanço de pagamentos, a reconquista do crédito externo, a eliminação de preços subsidiados, a recuperação das empresas estatais, a melhoria orçamentária, a redução substancial das emissões, o fortalecimento da infra-estrutura econômica, a apreciável contenção do custo de vida, a profunda redução do ritmo inflacionário — forçoso é reconhecer que, nesta altura, qualquer atitude de vacilação ou fraqueza nos poderia conduzir, perigosamente, a um retrocesso de imprevisíveis conseqüências.

Já mais próximos do limiar da normalidade, atingimos, sem dúvida, estágio decisivo, em que, saneada a nossa estrutura econômica, está ela a reclamar vigoroso e generalizado impulso, capaz, ao mesmo tempo, de atender aos reclamos da subsistência humana e de deflagrar a definitiva retomada do desenvolvimento. E o instrumento propulsor desta última fase de nossa recuperação, desde que cercado das necessárias garantias, poderá ser encontrado, a meu ver, exatamente no fortalecimento do poder aquisitivo do povo, dadas as circunstâncias tôdas sumariamente expostas.

### TERAPÊUTICA DE EMERGÊNCIA

14 — O difícil, entretanto, é encontrar-se a fórmula capaz de atender a êsse objetivo, sem o efeito reverso da elevação dos custos de produção e de vida. A majoração do adicional de produtividade e sua vinculação a áreas, setores ou mesmo empresas; a correção de erros anteriores na previsão do resíduo inflacionário ou a adoção de sistema capaz de promover sua revisão periódica, são algumas das medidas que, tecnicamente justificadas, promoveriam a recuperação do poder aquisitivo perdido. Mas tôdas importariam agora em acréscimo de encargos para a produção, criando problemas de capital de giro, elevando o custo dos produtos e repercutindo, conseqüentemente, no encarecimento de vida.

Daf entendermos que, na medida do possível, deverá a solução ser preferentemente encontrada através de processos incapazes de agravar o custo de vida, prejudicar o combate à inflação, ainda que, para tanto, se tornem necessárias medidas excepcionais e transitórias. É por demais agudo, na atualidade, o problema para nos determos em esquemas clássicos, sobretudo quando as contingências nos proporcionam útil instrumentação de emergência.

### OS ENCARGOS TRABALHISTAS

15 — Dentro dessa orientação é, a meu ver, no campo dos encargos sociais e trabalhistas incidentes sobre a produção, onde se poderá mais facilmente encontrar caminho não inflacionário.

Ninguém ignora a forma irregular e casuística pela qual, ao longo de luta ingente pelo reconhecimento dos direitos trabalhistas, se vieram institucionalizando as garantias e prerrogativas, que, hoje, humanizam as relações entre o capital e o trabalho no Brasil. Mas, por força dessas inevitáveis circunstâncias, os respectivos encargos se foram gerando desordenadamente e, muitas vêzes,

sem o rigor técnico indispensável à economia e racionalização dos serviços, assim como à justa limitação dos sacrifícios impostos ao empregador e ao empregado. E o resultado se traduz, presentemente, num pesado ônus à produção, absorvendo disponibilidades cuja liberação poderia facilitar melhor remuneração direta do trabalho. Bastante expressivo a respeito, é o seguinte quadro de encargos sociais do empregador, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas:

DISCRIMINAÇÃO	%	
<b>1.º GRUPO</b>		
I — IAPS .....	8,0	
II — SESI ou SESC .....	1,5	
III — SENAI ou SENAC .....	1,0	
IV — INDA .....	0,4	
V — IAPS, relativo ao 13.º-salário .....	0,6	
VI — salário-família .....	4,3	
VII — salário-educação .....	1,4	
VIII — seguro .....	3,0	
IX — FGTS .....	8,0	28,2
	---	
<b>2.º GRUPO</b>		
X — repouso semanal remunerado .....	18,4	
XI — férias .....	7,1	
XII — feriados .....	3,5	
XIII — aviso-prévio .....	2,2	
XIV — auxílio-enfermidade .....	1,9	33,1
	---	
<b>3.º GRUPO</b>		
XV — 13º-salário .....	10,6	
XVI — depósito por rescisão sem justa causa .....	1,1	11,7
	---	
<b>INCIDÊNCIAS CUMULATIVAS</b>		
1º Grupo x 2º Grupo .....		9,3
		---
T o t a l: .....		82,3

Adicione-se a essa cifra final a contribuição de 8% devida pelo empregado (Lei n.º 3 807, de 26-8-60) e ter-se-á, num tipo normal de empresa, um total de 90,3% de encargos, sem considerar fatores de alteração (variáveis conforme as empresas), tais como o número de faltas ao serviço (aumentando a percentagem de incidência dos encargos que independem de assiduidade), os gravames das horas extraordinárias, da insalubridade etc.

Calculem-se ainda os ônus administrativos da contabilização, contróle e recolhimento dessas obrigações e ter-se-á idéia da extensão financeira desses encargos que, em algumas empresas, chegam, seguramente, a exceder a 100% do valor do salário, ou seja, o gravame trazido à produção, em cada aumento de salário, está equivalendo, em nosso País, a cerca de duas vezes o seu valor.

16 — Ora, são evidentes os entraves assim trazidos à nossa economia, onerando pesadamente empresas já debilitadas pelas deficiências de capital de giro, absorvendo recursos de que se privam operários já desprovidos de poder aquisitivo, elevando os custos operacionais e, conseqüentemente, gravando o custo de vida de toda a população.

A matéria, sem dúvida, está a reclamar estudo de profundidade — nunca no sentido de reduzir as atuais regalias e direitos trabalhistas — mas com o objetivo de reduzir encargos mediante racional distribuição dos respectivos benefícios ou serviços aos trabalhadores, seus legítimos destinatários. Mas êsse é outro problema, a que apenas incidentalmente me refiro, pois comportaria estudo mais pormenorizado, com vistas, até mesmo, à elaboração de um "Código Salarial".

Para efeito da matéria em exame basta constatar a extensão desses encargos, para se aquilatar dos recursos a serem liberados pela sua parcial e momentânea supressão em favor de suplementação salarial de emergência. Nisso, tão-só, consiste a sugestão: isentar-se excepcionalmente o reajustamento salarial dêste ano de determinados encargos, fazendo reverter os recursos a êles destinados, em benefício direto do trabalhador, como parcela suplementar de salário.

Noutros termos, tal revisão corresponderia à parcela normalmente devida, acrescida de outra, até o limite dos encargos a serem suspensos. E o reajustamento dessa forma concedido, caracterizado como de emergência, estaria livre da incidência de determinados encargos sociais até que, em prazo regularmente previsto, viesse a se incorporar ao salário normal. Sem qualquer aumento de despesas para a empresa, sem os conseqüentes problemas de capital de giro, sem a menor elevação do custo de produção, o sistema contribuiria para melhorar as condições de vida do assalariado e, através da elevação de seu poder de compra, promover o revigoramento de nossa vida econômica.

17 — Rápido exame do referido quadro da "Conjuntura Econômica" revela: só o valor das obrigações incidentes sobre a folha de pagamento (28,2%), acrescido ao da contribuição devida pelo empregado (8%), perfaz 36%, proporcionando, desde logo, apreciável disponibilidade para aplicação do sistema alvitrado. Considerando-se, entretanto, que outras responsabilidades (tais como as relativas a aviso-prévio e indenizações), embora de efeito potencial, constituem ônus efetivos das empresas e cuja temporária suspensão também importa em liberação de recursos e computando-se, ainda, o valor das incidências cumulativas previstas no referido quadro, chegar-se-ia, ao todo, à percentagem de 48,8% permissiva de mais ampla aplicação do sistema.

Note-se: não foram consideradas as obrigações patronais relativas ao repouso remunerado, férias, feriados e 13.º-salário, por corresponderem a pagamentos regulares e diretos aos assalariados e a êstes não traria maior vantagem o simples pagamento mensal, a título diverso. Foram, também, mantidos os

encargos relativos ao auxílio-enfermidade, por se tratar, igualmente, de pagamento direto, embora eventual e constitutivo de responsabilidade potencial da empresa.

Dêse modo procurou-se limitar aproximadamente a 40% o valor dos encargos a serem suspensos, o que possibilitaria, com a isenção outorgada ao assalariado no tocante à previdência social (8%) — extensiva tanto à parcela normal de reajustamento como ao suplemento de emergência — acréscimo salarial correspondente a 50% daquele normalmente obtido nas condições atuais.

Suponhamos, para maior clareza, acréscimo atual do valor 100. Corresponderia a aumento líquido, para o assalariado, deduzida a sua contribuição de previdência, de 92. Ora, pelo novo sistema ele perceberia os 100 normais, acrescidos de 40 (40%), num total de 140 e sem dedução alguma, dada a isenção da taxa de previdência. Tendo-se em vista o reajuste normal, na base de 92, a solução importaria num acréscimo de 48 (140 menos 92), ou seja, 52% sobre aquela base.

Cumpra assinalar, na consideração das percentagens indicadas pela revista da Fundação Getúlio Vargas, que a despesa das mesmas resultantes pode comportar algumas variações, em função dos fatores e circunstâncias peculiares aos vários tipos e condições de empresa, sendo que alguns dos índices correspondem a estimativas genéricas, fundadas na experiência empresarial. A idoneidade da fonte, entretanto, e a moderação dessas estimativas em face de outros estudos, nos sugere a adoção de seus níveis em caráter global, evitando a insegurança de formulação com base na situação individual de cada empresa.

18 — A simplicidade da fórmula proposta daria ainda margem a adaptações eventualmente consideradas úteis, vez que o acréscimo proposto,

- 1.º poderia ter sua extensão dosada na conformidade dos encargos julgados passíveis de suspensão;
- 2.º poderia ter sua vigência também convenientemente fixada, com a escolha da data de início (desde logo ou a curto prazo) e da época de incorporação ao salário normal (na totalidade, ou parceladamente);
- 3.º poderia entrosar-se ou até mesmo instrumentar outras medidas corretivas e de caráter permanente, e que, consoante noticiário recente já se encontram nas cogitações do Sr. Ministro do Trabalho.

É, como se vê, sugestão desprezenciosa, em parte semelhante à medida de emergência, sem maiores cautelas adotada durante a Última Guerra e que, destituída de quaisquer intuítos miraculosos, procura atender, com realismo, a prementes necessidades sociais e econômicas deste instante. Apresenta, também, seus aspectos menos convenientes — sobretudo quando refoge a uma sistemática tradicional, à qual, contudo, não hostiliza, à vista de sua transitorie-

dade e caráter de emergência. Mas é, a meu ver, o menos nocivo e, talvez mesmo, o único não inflacionário de todos os processos disponíveis. Justifica-se solução dessa ordem especialmente ante a constrangedora situação atual, em que o prolongado e já insuportável sacrifício salarial não chega a estancar o encarecimento da vida nem a proporcionar o poder aquisitivo indispensável à retomada segura do nosso desenvolvimento.

19 — Dentro dessa orientação tive, no Senado, oportunidade de apresentar projeto de lei (25). Abrigando fórmula flexível, capaz de se conciliar e até mesmo se entrosar com outras medidas corretivas aconselháveis (por exemplo, revisão do critério da produtividade e correção periódica do resíduo) a proposição não fere a sistemática salarial vigente e, conquanto adote processo de emergência, poderá produzir efeitos definitivos e permanentes na recomposição do poder de compra do assalariado e da ativação da economia nacional.

(25) — Projeto de Lei do Senado n.º 80, de 1967:

**Institui reajustamento de emergência, mantendo a sistemática de revisão salarial vigente.**

**Art. 1.º** — Os reajustamentos salariais decorrentes de decisões proferidas em dissídios coletivos ou de acordos inter-sindicais realizados de 1.º de setembro de 1967 a 31 de agosto de 1968, serão acrescidos de um suplemento de emergência e isento de contribuições e encargos nos termos desta Lei.

**Art. 2.º** — O suplemento de emergência referido no artigo anterior será de 40% (quarenta por cento) sobre o reajuste salarial regularmente devido, nos termos das Leis n.ºs 4.725, de 13 de junho de 1965 e 4.903, de 16 de dezembro de 1965 e dos Decretos-Leis n.ºs 15, de 29 de julho de 1967 e n.º 17, de 22 de agosto de 1966, cujas disposições, ressalvado o disposto nesta Lei, continuam em vigor.

**Parágrafo único** — Além do benefício previsto neste artigo fará jus o assalariado à isenção da contribuição de previdência social, de 8% (oito por cento), tanto com relação à parcela normal de reajustamento, como ao respectivo suplemento.

**Art. 3.º** — A importância do reajuste salarial previsto nos artigos anteriores, incluindo o suplemento de emergência, não será considerada para efeito de contribuições de empregados e empregadores relativas ao INPS, INDA, SESC, SESI, SENAC, SENAI, SALÁRIO-FAMÍLIA, SALÁRIO-EDUCAÇÃO, FGTS e seguro de acidentes do trabalho, assim como de encargos sociais trabalhistas relativos a aviso-prévio e indenização por rescisão de contrato.

**Parágrafo único** — A isenção de contribuição ora estabelecida se estende ao repouso semanal remunerado, aos feriados, às férias e ao auxílio-enfermidade pagos pela empresa.

**Art. 4.º** — A importância do reajuste salarial previsto nesta Lei será, para todos os efeitos legais, incorporada aos salários, em duas parcelas, a primeira, no prazo de um ano e a segunda no prazo de dois anos a partir da data em que foi instituído, e tudo na forma de decreto executivo que indicará também as contribuições e encargos que, tanto do empregado como do empregador, correspondentemente devam ser restabelecidas.

§ 1.º — Nos dissídios coletivos posteriores a 31 de agosto de 1968, será o reajustamento computado para efeito de apuração do salário real médio dos últimos 24 meses.

§ 2.º — Os aumentos espontâneos de salário, concedidos posteriormente ao último acordo ou sentença normativa da Justiça do Trabalho, além dos limites fixados pela legislação referida no parágrafo anterior serão obrigatoriamente computados como antecipação do suplemento de emergência, mas conservarão a característica salarial com que foram concedidos, para todos os efeitos.

§ 3.º — Os valores incorporados ao salário não serão compensados nos reajustamentos a serem normalmente concedidos.

**Art. 5.º** — O reajuste salarial e o suplemento de emergência serão destacadamente anotados na Carteira Profissional e no Registro de Empregados.

**Art. 6.º** — O Poder Executivo expedirá dentro de 30 dias decreto sobre a matéria constante do art. 4.º, com a regulamentação acaso necessária à fiel execução desta Lei, inclusive no tocante aos dissídios coletivos já julgados.

**Art. 7.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

# *Novos aspectos da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal*

*Ministro Gonçalves de Oliveira*

*Do Supremo Tribunal Federal*

*Conferência pronunciada na Faculdade  
de Direito da Universidade de Minas  
Gerais, em 13 de dezembro de 1967.*

## **PALAVRAS INICIAIS**

Considero uma honra insigne, real privilégio, ocupar, por instantes que sejam, a tribuna da gloriosa Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, mormente nesta data, em que completa ela 75 anos de existência, de fecunda existência.

Sou assim muito grato ao digno e egrégio Diretor Professor Lourival Vilela Viana pelo convite, que me formulou, para pronunciar aqui uma palestra, pôsto que despretensiosa.

Êste convite tão honroso quão expressivo eu o recolho como homenagem especial ao Supremo Tribunal, eêta grande instituição a que tenho a honra de pertencer.

Escolhi, por isso mesmo, como tema desta modesta conferência, os novos aspectos da competência constitucional da nossa mais Alta Côrte de Justiça, em face da nova Carta Política de 24 de janeiro de 1967.

### O PROCESSO NO SUPREMO TRIBUNAL

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 conferiu ao Supremo Tribunal podêres relevantes quando, no art. 115, lhe deu podêres para estabelecer, no seu regimento interno, a competência do plenário e das turmas e a composição destas, mas, onde os novos podêres avultam foi quando a nova Carta retirou da área da lei, da legislação ordinária, e colocou na competência regimental da Suprema Côrte estabelecer "o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso" (art. 115, parágrafo único, alínea c).

Trata-se, como escreveu o então Ministro da Justiça, Dr. Carlos Medeiros Silva, de "competência constitucional destinada a armar o Supremo Tribunal Federal de um instrumento fecundo, de que jamais dispôs, com tanta amplitude e por meio do qual poderá dar remédio eficaz a tãdas as questões que se suscitarem, no que toca ao processo e julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso. Uma delegação dessa natureza, disse Sua Excelência, se fazia necessária e a sua inspiração, ao redigir o projeto, foi colhida em longos anos de estudo e de experiência adquirida na advocacia e no exercício dos elevados cargos de Procurador-Geral da República e de Ministro do próprio Supremo Tribunal Federal (1)

Com efeito, juizes do Alto Pretório, entre os quais me incluo, de há muito que propugnávamos por esta competência, com o fito de aparelhar o Supremo de instrumento adequado para realização de seus altos objetivos.

Para consubstanciar essa aspiração, já antes, o ilustre Deputada Oliveira Brito tomara a iniciativa da Emenda Constitucional n.º 16/65, que dispunha: "O Supremo

(1) Parecer proferido em 29-8-67 sôbre embargos na Representação n.º 700.

Tribunal Federal disporá, em seu Regimento, sôbre a observância de sua jurisprudência e disciplinará a admissão e o processamento dos recursos e petições que lhe forem dirigidos" (2).

Não tivera êxito a emenda proposta. A ela se opuseram ilustres Congressistas. Tratava-se de alteração de tradicionais princípios e os Deputados e Senadores, envelhecendo na vida parlamentar, são sempre ínfensos, de um modo geral, às alterações constitucionais. A propósito, escreveu o Juiz William O. Douglas, da Côrte Americana, que êste comportamento está refletido naquilo que Thomas Jefferson escrevera acêrca da Constituição dos Estados Unidos: "Alguns homens olham as Constituições com profundas reverências, julgando-as sagradas e intocáveis. Atribuem aos homens da geração precedente uma sabedoria sôbre-humana, considerando o que êles elaboraram fora do alcance de qualquer emenda. Conheço bem essa geração; pertenci a ela e com ela laborei. Dela muito recebeu êste país. Essa geração muito se assemelha com a presente, mas, sem a experiência desta última, pois, quarenta anos de experiência de govêrno valem mais que um século de meditação e leitura e, se revivessem, aquêles homens compreenderiam, repeti-lo-iam para si mesmos" (3).

Na verdade, o legislador de 1967 compreendeu que se deveriam entregar à própria Côrte Suprema o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recurso. Preferiu o legislador constituinte confiar nos próprios juizes da Excelsa Côrte para o desempenho dos altos e complexos poderes e competências que lhes foram reservados pelo Instrumento Constitucional. A propósito, tive ensejo de declarar, por ocasião do julgamento dos embargos opostos ao acórdão proferido na Representação n.º 700, trata-se de experiência que deverá ser posta em prática. Se não surtir os resultados que dela se esperam, a nossa Constituição não é imutável e uma Emenda Constitucional poderá alterá-la. Como escreveu o notável Juiz da Côrte Americana, que acabo de citar, o Juiz William O. Douglas, em substancioso estudo sôbre "The Decline of Stare Decisis", a correção pelo Legislativo de possíveis erros do organismo jurisdicional nem sempre é fácil de ser levada a efeito. De resto, um govêrno responsável deverá atenuar incorreções cometidas — prática fiel às tradições democráticas. O respeito conferido a qualquer Tribunal deverá crescer sempre que seja êle sensível não só a corrigir os erros de outros Tribunais, mas, igualmente a confessar os seus

(2) Emenda Constitucional n.º 16/65, Parecer n.º 25/1965. Avulso do Congresso.

(3) That philosophy is reflected in what Thomas Jefferson wrote about the Constitution. "Some men look at constitutions with sanctimonious reverence, and deem them like the ark of the covenant, too sacred to be touched. They ascribe to the men of the preceding age a wisdom more than human, and suppose what they did to be beyond amendment. I knew that age well; I belonged to it, and labored with it. It deserved well of its country. It was very like the present, but without the experience of the present; and forty years of experience in government is worth a century of book-reading; and this they would say themselves, were they to rise from the dead". (An Autobiography of the Supreme Court, ed. Alan F. Westin, 1964, p. 344).

próprios erros" (4). É que os próprios juizes da Alta Côte que elaboram cotidianamente a jurisprudência, recolhidos em outros Tribunais, na cátedra e na advocacia, se presumem os mais qualificados a fixar as regras de processo e a admissão e processamento dos recursos, nos feitos de sua competência. Eles mesmos, com a prática, com a experimentação de um sistema, melhor poderão estabelecê-lo e alterá-lo, cabendo, aqui, essa observação de Eschbach: "*C'est juste, car il est raisonnable, d'admettre comme vrai ce qui a été plusieurs fois examiné et constamment décidé... par un grand nombre d'hommes réputés probes et instruits*" (5).

O Supremo Tribunal, valendo-se desta nova competência constitucional que a vigente Carta Política lhe conferiu, já promoveu a reforma, em parte, de seu Regimento Interno, e regulou a competência das turmas e do plenário, dispôs sôbre os recursos cabíveis, nos processos de sua competência (6).

No julgamento dos embargos na Representação n.º 700, por considerável maioria, manifestou-se a Alta Côte no sentido de que essa competência processual é exclusiva. Nem pode a legislação ordinária dispor a respeito (7). O eminente Ministro Aducto Cardoso, que teve assento no Supremo Tribunal após a votação da Carta de 1967, foi, como Deputado, relator da parte relativa ao Poder Judiciário na discussão do Projeto da nova Constituição. Assim se manifestou Sua Excelência sôbre essa nova competência: "Tenho... ponto de vista firmado... no sentido de que o dispositivo constitucional constitui verdadeira delegação legislativa ao Tribunal para disciplinar o processo na sua área." A rigor, nem se trata de delegação legislativa. O que fez a Constituição foi retirar essa matéria da área legislativa, abandonando velha tradição constitucional, e colocá-la na área do regimento interno do Supremo Tribunal. O certo, incontestável é que tais normas passaram a ser da competência exclusiva do Excelso Pretório, que, a respeito, dispõe sem restrições, prevalecendo suas normas sôbre quaisquer normas, mesmo legislativas. Sôbre êsse ponto o jurista Seabra Fagundes assim se manifestou em estudo recente: "Com a Constituição vigente o direito regimental ganha, no Supremo, proporções muito amplas. Passa de supletivo da legislação processual emanada do Congresso, a direito principal e exclusivo na disciplina dos feitos da competência originária da Côte, bem como no recurso extraordinário" (8). Melhor diria, de qualquer recurso de sua competência.

(4) "It is, I think, a healthy practice (too infrequently followed) for a court to re-examine its own doctrine. Legislative correction of judicial errors is often difficult to effect. Moreover, responsible government should entail the undoing of wrongs committed by the department in question. That course is faithful to democratic traditions. Respect for any tribunal is increased if it stands ready (save where injustice to intervening rights would occur) not only to correct the errors of others but also to confess its own". (Ob. cit., p. 337).

(5) Eschbach, *Introduction Generale à l'Étude du Droit Positif*, p. 25.

(6) "Diário da Justiça" de 16-3-1967.

(7) Os embargos, então opostos, só foram admitidos porque entendeu a maioria que o Regimento Interno não tratou do processo de representação e os embargos estavam previstos na Lei n.º 4.373, de 1964, que assim, não estava revogada.

(8) SEABRA FAGUNDES, *O Poder Judiciário na Constituição de 1967*. Rev. de Dir. da Proc. Geral do Estado da Guanabara, vol. 16, p. 9.

Valendo-se desta competência, o Supremo poderá regular o processo do recurso extraordinário e demais recursos para êle interpostos, desde quando apresentados nos demais Tribunais estaduais e federais.

Nos Estados Unidos, a Côrte não tem poderes para regular o processo de julgamento, tanto que, em 1925, solicitou ao Congresso o "Ato dos Juizes". Mas, nas questões regimentais, puramente regimentais, como policia do julgamento, êsse poder vai ao exagêro. O Presidente da Côrte, sem mais, cassa a palavra ao advogado. Os juizes os interrompem como bem o entendem e os crivam de perguntas, às vêzes incômodas ou irônicas.

A propósito, escreve Samuel Krislov: "A Côrte tem limitado severamente o tempo concedido aos advogados. Conta-se que o Presidente Hughes interrompeu um defensor cujo tempo havia expirado, em meio a uma palavra de apenas uma sílaba! A Côrte não espera nem acolhe a oratória rebuscada e os juizes estão à vontade para interromper a oração, com o fito de apontar aspectos que desejam ver esclarecidos, de costume, durante o tempo concedido ao advogado. Algumas nuances do voto final podem ser freqüentemente deduzidas do sentido das perguntas, mas, é igualmente verdadeiro que o juiz pode procurar uma resposta para um aspecto que irá auxiliar o seu convencimento, embora dando a impressão de que visa a embaraçar o advogado com questões de sentido dúbio (9).

Assinale-se, pois, a relevância do poder regimental conferido ao Supremo Tribunal pela Constituição vigente, outorgando-lhe a competência para regular o processo e o julgamento das causas e dos recursos que lhe são dirigidos.

### DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Outra relevante alteração introduzida pela Constituição de 1967 refere-se à matéria constitucional. Ao Supremo Tribunal deu-lhe a nova Carta Política poderes expressos para processar e julgar "a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual" (art. 114, I, D). Anteriormente, antes da Emenda Constitucional n.º 16, tal competência se limitava às leis estaduais, mesmo assim mediante o processo de intervenção para assegurar a observância dos seguintes princípios: forma republicana representativa, independência

---

(9) "The Court has severely limited the time allotted to the attorneys; Chief Justice Hughes is said to have cut off a counsel whose time had expired in the middle of a one-syllable word. The Court neither expects nor welcomes elaborate oratory, and the justices feel free to interrupt the argument in order to bring up points they wish clarified, usually within the attorney's time. Some clues to the final vote can often be deduced from the questioning, but it is also true that a justice may seek out an answer to a point that will help in developing his position rather than to embarrass the lawyer by presenting him with thorny problems".

(SAMUEL KRISLOV — "The Supreme Court in the Political Process" — p. 61, General Editors, 1966).

e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; a proibição e reeleição dos governadores e prefeitos para o período imediato; a autonomia municipal, as garantias do Poder Judiciário.

O Alto Pretório apreciou inúmeras representações do Procurador-Geral da República na defesa desses princípios, quando postergados pela legislação estadual.

A Carta vigente não condiciona a representação do Procurador-Geral à defesa dos princípios enunciados. Agora, em qualquer caso, desde que ocorra inconstitucionalidade de ato legislativo ou ato normativo federal ou estadual, o Procurador-Geral poderá solicitar o pronunciamento do Supremo Tribunal, argüindo a inconstitucionalidade (Const., art. 114, 1 I).

Esta iniciativa do Procurador-Geral deverá ser regulada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal, prevalecendo, até que a Côrte o faça, os dispositivos da Lei n.º 4.337, de 1.º-6-64. Foi o que decidiu o Supremo Tribunal, no julgamento dos Embargos na Representação n.º 700.

Eis a meu ver o mais importante poder conferido pela Constituição de 1967 ao Supremo Tribunal Federal: declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual que lhe fôr proposta pelo Procurador-Geral, invalidar normas legislativas votadas pelo Congresso e pelas Assembléias com sanção do Presidente da República, ou Governador, ou mesmo os decretos-leis por aquêles baixados (Const., art. 58), desde que contrários à Constituição.

Nos Estados Unidos, como é sabido, as Córtes decidem matéria constitucional, mas, nos feitos de sua competência originária ou recursal ou quando avocam processos para julgamento, por provocação do **Solicitor General**. A Côrte Suprema dos Estados Unidos, no curso de tôda a sua existência, declarou apenas a inconstitucionalidade de menos de 80 leis <sup>(10)</sup>, o que, de resto, vem em abono da sabedoria do Congresso americano: não elabora, quase nunca, leis inconstitucionais.

Pela nova competência, o nosso Supremo Tribunal poderá fazer o contrôle da constitucionalidade mesmo de lei federal, por iniciativa, mediante representação do Procurador-Geral da República. Geralmente esta alta autoridade tomará tal iniciativa por solicitação do Chefe do Executivo federal, como as tem tantas tomado por solicitação dos Governadores dos Estados, quanto a leis estaduais, quando há veto e o veto é rejeitado. O Supremo, em tal hipótese, julga em tese e seu pronunciamento é levado ao conhecimento do Senado para suspender a vigência da lei (Const., art. 45,

---

(10) In fact there have been fewer than eighty federal laws declared to be unconstitutional in the history of the nation. (Warren, *ob. cit.*, p. 257).

n.º IV). Ao Senado tem-se reconhecido certa discricionalidade, no tempo, para levar a cabo essa competência. Mas, uma vez exercida, não pode reconsiderá-la. Do contrário estaria julgando a decisão do Supremo Tribunal (11).

Antes desta norma, a primeira vez inscrita, em nosso direito constituído, na Emenda Constitucional n.º 16, art. 2.º, letra k, discutia-se se podia o Chefe do Poder Executivo federal ou estadual deixar de cumprir a lei por êle reputada inconstitucional. Se a norma fôra sancionada pelo Presidente da República, ou Governador na esfera estadual, tinha-se que a resposta era geralmente pela negativa. A sanção em face do poder do veto, não usado, importava em reconhecimento pelo Executivo da constitucionalidade da norma. A questão surgia relevante, quando o veto era oposto, mas, rejeitado. Não poderia a lei usurpar função privativa do Presidente ou Governador, como v. g., fazendo o provimento de cargo público. Em tais casos, mormente de invasão de competência do Executivo, tinha-se geralmente que poderia êste deixar de cumprir a norma, ensejando recurso ao Poder Judiciário, que decidiria em cada caso concreto.

Agora, em face do poder de iniciativa de declaração de inconstitucionalidade conferido ao Procurador e a competência outorgada à Suprema Côrte de proferir julgamento a respeito dessa mesma inconstitucionalidade, tem-se que não pode o Presidente ou Governador deixar de cumprir a lei sob fundamento de inconstitucionalidade. O ato deverá ser submetido pelo Procurador-Geral ao Supremo, que pode, liminarmente, conforme disposição regimental, pelo relator ou plenário, suspender a vigência da lei até o julgamento definitivo. No julgamento do RMS n.º 16.003, no voto que então proferi, assinalei essa orientação do Supremo Tribunal, fortalecida na opinião do eminente Ministro Prado Kelly.

Este poder de declarar a lei inconstitucional que está inscrito em nossa Carta Política, não o está de modo expresso na Constituição dos Estados Unidos, mas, tornou-se principio consagrado no sistema judiciário dos Estados Unidos quando John Marshall, no famoso caso *Marbury V. Madison*, sustentou que a essência mesmo da atividade jurisdicional reside em decidir entre a Constituição e a lei, quando conflitam — **to decide between the Constitution and a law, when they conflict, is the very essence of judicial duty** (12).

Robert H. Jackson, no seu excelente "The Struggle for Judicial Supremacy", explica como o grande Presidente da Côrte conseguiu a implantação do principio. Foi quando o Presidente Adams nomeara *Marbury* para o cargo de Juiz de Paz de Washington, e não chegara êste último a receber o título de nomeação. O Secretário de Estado, ao deixar o cargo para reassumir suas funções na Suprema Côrte, não entregara ao

(11) EDGARD COSTA, Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal, vol. V. pág. 199/241.

(12) EARL WARREN, *Iv. cit.* p. 257.

nomeado a comissão a que tinha direito. O novo Secretário, Madison, por instruções do Governo Jefferson que acabava de se empossar, recusou-se a entregar o título a Marbury. Este, através de um *mandamus*, requereu à Suprema Corte que ordenasse ao novo Secretário a posse da comissão a que tinha direito, fundando-se em lei que à Corte dava tal poder. Marshall, investido novamente em suas funções de Presidente da Corte Suprema, pois fôra ele quem deixara o cargo de Secretário (13), denegou o *mandamus* impetrado, sob a alegação de que a lei não podia garantir à Corte poderes mais amplos que aqueles conferidos pela Constituição que não focalizava a hipótese do *mandamus*. O Juiz da Suprema Corte, Robert H. Jackson, escreveu a respeito: "Foi magistral a estratégia de dar aos jeffersonianos uma vitória baseada na doutrina da qual eram os mais acirrados opositores. Marshall entendia tanto de política como de lei (Marshall knew his politics as well his law). Os adeptos de Jefferson não poderiam insuflar o povo contra a doutrina que os beneficiara. Marshall aproveitou-se para fixar a doutrina da supremacia judicial, de maneira efetiva. E Jefferson não pôde deixar de acatar uma decisão a seu favor; não poderia intentar uma ação contra uma teoria legal. A supremacia judicial na interpretação da Constituição estava de tal maneira entranhada em uma vitória de Jefferson, que não poderia ser por ele atacada. Assim, ela se tornou parte integrante da tradição da Suprema Corte e do nosso pensamento constitucional (14).

Era o triunfo da doutrina antes exposta por Hamilton, no n.º 78 do *Federalista*: "A interpretação das leis é a função própria e peculiar dos tribunais. Uma Constituição é, de fato, e deve ser considerada pelos juizes como uma lei fundamental. Pertence-lhes, assim, determinar o seu sentido, bem como o de qualquer lei particular votada pelo Legislativo, e, no caso de haver diferenças irreconciliáveis entre as duas, preferir a vontade do povo declarada na Constituição à do legislador, expressa na lei."

Em nosso País, este postulado fundamental, este importante poder conferido aos juizes de qualquer instância, com recurso para as Cortes de Justiça e para o Supremo Tribunal em última instância, está expressamente inscrito na Lei Máxima do País (Const., arts. 111 e 114).

(13) "The case involved some pretty legal questions. Today it would also involve an ethical standard which would forbid Marshall to sit in a case founded on acts and omissions to which he had been a party. He not only sat, but, he wrote the opinion." (Robert H. Jackson, *The Struggle for Judicial Supremacy*, p. 28, N. York, 1941).

(14) "The strategy of giving the Jeffersonians a victory by invoking a doctrine of which they were the bitter opponents was masterly. Marshall knew his politics as well as his law. The Jeffersonians could not well arouse the people against the doctrine by which they had won their case. Marshall had fixed in the law the doctrine of judicial supremacy, and he had fixed it in a most sheltered position. Had he declared the doctrine in a case where the decision went against Mr. Jefferson, there is little doubt that the President would have defied the Court and at that time the people would probably have sustained him. But Jefferson could not defy a decision in his favor; he could make no issue over a legal theory. Judicial supremacy in constitutional interpretation was so snugly anchored in a Jeffersonian victory that it could not well be attacked." (Ob. cit., p. 27).

É incontestável que êle conquistou para a magistratura poder de real destaque, daí decorrendo outras conquistas, podêres e funções, que as Cartas Políticas registram em louvor à Justiça e em benefício dos jurisdicionados.

E recolhendo êstes formidáveis instrumentos de atuação que a Carta Política nos confiou, fiel ao princípio de Hamilton e consagrado pela eloquência de Marshall, podemos repetir com o atual Presidente da Côrte Suprema Americana, preclaro Earl Warren: "... somos eternamente gratos àqueles que promulgaram a nossa Constituição, a quem afetuosamente chamamos nossos Precursores (**Founding Fathers**). Eles nos legaram o instrumento da nossa liberdade; a âncora com que se fixa um Judiciário independente, como um dos três ramos coordenados de nosso sistema de govêrno. Para nós, que temos assento nas Côrtes Judiciárias, deixaram êles um desafio diário, na luta pela proteção e preservação dessa liberdade, em benefício daqueles que virão depois de nós" (15).

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO

#### Decisão contra a letra da lei

A nova Carta já não contempla o recurso extraordinário quando a decisão de última instância de outros Tribunais ou Juizes "fôr contrária à letra de tratado ou lei federal". A Constituição de 1967 dispõe no art. 114, n.º III, letra **a**, que cabe o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida "fôr contrária a dispositivo desta Constituição **ou negar vigência de tratado ou lei federal**".

A alteração foi proposital, com a finalidade de afastar os recursos fundados em violação de lei federal.

Como é sabido, êsse dispositivo era apontado como responsável pela chamada crise do Supremo Tribunal.

Êste caso ora revogado de recurso extraordinário com fundamento na letra **a** surgira na Constituição de 1934, por indicação do Ministro Artur Ribeiro. A Comissão Constitucional o recusou daí resultando a saída do saudoso *Ministro mineiro da Comissão* (16). O certo é que o dispositivo foi inscrito na Carta Política então votada, com a objeção e recriminação dos tratadistas (17).

(15) "We are eternally grateful to those who drafted our Constitution, and whom we affectionally call the Founding Fathers. They gave us the charter of our freedom, the anchor of which is an independent judiciary as one of the three coordinate branches of our government. To those of us who sit on the courts of our nation, they left a daily challenge to protect and preserve that freedom in trust for those who are to follow us". (Warren, *liv. cit.*, p. 257).

(16) MATOS PEIXOTO, *Recurso Extraordinário*, pág. 236, nota 5).

(17) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, III, n.º 30, pág. 74, 2.ª ed.)

A Carta atual o substitui mantendo contudo, de modo geral, os demais casos da Constituição de 1946.

Ao invés do recurso quando a decisão recorrida fôr contrária à letra de tratado ou lei federal, a Carta vigente prevê recurso extraordinário, como se disse, quando a decisão "negar vigência de tratado ou lei federal".

Eis a novidade. Na Constituição de 1934, a expressão "vigência" surgiu ao lado de validade de lei federal, "quando se questionar sôbre a vigência ou a validade da lei federal em face da Constituição". Na reforma de 1926, o recurso já havia do mesmo modo sido previsto "quando se questionar sôbre a vigência, ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar aplicação".

A princípio, mesmo em face da reforma de 1926, a expressão teve interpretação restrita, "o desconhecimento da autoridade da lei federal" (Matos Peixoto) e esse motivo existe, segundo o mestre, não só em caso de vigência como de validade (ob. cit., pág. 253). Mas, o certo é que surgiram as interpretações construtivas: "Se a decisão resolve a questão contra a lei, a lei deixa de ser aplicada, isto é, de ter vigor na hipótese" (Lafayette). Com fundamento em tal interpretação, em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal a que tive a honra de presidir, o eminente Ministro Prado Kelly, no RE n.º 45.255, sustentou após a Constituição de 1967, a equivalência entre negar validade da lei ou não aplicá-la a caso por ela expressamente regulado. É a opinião de Epitácio Pessoa pelo ilustre Ministro relator então invocada: "O recurso deve ser admitido, não só quando a Justiça local decide contra a validade de lei federal, mas, também quando deixa de aplicá-la a um caso por ela expressamente regulada" (18).

Na verdade, à finalidade da alteração o Supremo Tribunal deve reverência: não cabe o recurso quando a decisão fôr contra a letra de tratado ou de lei federal, caso da letra a do art. 101, n.º III, da Constituição de 1946. Desta sorte, quando se decide que a espécie é regida por determinado dispositivo e em tôrno dêle surgem as várias interpretações doutrinárias, de juristas e tratadistas, o recurso não tem cabimento. O recurso caberá quando na controvérsia não fôr observado dispositivo que deve regê-la, dispositivo que certo resolveria o caso, se fôsse aplicado.

O Supremo Tribunal, em verdade, após a alteração de que se trata, tem sido mais severo, do que antes, na admissão e provimento do recurso com fundamento na letra a. O recurso extraordinário, com efeito, é apêlo excepcional, reservado às questões de relevância, onde sobretudo haja interêsse público no seu conhecimento e provimento.

(18) O Direito, vol. 96, pág. 115/118.

Castro Nunes esclarece que a função do recurso extraordinário não é corrigir sentenças erradas, retificar a apresentação dos fatos ou apreciação de provas nos julgados locais. A boa ou má aplicação, por erro de interpretação ou a má apreciação da hipótese, nos seus contornos de fato, não basta para autorizar o recurso. "Por isso mesmo é incabível, e assim se tem entendido predominantemente, no caso em que se argüa que era outro o dispositivo legal a aplicar ou que a questão era criminal e não civil, que aplicável seria esta ou aquela lei federal e não a adotada nas instâncias locais para disciplinar a espécie" (19).

Na verdade, o que importa, como escreve o consagrado constitucionalista, é "a autoridade, a preeminência e a eficácia do direito federal, razão de ser do recurso extraordinário". Ampliá-lo além desses limites é desnaturá-lo, convertendo-o em apelação. Mas, na prática, como reconhece o antigo juiz da Corte Suprema, ainda não se construiu, em definitivo, a doutrina do recurso. A jurisprudência é empírica, não fornece elementos seguros para dela extrair uma teoria. O certo, como assinala, é impressão do caso concreto no desacerto ou injustiça da decisão local ainda domina o exame, deixando à margem a natureza e destinação do recurso. É incontestável que êle tem contudo a finalidade de garantir a inteireza da Constituição e das leis federais. É válida a citação de Francisco Campos: "Instituído para garantir a aplicação do direito federal onde haja êle de ser aplicado, a Corte Suprema, no seu julgamento, há de ater-se estritamente à questão sobre a qual lhe confere o instrumento constitucional o poder de revisão" (20).

O recurso tem a destinação de orientar a jurisprudência nacional, de todos os juizes e tribunais, dando à lei lídima interpretação, reforçando-lhe a autoridade e a exata aplicação, pois, tal finalidade interessa à existência mesma da República.

Nos Estados Unidos, o **Justice** William Howard Taft, defendendo perante o Congresso americano o Ato dos Juizes, e que viria a se tornar no Ato de 1925, dizia com irrecusável precedência: "Nenhum litigante deve ter mais de duas chances — o julgamento original e o de revisão — e os juizes e as Côrtes intermediárias são aptos para tanto. Quando uma questão vai além, não se visa, em primeiro lugar, a garantir o direito das partes. A função da Corte Suprema é a de cristalizar e estabilizar os princípios legais em benefício do povo, detendo-se em questões constitucionais, igualmente em benefício deste País" (21).

(19) CASTRO NUNES, Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, pág. 317).

(20) FRANCISCO CAMPOS, Direito Constitucional, ed. Rev. Forense, 1942, pág. 227).

(21) "William Howard Taft, testifying before Congress on what became the 1925 Acts, said: "No litigant is entitled to more than two chances, namely, to the original trial and to a review, and the intermediate courts of review are provided for that purpose. When a case goes beyond that, it is not primarily to preserve the rights of the litigants. The Supreme Court's, passing upon constitutional questions and other important questions of law for the public benefit". (Anthony Lewis, Gideon's Trumpet, p. 24, 1964).

A propósito, assinala Anthony Lewis que Hughes emitiu o mesmo pensamento, mais sucintamente, em carta a um Senador: "A revisão pela Suprema Corte é de interesse da lei, sua exposição apropriada e refôrço (*and enforcement*), e não em mero interesse dos litigantes" (22).

E, 24 anos após a reforma, em 1949, o Presidente Fred Vinson: "Para garantir desempenho efetivo, a Suprema Corte deve continuar a decidir apenas as questões que envolvam aspectos cujo alcance exceda de muito o simples interesse das partes" (23).

Para êsse fim, é que, por solicitação dos Juizes da Corte, foi baixado o Ato de 1925. A Corte, então, estava embaraçada com inúmeros processos, alguns, os *appeals* de julgamento obrigatório. Anthony Lewis assim se refere aos fatos: "Assim, para possibilitar à Suprema Corte cumprir sua relevante tarefa, foi preciso desenvolver um método que reduzisse a pleora de casos ajuizados. Mais aguda se tornou o problema nos primeiros anos dêste século, quando a Corte se achou quase completamente comprometida pela exaustão de sua pauta de trabalhos. Os juizes se soterravam sob o número de casos sem conta, alguns dêles até de grande importância, e somente podiam ser julgados anos depois de ajuizados. Diante disso, a Corte através de uma comissão de juizes, encaminhou ao Congresso uma solução legislativa, promulgada por êle através do "Ato dos Juizes" de 1925. A solução era simplesmente tornar a jurisdição da Corte, tanto quanto possível discricionária, situando os juizes numa margem de liberdade no tocante à admissão da lide".

Assinala o ilustre monografista, com certa ironia, que hoje uma das principais tarefas dos Juizes da Corte consiste em escolher as causas que por êles devam ser julgadas. Para tanto, o instrumento apropriado é a petição de "*writ of certiorari*". Com essa nomenclatura estranha, o *writ* deriva, etimologicamente, do latim "*certiorari volumus*", que significa "desejamos ser certificados" — um antigo recurso utilizado para fazer subir os autos de uma Corte inferior, para revisão em instância superior. O *writ* não é tão complicado quanto o seu nome; ao impetrá-lo, o litigante está apenas solicitando à Corte que profira uma decisão sobre o seu caso" (24).

(22) "Hughes put the same thought more succinctly in his letter to Senator Wheeler: "Review by the Supreme Court", he said, "is in the interest of the law, its appropriate exposition and enforcement, not in the mere interest of the litigants". (Anthony Lewis, *Gideon's Trumpet*, p. 25, 1964).

(23) "An in 1949 Chief Justice Fred M. Vinson, addressing the American Bar Association, told the lawyers: "To remain effective, the Supreme Court must continue to decide only those cases which present questions whose resolution will have immediate importance far beyond the particular facts and parties involved." (Anthony Lewis, *op. e p. cit.*).

(24) "Since 1925 one of the most important duties of the Supreme Court has been to decide whether it will decide. The technical device used is a petition for a writ of certiorari. This formidable-sounding beast is descended etymologically from the Latin *certiorari volumus*, "we wish to be certified" — an old writ used to bring the certified record of a case up from a lower court for immediate scrutiny by a reviewing bench. The writ is not so mysterious as its name. In applying for one, the litigant is simply asking the Supreme Court to hear his case. When the Court grants the writ, there are no great formalities that follow: both sides are simply notified by the Clerk that the justices are going to review the decision of the lower court." (Anthony Lewis, *op. e p. cit.*).

O efeito do mencionado Ato foi permitir à Côrte o conhecimento e o julgamento de um número muito maior de casos, os recursos não obrigatórios providos das Córtes Distritais Federais, com limitação dos casos de "Appeal" ou "writ of error", daí resultando em um excedente muito menor para o ano seguinte, a despeito do marcante aumento de casos julgados cada ano. Assim, em 1923, a Côrte deu seguimento a 392 em uma pauta de 1.157 processos, enquanto que, em 1958, foi dado seguimento a apenas 281 casos em 2.062" (25).

O atual Presidente da Côrte Americana, a seu turno, informa que 1.250.000 questões civis e 312.000 casos criminais foram registrados nas Córtes de jurisdição geral. Apenas 792 desses casos chegaram até à Suprema Côrte e, desse montante, apenas 17 decisões foram reformadas. Levando em consideração todos os casos que subiram à Côrte Suprema, de tôdas as Córtes, computando-se todos os recursos, a Alta Côrte decidiu 1.761 casos em nove meses de trabalho. É que com o Ato dos Juizes de 1925, a Côrte ficou com o poder de, em qualquer caso, exceto os recursos originários, de denegar sumariamente a ordem solicitada no "writ", sempre que a decisão inferior fôsse obviamente correta; quando a questão não fôra formulada apropriadamente na instância inferior, ou quando ela não fôsse de interesse público, ou, por qualquer modo, não estivesse madura para a decisão. Em todas esses casos, na petição escrita ou na contestação, à disposição de todos os juizes, denega o pedido sem debate oral e sem formular opinião escrita. A denegação do "writ" deixa a decisão à instância inferior, embora sem outra significação legal: não é uma afirmação da decisão, nem significa que a Suprema Côrte necessariamente está de acôrdo com ela (26).

Que dizer do nosso Supremo Tribunal que julgou, em 1966, cêrca de 9.175 processos, sendo no plenário 1.613, na Primeira Turma, 2.649; na Segunda, 1.858; na Terceira, 3.055 (27). Este ano, faltando o resultado das últimas sessões desta semana, já que se realizou hoje a última sessão do ano, o Tribunal julgou 7.692 processos, sendo 600 no plenário; 2.400 da Primeira Turma, 2.220 da Segunda e 2.478 da Terceira, realizando a Primeira Turma 45 sessões; a Segunda, 42 e a Ter-

(25) "The effect of the Act has been to permit Court to consider and dispose of many more cases, resulting in a smaller carry-over to the subsequent ter despite a marked increase in the number of cases docketed each year. Thus in 1923, the Court carried over 392 cases from a docket of 1.157, while in 1958, it carried over only 281 cases from a docket of 2.062. (E. P. CULLINAN, "Certiorari Jurisdiction of the Supreme Court", p. 5/6).

(26) "It might be of some interest to you to know that in all the State courts 1.250.000 civil cases and 312.000 criminal cases were filed last year in the courts of general jurisdiction. As I stated a moment ago, only seven hundred and ninety-two of this number only seventeen were reversed".

"It may interest you to know the Supreme Court, sitting always as a body, can dispose of 1.761 cases in nine months. It has not always been so."

(...) The denial of the writ leaves the decision of the lower court in effect, but it has no other legal significance. It is no an affirmance of the judgment and does not mean that the Supreme Court necessarily agrees with it.

(Warren, op. e p. cit.).

(27) Rev. de Dir. da Proc.-Geral do Estado da Guanabara, 1967, p. 4).

ceira 64 sessões. Nota-se que, com o aumento de números de Ministros, dificulta-se com as discussões o julgamento no plenário, como se previu.

Mas, isso não pode continuar. Essa pleora de julgamentos não pode continuar. Não podemos morrer soterrados debaixo de pilhas de autos. Como disse o Ministro Victor Nunes, somos Juizes, não estivadores.

Com a competência que a nova Constituição nos outorgou de regular o processo e o julgamento das causas no Supremo Tribunal Federal, com as medidas que teremos de propor ao Congresso, haveremos de dar solução à velha crise, à chamada "crise do Supremo Tribunal Federal".

### OUTROS PODÉRES E COMPETENCIAS

Não falarei, aqui, da nova competência, a da "declaração de suspensão de direitos políticos, na forma do art. 151" (Const., art. 114, I, f). Essa competência constitucional, para ser exercida, depende do processo que a regulará, e êsse processo ainda não foi estabelecido. A suspensão dos direitos políticos, pela Constituição, determina tão-sòmente a perda do mandato eletivo, cargo ou função pública (Const., art. 144, § 1.º). Surge a questão, em face do princípio de igualdade de todos os brasileiros perante a Constituição e as leis, e do princípio de que a lei mais benigna derroga a anterior mais rigorosa, se subsiste a pena de confinamento, e esta outra, a de ser Presidente da República, uns só podendo ser julgados pelo Supremo, outros por Tribunais inferiores como dispôs Ato de vigência limitada. São questões sòbre as quais não me manifestarei, por isso que, sòbre elas talvez seja chamado a me pronunciar, como Juiz, no Supremo Tribunal Federal.

A propósito, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal no princípio dêste ano, coube-me receber o Presidente Castello Branco, na sua última visita ao Supremo Tribunal, ao deixar o Govêrno. No discurso que então pronunciei, ao ensejo de agradecer a visita, destaco êste trecho: "Todos sabemos que não é fácil harmonizar a ordem política com os programas e propósitos revolucionários. No fervilhar das paixões, nós, os Juizes, nem sempre somos compreendidos. É que, no exercício de nossas funções, não podemos ficar a favor, nem contra, precisamente porque somos Juizes, escravos da Lei, que juramos cumprir e de acôrdo com a qual julgamos."

Eu falo na minha doce terra mineira, na minha gloriosa Faculdade, berço dos melhores ensinamentos. É para a boa gente de Minas, com suas tradições liberais e generosas, para a gente boa, simples e honrada de minha terra, que meu pensamento se volta, nos momentos difíceis, em busca de inspiração e para recobrar o ânimo, consolidar a confiança nos destinos humanos, fortalecer a fé nas instituições, convicto da grandeza de nossa Pátria, do Brasil de amanhã!

# **IMUNIDADES PARLAMENTARES**

*Raul Machado Hortá*

*Professor Catedrático de Direito Constitucional  
da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal de Minas Gerais*

**SUMÁRIO:** 1. Imunidades e proteção do mandato legislativo. 2. Imunidades, Prerrogativas e Privilégios. 3. Espécies de imunidades. Domínio específico. 4. Suspensão da imunidade processual. Critérios do Direito Parlamentar. 5. A iniciativa do pedido de licença. 6. Princípio da especialização da licença. 7. As imunidades dos Deputados Estaduais. Imunidades e autoridades federais. Jurisprudência e Doutrina. 8. Revolução, Ordem Jurídica e Poder Constituinte originário. Ato Institucional, imunidades, direitos políticos e mandato legislativo. Os poderes extraordinários. 9. Inquérito Policial Militar. A investigação autorizada pelo Ato Institucional. Inquérito policial e processo criminal. Indiciado e denunciado. Atos instrutórios e atos processuais. Inquérito, processo e princípio de prévia licença.

## 1. Imunidades e Proteção do Mandato Legislativo

As imunidades parlamentares estão universalmente vinculadas à proteção do Poder Legislativo e ao exercício independente do mandato representativo. As críticas porventura dirigidas ao instituto, na sua ampla acepção, ou à aplicação que lhe vêm dando os órgãos legislativos, nos casos concretos, não dissipam os fundamentos das imunidades. A doutrina constitucional estrangeira, através de seus mais autorizados autores, não oferece discrepância digna de registro, e os juízos coincidentes revelam a tranqüila permanência dos fundamentos das imunidades (Cf. *Léon Duguit* – “*Traité de Droit Constitutionnel*” – volume IV – p. 206 – 2ª edição. *Julien Laferrière* – “*Manuel de Droit Constitutionnel*” – 2ª edição – p. 707. *Joseph Barthélemy* – “*Traité Elémentaire de Droit Constitutionnel*” – 1926 – p. 485. *A. Esmein* – “*Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*” – volume II – 7ª edição – p. 380. *G. Vedel* – “*Cours de Droit Constitutionnel*” – 1954-1955 – p. 668. *Roger Pinto* – “*Éléments de Droit Constitutionnel*” – 2ª edição – p. 429. *Georges Burdeau* – “*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*” – 9ª edição – p. 486. *Marcel Prélot* – “*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*” – 2ª edição – p. 707. *Maurice Duverger* – “*Institutions politiques et Droit Constitutionnel*” – 5ª edição – p. 589. *Eugène Pierre* – “*Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire*” – 1893 – p. 1.054. *V. E. Orlando* – “*Diritto Pubblico Generale*” – p. 482. *Orestes Ranalletti* – “*Istituzioni di Diritto Pubblico*” – 2º volume – p. 384/385. *Paolo Biscaretti di Ruffia* – “*Diritto Costituzionale*” – vol. 1º – p. 401. *C. Mortati* – “*Istituzioni di Diritto Pubblico*” – 5ª edição – p. 385 – *F. Pergolesi* – “*Diritto Costituzionale*” – 14ª edição – p. 331. – *Emilio Crosa* – “*Diritto Costituzionale*” – 4ª edição – p. 283. *Alfonso Tesaurò* – “*Istituzioni di Diritto Pubblico*” – vol. 1º – p. 255. *David K. Weston* – “*The Constitution of the United States*” – vol. 1º – p. 306. *Charles Beard* – “*American Government and Politics*” – 10ª edição – p. 138. *Harold Zinuk* – “*Government and Politics in the United States*” – 3ª edição – p. 342. *Gosnell* – *Lancarer* – *Rankin* – “*Fundamentals of American Government*” – p. 202. *Ferguson-McHenry* – “*The American Federal Government*” – 4ª edição – p. 219. *Adolfo Posada* – “*Tratado de Derecho Politico*” – vol. 2º – p. 481. *C. Herman Pritchett* – “*The American Constitution*” – p. 164. *Gonzalez Calderon* – “*Derecho Constitucional Argentino – História, Teoria y Jurisprudencia de la Constitución*” – vol. 2º – 3ª edição – p. 503.)

Os intérpretes das Constituições Brasileiras sempre deram ênfase aos fundamentos originários das imunidades parlamentares. (Cf. *Pimenta Bueno* – “*Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*” – 1857 – 1ª parte – p. 118. *Carlos Maximiliano* – “*Comentários à Constituição Brasileira*” – 1918 – p. 289. *João Barbalho* – “*Constituição Federal Brasileira – Comentários*” – 1924 – p. 93. *Aristides Milton* – “*A Constituição do Brasil – Notícia Histórica, Texto e Comentário*” – 2ª edição – p. 86. *Themístocles Brandão Cavalcanti* – “*A Cons-*

tuição Federal Comentada” — 2ª edição — vol. 2º — p. 33. *Pontes de Miranda* — “Comentários à Constituição de 1946” — 3ª edição — p. 406. *Alcino Pinto Falcão* — “Constituição Anotada” — vol. 1º — p. 132).

As imunidades receberam sua consagração inicial nas práticas, nos costumes e depois ingressaram em texto do fragmentário Direito Constitucional inglês. As primeiras Constituições escritas no século XVIII conferiram eminência hierárquica e normativa às regras preservadoras da independência e da liberdade do membro do Poder Legislativo. As imunidades dos *Congressistas* foram inscritas no artigo I, seção 6.1, da Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787: — “They shall in all cases, except treason, felony and breach of the peace, be privileged from arrest during their attendance at the session of their respective houses, and in going to and returning from the same; and for any speech or debate in either house, they shall not be questioned in any other place”. As imunidades *parlamentares*, que tiveram prévia adoção em textos esparsos da Assembléia Nacional francesa, receberam posterior referência na seção V, 7, da Constituição Francêsa, de 3 de setembro de 1791, elaborada pelo constituinte revolucionário: “Les représentants de la nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants”. O Direito Constitucional ocidental converteu as *imunidades* em regra constitucional comum, que se reproduziu nos textos do constitucionalismo monárquico, republicano, presidencial, parlamentar, unitário ou federal, dos séculos XIX e XX. O princípio do constitucionalismo liberal perdurou nas instituições políticas do constitucionalismo social do primeiro e do segundo após-guerra.

As imunidades dos membros da Assembléia-Geral, no Império, e dos membros do Congresso Nacional, na República, são regras constantes do Direito Constitucional Brasileiro. (Constituição do Império, de 25 de março de 1824, artigos 26 e 27; Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, artigos 19 e 20; Constituição Federal, de 16 de julho de 1934, artigos 31 e 32; Constituição de 10 de novembro de 1937, artigos 42 e 43; Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946, artigos 44 e 45). \* O conteúdo das imunidades seria invariável e comum, se a Constituição de 1937 não tivesse rompido o sistema constitucional

\* A Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 15 de março (art. 189), não alterou o conteúdo das imunidades parlamentares. Consagra a inviolabilidade, no amplo sentido (art. 34) e a improcessabilidade, com o inerente princípio da prévia licença. (Art. 34, § 1.º). Como se fez na Constituição Federal de 1946, também admite a suspensão das imunidades dos Deputados Federais e Senadores, durante o estado de sítio, desde que a medida se processe pelo voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencer o congressista. (Art. 154, parágrafo único). Mantém a regra que se introduziu na Emenda Constitucional n.º 9, de 22 de julho de 1964, a respeito da inclusão automática em Ordem do Dia do pedido de licença, se, no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre ele. (Art. 34, § 2.º). Inovação que poderá eventualmente atingir o gozo das imunidades é a relativa à sanção pelo abuso dos direitos individuais. Se a medida prevista no artigo 151 alcançar congressista, o processo, para suspensão dos direitos políticos, dependerá de licença da respectiva Câmara. (Art. 151, parágrafo único). A ampla inviolabilidade do art. 34, que ampara as opiniões, as palavras e os votos, será confrontada, no caso concreto, com o abuso dos direitos individuais, sempre dependente da apreciação final da respectiva Câmara.

anterior, para, em primeiro lugar, restringir o gozo da imunidade processual ao período de funcionamento do Parlamento, isto é, ao período de suas sessões, para suspendê-la no recesso legislativo, e, em segundo, limitar o alcance da imunidade real, mesmo quando as opiniões e os votos fôsssem emitidos no exercício das funções. A ruptura operada no texto outorgado de 1937 não encontrou sequer condições para sua concretização. O não-funcionamento do *Parlamento Nacional*, na vigência da Constituição de 1937, transformou as imunidades em fragmento da *Constituição nominal*. A Constituição Federal de 1946 restaurou as linhas tradicionais do instituto.

A força de irradiação das imunidades não se deteve no Direito Constitucional ocidental, cujas fontes se localizam no constitucionalismo liberal do século XVIII. Prosseguiu para se introduzir no modelo diverso do Direito Constitucional marxista. A adesão às imunidades, nesta outra área, nem sempre se operou de modo completo, e a adoção parcial, isto é, de uma das imunidades, com exclusão da outra, constitui a regra dominante nas Constituições da U.R.S.S., de 5 de dezembro de 1936 (artigo 52), *Romênia*, de 17 de abril de 1948 (artigo 59), *Hungria*, de 18 de agosto de 1949 (artigo 11 — II), da República Popular da *China*, de 20 de setembro de 1954 (artigo 37), que preferiram a *imunidade processual*, cuja suspensão depende de autorização do órgão legislativo, e repeliram a imunidade ideológica, que se consubstancia na liberdade de opiniões, palavras e votos. A imunidade dual foi acolhida, todavia, nas Constituições da República Socialista Federativa da *Iugoslávia*, de 7 de abril de 1963 (artigo 202), República Popular da *Bulgária*, de 4 de dezembro de 1947 (artigo 29), República Democrática *Alemã*, de 7 de outubro de 1949 (artigo 67 — 1-2-3), República Popular da *Tchecoslováquia*, de 9 de junho de 1948 (artigos 44-45-46). As novas Constituições de Estados Africanos se incorporaram à técnica universal de consagração das imunidades parlamentares: Constituição da *Guiné*, de 10 de novembro de 1958 (artigos 10 e 11); Constituição do *Alto Volta*, de 30 de novembro de 1960 (artigos 36 e 37); Constituição de *Madagascar*, de 29 de abril de 1959 (artigo 20); Constituição da República do *Mali*, de 22 de setembro de 1960 (artigo 18); Constituição da República Islâmica da *Mauritânia*, de 20 de maio de 1961 (artigo 29); Constituição da República do *Niger*, de 8 de dezembro de 1960 (artigos 36 e 37); Lei Constitucional da República do *Senegal*, de 7 de março de 1963 (artigo 50); Constituição do *Tchad*, de 16 de abril de 1962 (artigos 29 e 30); Constituição da República do *Togo*, de 14 de abril de 1961 (artigos 17 e 18).

## 2. Imunidades, Prerrogativas e Privilégios

É freqüente a associação entre imunidades e privilégios. As imunidades, na linguagem difundida dos publicistas, são *privilégios parlamentares*. A aproximação não é de boa técnica, e ainda encerra a desvantagem de atrair impugnação

fundada em princípio nuclear da organização democrática e republicana, como é o da *igualdade de todos perante a lei*. Ruy Barbosa já observou, a propósito do *privilégio parlamentar*, que é fácil “desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de *privilégio*”. (“Comentários à Constituição Federal Brasileira” — 2º volume — p. 38). Foi certamente a aversão republicana ao privilégio que levou Aurelino Leal, no seu comentário clássico, proclamar que “esses privilégios (as imunidades parlamentares) já fizeram seu tempo”, perfilhando as críticas de Amaro Cavalcanti e Carvalho de Mendonça. (“Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira” — Parte primeira — p. 286). A transposição da idéia de privilégio, para situá-lo na Câmara, no Senado, no Congresso, nas Assembléias Legislativas, no Povo, na Constituição, pode representar esforço dialético hábil, mas não remove a impropriedade. O privilégio, no sentido sociológico ou léxico, dispõe de irremovível impregnação egoística e anti-social. *Prerrogativas parlamentares*, e não privilégios parlamentares, eis o termo próprio, que neutraliza críticas superficiais e afasta a sobrevivência teimosa de qualificação de natureza estamental. Trata-se de expressão preferida no Direito Constitucional italiano. (Cf. Orestes Ranalletti — obra citada — p. 384. Pergolesi — obra citada — p. 331. Mortati — ob. cit. — p. 385. V. E. Orlando — op. cit. — p. 482. Vincenzo Miceli — “Principii di Diritto Costituzionale” — 2ª edição — p. 715. Pietro Virga — “Diritto Costituzionale” 5ª edição — p. 212. G. Balladore Pallieri — “Diritto Costituzionale” — 7ª edição — p. 208. Carlo Cereti — “Corso di Diritto Costituzionale Italiano” — 5ª edição — p. 330). Santi Romano (Principii di Diritto Costituzionale Generale” — 2ª edição — p. 229. “Corso di Diritto Costituzionale” — 4ª edição — p. 240) e Biscaretti di Ruffia (obra citada p. 401) adotam a locução “guarentigie parlamentari”, sem qualquer concessão ao termo impróprio. As imunidades não constituem direitos públicos subjetivos, mas uma situação objetiva. (Cf. Léon Duguit — obra citada — p. 213). Se fôsemos verdadeiros privilégios, na área do *ius singulare*, as imunidades poderiam formar direitos subjetivos. Não o sendo, e sim *prerrogativas*, melhor se ajustam à situação objetiva, no domínio do *ius commune*. Os privilégios satisfazem o interesse pessoal de seus beneficiários. As prerrogativas se distanciam da satisfação de interesses particularistas, visando ao regular exercício de funções do Estado.

A preferência aqui manifestada não decorre de simples disputa de palavras. Alcança, como se vê, a qualificação das imunidades no Estado democrático moderno. É necessário erradicar o emprêgo de “privilégios parlamentares”. A monarquia estamental e feudal naturalmente conheceu tais privilégios. A República e o próprio governo monárquico contemporâneo aboliram os privilégios, para conservar as *prerrogativas*. A incompatibilidade entre imunidades e privilégios é dado do regime político moderno. A incompatibilidade de privilégios

com a estrutura do Poder Legislativo não é menos intensa, como já assinalamos, e recentemente a ela se referiu *Giocoli Naci Paolo*, recordando a posição da doutrina publicística italiana na seguinte passagem:

“È infatti, opinione largamente diffusa che la guarentingia costituzionale non é un privilegio concesso alle persone, ma una prerogativa conessa alla funzione esplicata dalla persona stessa. In proposito si è anzi fatta una esatta distinzione tra il privilegio, che costituisce un trattamento di favore a vantaggio di una persona, a prescindere dalla funzione della quale essa possa essere investida, e la prerogativa che richiama il concetto di funzione, perchè destinata ad assicurare, nel caso in esame, l'indipendenza delle assemblee legislative, permettendo ai loro membri di esercitare le loro funzione senza ostacoli. È proprio perchè l'inviolabilità non é un privilegio per il parlamentare, ma una garanzia per l'assemblea, la Costituzione ha conferito a questa la facoltà di toglierla”. (“Prorogatio del Parlamento, mandato parlamentare e prerogative di parlamentari” — In “Rassegna di Diritto Pubblico” — julho-setembro de 1964 — p. 739).”

### 3. Espécies de Imunidades. Domínio Específico

Imunidades é expressão genérica, que deve ser decomposta para identificar os dois tipos ou espécies de imunidades. Existe a *imunidade real e material*, também denominada de *inviolabilidade* ou *irresponsabilidade*, conforme a preferência do sistema constitucional, e a *imunidade processual* ou *formal*. Ambas surgiram no singular ordenamento inglês, a princípio se manifestando nas práticas, nos usos, nos precedentes e nos costumes, sujeitas aos eclipses impostos por vontades despóticas, para finalmente receber a consagração de textos que recordam a gradual conquista das liberdades britânicas. (Cf. *Erskine May* — “*Traité des Lois, Privilèges et Usages du Parlement*” — Giard — E. Brière — 1909 — vol 1º — p. 102 e seguintes; *William R. Anson* — “*Loi et Pratique Constitutionnelles de L'Angleterre*” — Giard E. Brière — 1903 — vol. 1º — p. 178 e seguintes). A *inviolabilidade*, para usarmos a expressão consagrada no Direito Constitucional Brasileiro, protege as *opiniões*, as *palavras* e os *votos* do membro do Parlamento ou do Congresso Nacional no exercício do mandato.

A imunidade processual ou improcessabilidade ampara a liberdade pessoal do congressista ou do parlamentar, nos casos de prisão ou de processo criminal, dependendo a efetivação da primeira e o prosseguimento do segundo de *prévia licença* da respectiva Câmara, observada a regra da licença posterior, para a hipótese do flagrante de crime inafiançável. A *inviolabilidade* se relaciona com atos funcionais e exclui, para tais atos, a qualificação criminal. A improcessabilidade não veda a ação penal. O ato praticado, no seu domínio, é estranho ao exercício do mandato. Por isso, a regra constitucional reclama o conhecimento

do fato pela Câmara respectiva, para deliberar sobre a suspensão da imunidade processual, deferindo a licença para prisão ou processo criminal. Enquanto a inviolabilidade, no Direito Constitucional Brasileiro, é duradoura no tempo, pois a proteção aos votos, opiniões e palavras, manifestadas no exercício do mandato, não se extingue no tempo, apesar da extinção do próprio mandato, a improcessabilidade é temporária, com início e fim prefixados no texto constitucional.

Qual é o alcance destas imunidades? Até onde elas vão? A indagação sugere tema que se tem prestado a larga controvérsia. Os critérios de apreciação nem sempre coincidem. A interpretação política e a interpretação jurídica da norma constitucional podem conduzir a caminhos diversos. Por outro lado, a interpretação sofre o natural condicionamento do meio e da época. Fases tranqüilas não geram dissídios irremediáveis, enquanto os períodos de crise desencadeiam a carga emocional que perturba o raciocínio e compromete a serenidade.

No tocante à *inviolabilidade*, a situação atual, pelo menos na área das Constituições democráticas, não é a que descreveu. *E. Coke*, no século XVI, na célebre resposta ao *Speaker* da Câmara dos Comuns: "A liberdade de palavra vos foi concedida, mas deveis avaliar qual é o vosso privilégio. Ele não representa para cada um de vós a liberdade de dizer tudo que se deseja. Vosso privilégio é dizer *sim* ou *não*". (*Arskine May* — obra citada — p. 103). A inviolabilidade abrange os discursos pronunciados, em sessões ou nas Comissões, os relatórios lidos ou publicados, e assim os votos proferidos pelos Deputados ou Senadores. Protege o congressista ou parlamentar pelos atos praticados na Comissão de Inquérito Parlamentar. (Cf. *Léon Duguít* — obra citada — p. 207/208). Na tribuna, um Deputado acusa funcionário de concussão; fornecedor do Estado de furto; afirma que determinada pessoa é agente de potência estrangeira. Profere, afinal, palavras que, pronunciadas por outros, exporiam o seu autor à ação penal ou à responsabilidade civil. Mas, no caso do membro do Poder Legislativo, ele está protegido por ampla irresponsabilidade, que envolve os discursos, as palavras, os votos e as opiniões, manifestadas no exercício do mandato. (Cf. *Julien Laferrière* — obra citada — p. 707). A inviolabilidade obsta a propositura da ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo de opiniões ou votos, proferidos no exercício de suas funções. Ela protege igualmente os relatórios e os trabalhos nas Comissões. É absoluta, permanente, de ordem pública. (Cf. *Roger Pinto* — obra citada — p. 430). A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato. (*Marcel Prélot* — obra citada — p. 707). É a "*insindacabilité*" das opiniões e dos votos, no exercício do mandato, que imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil ou administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato. (*Mortati* — obra citada — p. 385).

Os abusos são freqüentes. A regra da inviolabilidade não é temperada pela existência de responsabilidade pessoal por falta grave. O Deputado, na tribuna, pode injuriar, caluniar, atingir, levemente, pessoas estranhas ao Poder Legislativo, que não poderão contestá-lo de imediato; incitar militares à desobediência. Só estará sujeito, para correção dos excessos ou dos abusos, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos. (*Joseph Barthélemy* — obra citada — p. 486). A fórmula clássica de *Royer-Collard* — “La tribune n’est responsable que de la Chambre” — ainda é princípio fundamental no governo representativo. (Cf. *Marcel Prélot* — “Droit Parlementaire Français” — (Le Mandat Parlementaire) — Les Cours de Droit — 1955-1956 — p. 103). É necessário fixar, todavia, que a *inviolabilidade*, como exprime o Direito Constitucional Brasileiro, ou a *irresponsabilidade*, expressão preferida no Direito Constitucional francês e italiano, está vinculada ao exercício do mandato ou das funções legislativas. E deve ser interpretada tendo em vista sua finalidade primordial, qual seja a de assegurar a independência do Poder Legislativo e o livre exercício do mandato. Não se requer, portanto, que o texto disponha, expressamente, sobre as “*exceptions from the privilege*”, a exemplo do que fez a Constituição norte-americana, para afastar das imunidades os atos relacionados com a “*treason, felony and breach of the peace*”. A cláusula que subordina a inviolabilidade ao *exercício do mandato* impõe acatamento ao caráter teleológico da imunidade. É o que se admite na doutrina constitucional, sem alcance necessariamente vinculativo para as Assembléias políticas, pois a matéria está conclusivamente entregue ao “prudente arbítrio do Parlamento”. *Duguit* chegou a admitir, com exemplificação que a norma constitucional da inviolabilidade não autoriza, que somente os atos praticados pelo Deputado ou Senador no exercício de suas funções parlamentares escapam ao processo. Assim, não se incluem no rol daquelas as infrações que cometer em reunião com seus eleitores, para prestar contas do exercício do mandato, ou as que decorrerem de cartazes, circulares ou cartas, por via da imprensa ou de outra forma. (“*Traité de Droit Constitutionnel*” — vol. 4º — p. 209). Acreditamos que o exercício do mandato envolve tais atos, embora não sejam obrigatórios no governo representativo. Por isso, eles se encontram abrangidos pela inviolabilidade. Caso contrário, recusaríamos ao parlamentar a comunicação necessária com a fonte do próprio mandato. Tôdas as vèzes que êle se dirigir a ela, para prestar contas do exercício do mandato, pessoalmente, ou através de cartazes, circulares ou cartas, estará praticando ato inerente ao mandato. Melhor razão assiste ao *Doyen* da Faculdade de Direito de Bordeaux, quando, no exemplo seguinte, observa que a inviolabilidade não ampara o Deputado que se vale do mandato para provocar ou estimular greves nas cidades industriais. (Obra citada — p. 209). A inviolabilidade não ampara o exercício de outras atividades, como a de jornalista. (Cf. *Marcel Prélot* — “Droit Parlementaire Français” — p. 104). Não acoberta o “*trafic d’influence*”. (Cf. *J. Laferrière* — obra citada — p. 711). O

parlamentar fica sujeito à aplicação do direito comum se o ato praticado não é motivado pelo exercício da função. Por exemplo, se ele estimula ou suscita uma greve, ou publica artigos caluniosos na imprensa. (*Georges Burdeau* — obra citada — p. 487). A inviolabilidade não pode cobrir comportamento delituoso: corrupção por meio de voto, agressão que acompanha a manifestação do pensamento. (*Pergolesi* — obra citada — p. 332). A inviolabilidade preserva apenas os atos de exercício das funções parlamentares, ou conexos com elas, e não os outros. É garantia da função e não é privilégio da pessoa. (*Crosa* — obra citada — p. 285). A inviolabilidade parlamentar não se estende às publicações sediciosas. (*Erskine May* — obra citada — p. 123). O casuísmo, aliás, não é propício à fixação do âmbito da inviolabilidade. O exemplo fornecido, sem maior exame de suas implicações, pode conduzir, aprioristicamente, à mutilação da inviolabilidade e à frustração do instituto. Padecem desse defeito algumas hipóteses figuradas na doutrina constitucional. (*Duverger* — obra citada — p. 590. *Marcel Prélot* — “*Inst. Politiques et Droit Constitutionnel*” — p. 708. *Roger Pinto* — obra citada — p. 430. *Georges Vedel* — obra citada — p. 981/982). A interpretação *teleológica* da inviolabilidade, como das imunidades em geral, ajustando-se ao fundamento e ao fim primordial dessas prerrogativas parlamentares, deve estar sempre presente no espírito do intérprete ou do aplicador das imunidades aos casos concretos.

A doutrina constitucional francesa e a italiana são geralmente invocadas para compreensão dos textos constitucionais brasileiros, a respeito de imunidades. Não nos escasseia, na doutrina, na jurisprudência e no Direito Parlamentar, visão autônoma do assunto. A referência ao Direito francês e ao Direito italiano é, de certo modo, determinada pela correspondência e afinidade das normas constitucionais. O conteúdo amplo das imunidades, no Estatuto Fundamental, de 4 de março de 1848 (artigos 37, 45 e 51), na Constituição da República Italiana, de 27 de dezembro de 1947 (artigo 68), na Lei Constitucional francesa, de 16 de julho de 1875, (artigos 13 e 14) e nas Constituições da República, de 27 de outubro de 1946 (artigos 21 e 22) e de 4 de outubro de 1958 (artigo 26), concorre para aproximar a interpretação das cláusulas constitucionais sobre prerrogativas parlamentares.

Os exegetas das Constituições brasileiras não possuem concepção diversa da inviolabilidade. Coincide na fixação de sua amplitude, na duração indeterminada e na possibilidade de limitações para atos estranhos ao exercício do mandato. (Cf. *Carlos Maximiliano* — “*Comentários à Constituição Brasileira*” — 1918 — p. 293. *Aurelino Leal* — “*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*” — p. 290). “No exercício do mandato, diz o clássico *João Barbalho*, no desempenho das funções de representante, e não só no recinto das sessões, como nos trabalhos das Comissões, quer das regimentais, quer das extraordinárias, fora mesmo das Câmaras, a serviços delas; é isto o que resulta dos termos genéricos do artigo. Com efeito, este só não compreende as opiniões proferidas *aliunde* e noutra qualidade que não a de representante da nação, na de simples cidadão, pois este está sujeito à responsabilidade por suas palavras e atos ofensivos ao direito alheio ou à ordem pública e por eles pode ser processado quem quer que seja, Deputado, Senador, ou não. Não há que atender, então, a privilégio ou imunidade, desde que o ato não fôr praticado no caráter de representante, mas no de simples particular”. (“*Constituição Federal Brasileira — Comentários*” — p. 94). *Pontes Miranda* também distingue o ato funcional, no exercício do

mandato, que se encontra abroquelado pela *inviolabilidade*, e o ato não funcional, que se localiza além de sua proteção específica. ("Comentários à Constituição de 1946 — vol. II — p. 407).

A inviolabilidade é imunidade de fundo. A opinião e o voto perdem qualificação penal quando proferidos no exercício do mandato legislativo. (*Constituição Federal* de 1946, artigo 44. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 16 de julho de 1947, artigo 16). A improcessabilidade é imunidade de relêvo processual. Aquela não é passível de suspensão, enquanto a segunda pode ser levantada. A suspensão requer o conhecimento do ato imputável ao membro do Poder Legislativo, para que a *prévia licença* da Câmara respectiva autorize a prisão ou o processo criminal. (*Constituição Federal* de 1946, artigo 45. *Constituição do Estado de Minas Gerais*, de 14 de julho de 1947, artigo 17). No caso de flagrante de crime inafiançável, a licença resolverá sobre a prisão e caberá autorizar, ou não, a formação de culpa. (*Constituição Federal*, artigo 45, § 1º *Constituição do Estado*, artigo 17, § 1º). A inviolabilidade é perene na duração e sempre protegerá as opiniões, as palavras e os votos proferidos no exercício do mandato. A improcessabilidade dispõe de duração certa, com início e termo fixados na cláusula constitucional. (*Constituição Federal*, artigo 45. *Constituição do Estado*, artigo 17). A inviolabilidade abriga atos funcionais. A improcessabilidade está no campo de atos estranhos ao exercício do mandato. Daí o requisito formal que ela impõe. É necessário que a Câmara conheça tais atos, via de regra praticados fora do recinto parlamentar, e sem relação funcional com o exercício do mandato, para que delibere sobre o caso, deferindo ou não a *prévia licença*, que sujeitará o representante, como qualquer outro cidadão, às regras do direito comum.

#### 4. Suspensão da Imunidade Processual, Critérios do Direito Parlamentar

A improcessabilidade não subtrai o parlamentar à incidência do direito punitivo. Antes que tal ocorra, ou para que assim possa ocorrer, o pedido de *licença prévia* converte o órgão legislativo em instância de cognição do fato imputado ao representante. A decisão legislativa, nos casos de improcessabilidade, não está submetida a regras fixas e apriorísticas. Já se notou que os numerosos precedentes da prática parlamentar não conduzem, na verdade, à formulação de regra segura e invariável sobre os critérios que devem determinar a concessão e a denegação da *prévia licença*. O critério não é normativo, mas político, dentro da *discricionariedade* das razões de conveniência e de oportunidade. A *camaradagem parlamentar*, a que se referiu *Vedel*, influi na apreciação dos casos concretos. *Eugène Pierre* assim condensou o comportamento típico do órgão legislativo, valendo-se de sua longa experiência de Secretário-Geral da Presidência da Câmara dos Deputados da França:

"L'examen auquel la Chambre se livre lorsqu'elle se trouve saisie d'une demande de poursuites est purement politique. Elle n'a pas à rechercher si les griefs allégués contre l'un de ses membres sont fondés ou non; ceci est l'oeuvre de la justice. La prérogative constitutionnelle n'est établie que pour permettre à la Chambre de savoir si la demande est inspirée par la passion politique, si elle a pour but de servir une vengeance électorale ou un intérêt de parti en enlevant un élu à son

siège. Une demande où l'on peut craindre de rencontrer ce caractère — doit être impitoyablement repoussée”. (“Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire” — p. 1.085/1.086).”

O pedido de licença deve ser *leal e sincero*, de acôrdo com as exigências que E. Pierre recolheu em passagem de discurso de Langlais, geralmente mencionadas nos trabalhos do Direito Parlamentar, *verbis*:

“On doit rechercher seulement, disait M. Langlais dans la séance du Corps Législatif du 3 avril 1854, si la demande est loyale, sincère, si elle n'est point un prétexte pour enlever un député à son siège. Telle est la mission de la Commission, et ses investigations à ce point de vue sont comme premier degré d'instruction. Puis la Chambre décide. Quand elle a la conviction que la poursuite est *loyale*, et ne sert pas à déguiser une pensée de persécution, elle accorde l'autorisation, *ce qui ne signifie nullement qu'elle reconnaisse ou présume l'existence du délit*, mais ce qui a pour effet de rendre à la justice sa liberté d'action. Si, au contraire, la poursuite ne paraît pas *sincère*, la Chambre refuse l'autorisation, ce qui veut dire qu'en présence non de la justice, mais des passions politiques, elle entend que son indépendance soit respectée” (E. Pierre — obra citada — p. 1.086/1.087).”

Em face do pedido de licença, observou Duguit, a Câmara para preservar sua independência, deve examinar se o pedido é leal e sincero, ou se, ao contrário, obedece ao propósito de ofender a honra, a liberdade do representante, ou não se inspira em rancores pessoais e paixões políticas. (“Traité de Droit Constitutionnel” — citado — p. 220). O *motivo político* deve ser afastado da fundamentação do pedido de licença. (Cf. D. W. S. Lidderdale — “Le Parlement Français” — p. 108).

A ampla controvérsia que os pedidos de licença têm desencadeado no Direito Constitucional e nas práticas parlamentares demonstra que há duas posições fundamentais, pelo menos, sobre a conduta que o órgão legislativo deve adotar nos casos concretos. A primeira, parte da idéia de que a improcessabilidade representa derrogação ao princípio geral da igualdade dos cidadãos perante a lei e, por isso, deve ser interpretada restritivamente. A razão determinante dessa derrogação, que a justifica, é a necessidade de proteger os parlamentares contra processos inspirados em motivos políticos, como forma de intimidação. O dever do Poder Legislativo é indagar, desde logo, se os processos que motivaram o pedido de licença para processar não passam de processos simulados, inspirados nos sentimentos de rancor pessoal ou de paixão política, para atingir a independência do parlamentar. Se não forem idôneamente encontradas essas causas impeditivas, a licença deve ser concedida. A presunção, no caso, é o deferimento da licença. O comportamento político e real nem sempre se afina com o entendimento de que a presunção milita em favor da concessão da licença, se não forem apuradas as causas negativas. As práticas parlamentares não se exaurem no racionalismo dessa conduta lógica. Daí a segunda posição, que inverte a conclusão, conduzindo o raciocínio através de outras premissas. A imunidade, reconhece a segunda corrente, foi estabelecida para assegurar o livre exercício do mandato legislativo, e o parlamentar não deve ser afastado de seu mandato, salvo *motivo grave*. Presume-se, portanto, que a licença deve ser recusada, exceto se *motivos graves* aconselharem sua

concessão. Não basta verificar se o processo obedece ao propósito de pressão ou a objetivos simulados. É necessário apurar ainda se razões positivas e precisas não tornam imperiosa a medida, assim quando a acusação dirigida contra o parlamentar é tão séria e grave que possa comprometer a *autoridade moral* necessária ao exercício do mandato; quando o *interêsse público* reclama pronto esclarecimento sôbre fato ou negócio que provocou profunda emoção, ou a *ordem pública* requer a repressão de crime atribuído ao parlamentar. Atendidos os pressupostos da *lealdade*, da *sinceridade* e dos *motivos graves* do pedido, verificada a ausência de simulação e do motivo político, a licença deve ser concedida. Presume-se a sua recusa nos casos que não preencherem tais condições. (Cf. *Léon Duguít* — obra citada — p. 223. *J. Barthélemy* — obra citada — p. 495. *J. Laferrière* — obra citada — p. 723).

As Câmaras não concluem pela culpabilidade ou inocência do parlamentar. O exame da matéria, por ocasião do pedido, tem por finalidade verificar se o processo atende aos pressupostos que podem justificar a concessão da licença. E a complexidade de tal inspeção não se esgota no aspecto político, no qual se deteve *Pimenta Bueno* ("Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", p. 120), nem se reduz à apreciação da *conveniência* do procedimento, que mereceu destaque no comentário de *Pontes de Miranda* (obra citada — p. 411). É certo que o órgão legislativo dispõe da competência discricionária para conceder ou não a licença. Mas, ao proceder num sentido ou no outro, deve oferecer as razões de sua conduta, deduzindo os fundamentos jurídicos e políticos que inspiraram a decisão. O pedido de licença pode não se ajustar ao enquadramento constitucional e legal, e a Câmara, ao recusá-lo por esse transbordamento da normatividade existente, não pratica ato de simples conveniência, no domínio da oportunidade, mas profere juízo de legitimidade, exercendo, na qualidade de órgão do Estado, a irrecusável defesa da Constituição e da Lei. A Câmara, — conforme se lê em parecer do então Deputado *Prado Kelly*, em caso famoso do Direito Parlamentar Brasileiro — para que possa resolver com conhecimento de causa, tem a obrigação de verificar se, com base nos elementos recolhidos e fornecidos pela acusação, há razões justificadas e leais para dar licença, ou se, ao contrário, a imputação não resulta de instrução séria ou fundada. Há, pois, que compulsar, apreciar, ponderar os elementos indiciários e probatórios já existentes. Há que estudar o inquérito e avaliar o merecimento de suas peças. Só depois disso pesará a seriedade e o fundamento das razões para que consinta no trânsito da acusação. (*Diário do Congresso Nacional* — Seção I — 10 de maio de 1957 — p. 2.723). Em outra oportunidade, o eminente jurista ainda acrescentou, completando o pensamento anterior: "Com proceder dêste jeito, a Câmara não se arroga faculdade judicante, mas aprecia — ainda que limitadamente, ou seja no campo de sua competência jurisdicional — se a instauração do processo se concilia com a exigência da lei". (*Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 17 de janeiro de 1959 — p. 347). A Câmara não pode ser indiferente à *juridicidade* do pedido de licença. Se este não se enquadrar nas regras legais, a Câmara apontará a ilegalidade, e nesta fará residir a razão suficiente da recusa. Daí a justa ponderação do Deputado *Pedro Aleixo*, no parecer em que examinou o instituto das imunidades: — "Mas, do ponto de vista jurídico, a licença não poderá ser concedida em qualquer dos casos do artigo 43, do Código de Processo Penal, isto é, se o fato narrado evidentemente não constituir crime, se já estiver extinta a punibilidade, pela prescrição ou por outra causa, se fôr manifesta a ilegalidade da parte ou faltar

condição exigida pela lei para o exercício da ação penal. Nas hipóteses figuradas, tão manifesta é a inexistência de justa causa ou tão bradante é a nulidade absoluta, que o pedido de licença para processar, sobre revelar falta substancial de seriedade, já representa em si mesmo irritante atentado contra direitos, não mais do congressista, mas do simples cidadão”. (*Pedro Aleixo* — “Imunidades Parlamentares” — Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos — p. 91). O pedido de licença para prender também atrai o rigoroso exame de sua conformidade aos preceitos jurídicos disciplinadores da prisão.

### 5. A Iniciativa do Pedido de Licença

Em manifestações mais recentes do Direito Parlamentar Brasileiro, na vigência da Constituição Federal de 1946, vem se registrando dissídio doutrinário a respeito da autoridade que dispõe de competência para solicitar licença autorizadora da prisão ou do processo criminal de membro do Poder Legislativo.

A Constituição monárquica de 1824 proibia, no artigo 27, a prisão do Senador ou Deputado por qualquer autoridade, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital, e, no artigo 28, impunha ao Juiz, no caso de pronúncia, o dever de suspender o ulterior procedimento, a fim de dar conta à respectiva Câmara, a qual decidiria se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções. A “prisão em flagrante delito de pena capital” não dependia de ordem da respectiva Câmara. *Pimenta Bueno*, em seus comentários, autoriza distinguir que, em determinado caso, a iniciativa para licença poderia ser ampla, de qualquer autoridade, “assim se um representante da nação fôr por qualquer modo indiciado de crime inafiançável, salvo o de pena capital, a autoridade que o quizer prender antes da formação da culpa pedirá a respectiva Câmara autorização prévia, e esta, à vista da requisição, poderá concedê-la ou denegá-la, conforme julgar justo e acertado”. (Obra citada — p. 119). Mas, “depois de culpa formada, seja ou não o crime inafiançável, pois que isso é indiferente”, só ao Juiz, isto é, à autoridade judiciária, antes da prisão do representante da nação, caberia privativamente “dar parte à respectiva Câmara, para que esta resolva se o processo deve ou não continuar, e no caso afirmativo se o membro deve ou não ser suspenso de suas funções”. (Obra citada — p. 120). A Constituição Federal de 1891 excluiu o arbítrio da prisão em flagrante, que dispensava, no sistema constitucional anterior, a audiência da respectiva Câmara, e dispôs, com técnica mais aprimorada, que os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido o diploma até à nova eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença da Câmara, salvo caso de flagrante em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia, exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva, para resolver a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato. (Art. 20). Sob a Constituição de 1891 ficou assentado que a licença deve ser pedida “por todo aquele a quem cabe o direito de queixa ou denúncia”. Portanto, o ofendido, o Ministério Público, além do Juiz. *Aurelino Leal* cita o parecer do Senado Federal, de 4 de julho de 1891, que firmou o precedente, e no qual se disse, expressamente, que “nenhuma razão jurídica ou consideração de ordem pública milita para que se recuse ao ofendido o direito de impetrar a licença, ou seja o ofendido um particular, ou o Ministério Público, que representa a sociedade, a quem cabe a iniciativa da ação criminal,

nos processos em que a sociedade é direta ou indiretamente interessada. O privilégio do Senador ou Deputado não fica comprometido, nem amesquinhado, porque é o ofendido quem pede a licença para mover contra êle a ação criminal, ou o Juiz a quem compete formar o processo; o privilégio consiste em não ser processado ou prêso, sem prévia licença". (Obra citada — p. 302). A Constituição Federal de 1946, além de suprimir a opção pelo julgamento imediato, admitido no texto de 1891, determinou, no caso de flagrante de crime inafiançável, a remessa dos autos, "dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que resolva sôbre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa". (Art. 45, § 1º). Contemplou o pedido de licença originário da *autoridade policial*, no flagrante de crime inafiançável. Manteve, como em 1891, a predeterminação do prazo de duração da improcessabilidade, e a indeclinável *prévia licença* da respectiva Câmara, para prisão e processo criminal dos membros do Congresso Nacional. (Art. 45). A Constituição do Estado de Minas Gerais. (Art. 17 e § 1º), reproduziu a regra da Constituição Federal, para consagrar a improcessabilidade do Deputado Estadual, com as mesmas características, mas perseverou na impropriedade da Constituição Federal de 1891, facultando a renúncia da imunidade, independentemente de deliberação da Assembléia Legislativa, para julgamento imediato. (Art. 17, § 2º). A imunidade não é direito público subjetivo do Deputado. É *situação objetiva* que visa a proteção do mandato e a preservação da independência do Poder Legislativo. Não deve ser objeto de renúncia, com eficácia jurídica.

Quando se discutiu o Projeto de Resolução nº 115/57, da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, os Deputados *Milton Campos* e *Prado Kelly* suscitaram a *incompetência* do Ministério Público, então representado pelo Procurador-Geral da Justiça Militar, para solicitar licença a fim de processar criminalmente membro da Câmara dos Deputados. Houve invocação de *precedente*, constituído por decisão unânime da própria Comissão de Constituição e Justiça, de 20 de abril de 1954, aprovando parecer do Deputado *Rondon Pacheco*, no qual se sustentava que a solicitação, para ser objeto de apreciação, deveria promanar do *Poder Judiciário*. Lembrou-se, em 1957, que o Ministério Público é parte e, sobretudo quando se trata de um Procurador-Geral, agente de *imediate confiança* do executivo, não é êle o indicado para se dirigir à Câmara, pedindo a licença, antes de apresentar ao Juiz a denúncia; que ao Juiz compete *receber a denúncia*, e deverá rejeitá-la quando o fato narrado evidentemente não constituir crime, além de outras hipóteses previstas no artigo 42, do Código de Processo Penal; que não cabe ao representante do Ministério Público se antecipar, pedindo a licença, quando nem denúncia existe e a autoridade judiciária não abriu o processo pelo respectivo recebimento; que não é justo nem lógico que se provoque o pronunciamento da Câmara (em regra *trabalhoso*) para, em seguida, oferecida a denúncia, deixar o Juiz de recebê-la; que *muito tempo* se terá perdido, em desprestígio da corporação legislativa, cujo pronunciamento se tornará inútil; que o certo, o razoável, o jurídico e o lógico é apresentar o Ministério Público a denúncia ou o particular a queixa; que o Juiz pode rejeitá-la por motivos previstos em lei, mas, se a tiver de receber para mover o processo, e se verificar que ela envolve um Deputado ou Senador, solicitará licença à respectiva Câmara; que se considere ainda, na justa observação de *Manzini*, não constituir a autorização da Câmara condição de perseguibilidade, mas de processabilidade; que exigir a licença para denúncia, quando a Constituição só a reclama para o

processo que depende do ato de recebimento do Juiz, será ampliar a imunidade, estendendo-a a um ato até onde não vai o privilégio. — (Cf. Parecer do Deputado Milton Campos, na parte da "Incompetência do Procurador". *Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 10 de maio de 1957 — p. 2.718). As preliminares de incompetência do Ministério Público, em geral, e do Procurador-Geral da Justiça, em particular, para solicitar diretamente à Câmara licença para processar Deputado, foi rejeitada, na Comissão de Constituição e Justiça, por quinze contra dez e por dezesseis contra nove votos, respectivamente. A votação majoritária, no seio da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, passou a admitir o pedido de licença emanado do Ministério Público. Não se contesta a competência da autoridade policial, no caso de flagrante de crime inafiançável, que decorre de expressa autorização constitucional. (Art. 45, § 1º da Constituição Federal). O Deputado Pedro Aleixo, tendo em vista precedentes parlamentares e fundamentos extraídos do sistema jurídico brasileiro, no parecer já citado, sustenta que a Câmara não deve deixar de conhecer pedido para processar congressista quando formulado: a) pelo Ministério Público, nos crimes de ação pública; b) pelo ofendido ou por quem tenha qualidade para representá-lo ou sucedê-lo, na ação privada; c) pela autoridade policial, no caso de prisão em flagrante por crime inafiançável; d) por qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, competente para o processo ou para o prosseguimento deste. (Cf. *Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 28 de outubro de 1959 — p. 7.810).

### 6. Princípio da Especialização da Licença

A concessão de licença para processar submete o membro do Poder Legislativo às regras do direito comum. Mas, para atalhar qualquer compreensão exorbitante, com possível lesão ao próprio instituto da imunidade, o *Direito Parlamentar* firmou a regra da especialização da licença, segundo a qual a autorização para processar é válida para a incriminação que motivou o pedido de licença, ou ainda para imputação conexa fundada na identidade dos fatos submetidos ao conhecimento do órgão legislativo. Se a instrução revelar fatos novos, suscetíveis de qualificação criminal diversa, sem conexão com os fatos originariamente descritos no pedido de licença; se fôr necessário incriminar o parlamentar com fundamento nos fatos novos, que atraem qualificação criminal típica, impõe-se o encaminhamento de novo pedido de autorização ao órgão legislativo. A autorização para processar tem alcance limitado e a suspensão da imunidade está vinculada aos fatos particulares e que motivaram o pedido de licença. (Cf. Eugène Pierre — "Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire" — p. 1.093. Julien Laferrière — "Manuel de Droit Constitutionnel" — p. 722. Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" — tomo II — p. 411-412).

Sem alterar os fatos expostos no pedido de licença, pode a jurisdição penal modificar a qualificação jurídica dos fatos, e com fundamento nos mesmos identificar infração penal não prevista no pedido? A questão ora formulada desencadeou viva controvérsia no Direito Parlamentar francês e repercutiu em julgamento da Corte de Cassação, o qual, todavia, não ingressou no ponto central do dissídio. É o caso dos parlamentares *malgaches*. (Cf. Roger Pinto — obra citada — p. 432. Marcel Prélot — "Droit Parlementaire" — obra citada — p. 113/118. G. Vedel — "Cours de Droit Constitutionnel" — p. 573).

O Procurador-Geral junto à Córte de Apelação de Madagascar, atualmente República Malgaxe, solicitou à Assembléia Nacional e ao Conselho da República, em abril de 1947, licença para processar três Deputados e três Senadores, por crime contra a segurança interna do Estado, "prevue et punie par les articles 91 et suivants du Code Pénal". A licença foi concedida. Após demorada instrução, o Procurador-Geral completou, à vista de fatos novos, a qualificação criminal e os acusados, além do crime relativo à segurança interna do Estado, passaram, também, a responder por outros crimes. O acréscimo acarretava consequência fundamental: o crime contra a segurança interna do Estado era punido com pena de detenção, enquanto a pena de morte se impunha aos demais crimes. Os parlamentares e outros acusados foram submetidos à Córte Criminal de Tananarivo, que os condenou, de acôrdo com a qualificação final do Procurador-Geral da República. A modificação da qualificação jurídica primitiva, para a qual se concedeu a licença, provocou reações imediatas no Parlamento francês, pois se entendia ferido o princípio da especialização da licença. A Comissão de Imunidades Parlamentares, da Assembléia Nacional, aprovou, por unanimidade, proposição na qual se recordava o alcance da licença concedida, que se ateve a única qualificação mencionada no pedido do Procurador-Geral de Madagascar. A Córte de Cassação, quando examinou o caso, deixou, todavia, de ingressar no alegado desvio de qualificação criminal, com infringência da regra da especialização, para anotar, apenas, no domínio da imunidade, que a Assembléia Nacional não requereu a posterior suspensão dos processos instaurados. A decisão judicial concorreu para acentuar a resistência parlamentar. E sob a influência desfavorável do pronunciamento da Córte, a Assembléia Nacional votou proposição de lei, estatuinto que, doravante, tóda suspensão de imunidade parlamentar será limitada aos fatos narrados no pedido de licença, e êsses fatos não poderão conduzir a uma qualificação diferente daquela contida na licença. Tóda qualificação nova imporá nôvo pedido de licença à Assembléia Nacional, ao Conselho da República e à Assembléia da União Francesa, conforme o caso. O Conselho da República procurou atenuar a extensão que a Assembléia conferiu ao princípio da especialização da licença. Alí preponderou o entendimento de que a autorização é certamente limitada aos fatos motivadores do pedido, mas a qualificação *jurídica* dos fatos narrados não é tarefa do órgão legislativo, e sim matéria da alçada do Ministério Público ou do Judiciário. Portanto, a especialização se refere aos fatos e não à *qualificação jurídica* dos fatos. O fato nôvo, determinante de outra infração e, conseqüentemente, de penalidade típica, é que imporá o nôvo pedido de licença. O mesmo não se dá, quando, com base nos fatos conhecidos pelo Poder Legislativo, e constantes do pedido de licença, a qualificação jurídica ulterior vier, com irrecusável propriedade, justificar pena típica não mencionada expressamente no pedido de licença, embora já inerente aos fatos narrados. A Lei francesa de 31 de julho de 1953, que transformou em regra legal o princípio parlamentar da especialização da licença, sufragou a tese mais comedida do Conselho da República, dentro da tradição do Direito Parlamentar. A suspensão da imunidade parlamentar, diz o texto, é limitada aos *fatos* abrangidos pela autorização da Assembléia Nacional, do Conselho da República ou da Assembléia da União Francesa.

Roland Drago, a propósito do amplo debate suscitado, na França, pelo caso dos parlamentares *malgaches*, recordou afirmação de *Hans Kelsen*, no estudo *sôbre Essência e Valor da Democracia*, considerando a improcessabilidade

parlamentar uma instituição superada. No *regime parlamentar*, diz o fundador da Escola de Viena, a improcessabilidade é desnecessária, pois o Governo, submetido ao controle do Parlamento e dependente dele, não pode afastar um Deputado, sem correr o risco da responsabilidade política. Por outro lado, como instrumento de proteção à minoria, a improcessabilidade é muito relativa, uma vez que o voto exprimirá a vontade majoritária. Como se vê, o instituto estaria superado no regime parlamentar, e não nos demais, segundo *Kelsen*. E, no regime parlamentar, não se trata propriamente de superação, e sim de maior contenção do próprio Governo perante o Parlamento. A responsabilidade política não remove a imunidade. Ao contrário, vem reforçá-la, pois naquele regime a iniciativa para processar membro do Parlamento deve, também, se ajustar à regra básica do sistema. O raciocínio de *Kelsen* acabaria conduzindo a um acentuado reforçamento político da imunidade, e até a possível, e sempre censurada, transformação da imunidade em impunidade. *Roland Drago* não impugnou, com tais fundamentos, a contestável afirmação de *Kelsen*. Preferiu dizer que, no regime parlamentar, deu-se evolução contrária à afirmativa de *Kelsen*. Com efeito, a tese tradicional sobre a conduta das Câmaras sempre sustentou que, em face do pedido de licença para processar, deve o órgão legislativo limitar-se ao exame de sua *lealdade e seriedade*. A Câmara não julga o fundamento do pedido, para dizer se ele é juridicamente procedente ou improcedente. Por isso, tendo em mira o famoso caso registrado na IVª República Francesa, e sob a impressão do procedimento adotado inicialmente pela Assembléia Nacional, *Roland Drago* nele identificou recente evolução no tratamento da improcessabilidade, pois, apreciando a mudança da qualificação jurídica do pedido, a Assembléia francesa abandonou o princípio tradicional, para exercer atividade de índole judiciária. (Cf. "*L'évolution récente de la notion d'inviolabilité parlementaire*" — *Revue du Droit Public et de la Science Politique* — tomo 65 — 1949 — p. 364/66). E nesta mudança de concepção distinguiu uma atitude que pretende colocar os Deputados acima das leis, conferindo-lhes verdadeira *imunidade de jurisdição*.

A improcessabilidade não é princípio caduco, como admitiu *Kelsen*, e nem a evolução recente no seu tratamento parlamentar se conduz dentro da perspectiva singular do estudo de *Roland Drago*. Ele é anterior à lei francesa de 1953, e nesta o princípio da especialização da licença não foge à linha do Direito Parlamentar. Trata-se de especialização quanto aos fatos que motivaram o pedido de licença. E se triunfasse a concepção da qualificação jurídica quanto aos fatos, como pretendeu originariamente a Assembléia Nacional francesa, caberia ponderar que essa não é regra generalizada. A regra excepcional teria encontrado episódica aplicação no Direito Parlamentar da IVª República Francesa.

#### 7. As Imunidades dos Deputados Estaduais. Imunidades e Autoridades Federais. Jurisprudência e Doutrina. Imunidades e Autonomia

As Constituições dos Estados-membros, desde o período inaugural da República Federal, vêm consagrando as imunidades que protegem o exercício do mandato legislativo estadual. Assim procederam, no federalismo constitucional de 1891, as Constituições da *Bahia*, de 2 de julho de 1891 (artigos 13 e 14), do *Rio de Janeiro*, de 9 de abril de 1892 (artigos 13 e 14), de *São Paulo*, de 14 de julho de 1891 (artigos 9 e 10), do *Paraná*, de 4 de junho de 1891 (artigos 21 e 22), de *Santa Catarina*, de 25 de maio de 1910 (artigos 20 e 21), de *Minas*

*Gerais*, de 15 de junho de 1891 (artigos 16 e 17), de *Goiás*, de 1º de junho de 1891 (artigos 59 e 60), de *Mato Grosso*, (artigo 10, §§ 1º, 2º e 3º), entre outras, reproduzindo, de modo geral, a técnica adotada na Constituição Federal para consagração normativa das imunidades. O instituto ingressou no domínio da autonomia constitucional do Estado-membro, mediante decisão de seu constituinte originário. E para caracterizar esse tratamento autônomo, alguns Estados não se limitaram a reproduzir ou a imitar, no seu ordenamento constitucional, o dispositivo padrão da Constituição Federal. As Constituições do *Espírito Santo*, de 2 de maio de 1892 (artigo 45) e do *Rio Grande do Sul*, de 14 de julho de 1891 (artigo 41) deram adesão parcial ao instituto da imunidade. A primeira só acolheu a *inviolabilidade* e a segunda preferiu a *imunidade processual*, sem qualquer referência à prerrogativa excluída. A Constituição de *Santa Catarina* admitiu, contrariando a compreensão dominante, que a *inviolabilidade* poderia cessar nos casos de injúria e de imputação caluniosa à vida privada. (Artigo 20 – I – III). Foram originalidades dentro do exercício dos poderes reservados e do inerente poder de auto-organização do Estado-membro, os quais adquiriram considerável amplitude durante a Primeira República.

A restauração da autonomia constitucional do Estado-membro, com a vigência da Constituição Federal de 1946 e das sucessivas Constituições Estaduais, permitiu que o constituinte estadual, na organização do Poder Legislativo, reiterasse o princípio das imunidades dos Deputados Estaduais. Está ele inserido, sem discrepância, nas Constituições de *Alagoas*, de 9 de julho de 1947 (artigo 29 e parágrafo único), do *Amazonas*, de 14 de julho de 1947 (artigos 14 e 15, §§ 1º e 2º), da *Bahia*, de 2 de agosto de 1947 (artigo 8º, §§ 1º e 2º), do *Ceará*, de 23 de junho de 1947 (artigo 10, §§ 1º, 2º e 3º), do *Espírito Santo*, de 26 de julho de 1947 (artigo 7º, §§ 1º, 2º e 3º), de *Goiás*, de 20 de julho de 1947 (artigos 9º e 10 e parágrafo único), da *Guanabara*, de 27 de março de 1961, (artigos 13 e 14, parágrafo único), do *Maranhão*, de 28 de julho de 1947 (artigos 19 e 20, parágrafo único), de *Mato Grosso*, de 11 de julho de 1947 (artigo 9º, §§ 1º e 2º), de *Minas Gerais*, de 14 de julho de 1947 (artigos 16 e 17, §§ 1º, 2º e 3º), do *Pará*, de 8 de julho de 1947 (artigos 11 e 12 e parágrafo único), da *Paraíba*, de 11 de junho de 1947 (artigos 18 e 19, §§ 1º e 2º), do *Paraná*, de 12 de julho de 1947 (artigos 10 e 11, parágrafo único), de *Pernambuco*, de 25 de julho de 1947 (artigos 14 e 15, parágrafo único), do *Piauí*, de 22 de agosto de 1947 (artigos 30 e 31, parágrafo único), do *Rio Grande do Norte*, de 25 de novembro de 1947 (artigos 11 e 13, §§ 1º e 2º), do *Rio Grande do Sul*, de 8 de julho de 1947 (artigos 26 e 27, parágrafo único), do *Rio de Janeiro*, de 20 de julho de 1947 (artigos 9 e 10 e parágrafo único), de *Santa Catarina*, de 23 de julho de 1947 (artigos 9º e 10, §§ 1º e 2º), de *São Paulo*, de 9 de julho de 1947 (artigos 11 e 12, parágrafo único), de *Sergipe*, de 16 de julho de 1947 (artigos 24 e 25, parágrafo único). Os dispositivos sobre imunidades, nas Constituições Estaduais, dispõem da natureza de *normas autônomas*, isto é, decorrem de uma decisão do constituinte estadual, na área da auto-organização que lhe *reservou* a Constituição Federal. Não se confundem, portanto, com as *normas de reprodução*, que identificam os textos ou regras da Constituição Federal que foram transplantados para as Constituições Estaduais. Na tarefa de transplantação normativa, que é imposta pelas normas preordenadoras da Constituição Federal, o constituinte estadual exerce atividade passiva, de mera recepção. No tocante às *normas autônomas*, não ocorre vinculação

obrigatória entre Constituição Federal e Constituição Estadual. Todavia, há *normas autônomas* que exprimem trabalho de imitação e de cópia de texto da Constituição Federal, que é assim inscrito na Constituição Estadual pela atração exercida por técnica federal mais aprimorada na definição ou disciplina de determinado instituto constitucional. É o que ocorre, por exemplo, com as imunidades. A redação adotada na Constituição Federal, para discipliná-las no seu amplo conteúdo, foi *imitada e copiada* nas Constituições Estaduais, a fim de que o instituto seja aplicado dentro de finalidades idênticas. Mas, não obstante a generalizada imitação normativa, determinadas Constituições introduziram notas típicas, para justificar a decisão autônoma. As Constituições de *Alagoas, Ceará e Sergipe* só admitem licença para manutenção da prisão e formação de culpa, no caso de flagrante de crime inafiançável, pelo voto de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa. As Constituições da *Bahia, Ceará, Piauí, Minas Gerais e Sergipe* estenderam a imunidade processual ao suplente imediato, e a de *Pernambuco* aos três suplentes imediatos do Deputado em exercício. As Constituições de *Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Santa Catarina* dispensam a deliberação da Assembléia, se o Deputado prêsno em flagrante optar pelo *juizamento imediato*, reeditando a censurada permissão da Constituição Federal de 1891. A Constituição do *Maranhão* revela critérios que deverão orientar a conduta da Assembléia, na hipótese de prisão em flagrante do Deputado. A Constituição do *Mato Grosso* torna explícito que a inviolabilidade não pode acarretar responsabilidade civil ou criminal. A Constituição do *Rio Grande do Sul* esclarece, para dissipar arbitrariedades, que, sem prévia licença, salvo em flagrante de crime inafiançável, os Deputados não poderão ser *detidos* nem presos.

O reconhecimento das imunidades aos Deputados Estaduais não ficou no domínio do Poder Constituinte Estadual. O Supremo Tribunal Federal, intérprete conclusivo da Constituição Federal, expressamente reconheceu a legitimidade constitucional daquelas imunidades. Não há divergência jurisprudencial que possa subsistir após a palavra oracular do Tribunal da Federação. Se, no tocante à admissibilidade das prerrogativas para os membros do Poder Legislativo Estadual, o entendimento é tranqüilo, o mesmo não ocorre a respeito de sua oponibilidade às *autoridades federais*. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depois de vacilação ocasional, firmou-se na interpretação de que as imunidades dos Deputados Estaduais, válidas dentro da jurisdição estadual e para autoridades locais, não podem ser invocadas perante *autoridades federais*. — (Cf. *Aurelino Leal* — “Teoria e Prática da Constituição Federal” — p. 306. *Eduardo Espinola* — “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” — vol. 1º — p. 298/299. *Pedro Aleixo* — “Imunidades Parlamentares” — p. 105/107. *Themistocles Brandão Cavalcanti* — “A Constituição Federal Comentada” — vol. II — p. 39/40. *Alcino Pinto Falcão* — “Da Imunidade Parlamentar” — p. 89/91). A decisão de 9 de julho de 1926, proferida no recurso criminal nº 552, originário da Paraíba, do qual foi Relator o Ministro *Heitor de Souza*, é fonte do precedente que recusa eficácia às imunidades estaduais perante autoridades federais. Na fundamentação do acórdão se disse, de forma *peremptória*: “Atendendo que as imunidades em favor dos Deputados Estaduais, legítimas e justificáveis para assegurar ao Poder Legislativo, de que são eles representantes, a independência necessária e indispensável em face dos demais Poderes — Executivo e Judiciário — de modo a garantir a harmonia e independência entre êsses três poderes estaduais, não podem, mesmo quando expressas e insofismáveis, restringir ou

paralisar a ação da justiça federal" (*Arquivo Judiciário* — vol. 2 — p. 414). A jurisprudência restritiva não se limitou ao período de vigência da Constituição Federal de 1891, para atender peculiaridades da organização judiciária da época. O advento da Constituição Federal de 1946 não modificou a linha jurisprudencial fixada anteriormente, que, ao contrário, recebeu expressa reiteração. No julgamento do *habeas corpus* nº 29.866, verificado em 27 de agosto de 1947, o Supremo Tribunal Federal, através dos votos vitoriosos dos Ministros *Ribeiro da Costa* (Relator), *Edgard Costa*, *Orozimbo Nonato*, *Lafayette de Andrada* e *Laudo de Camargo*, sustentou que "a irradiação das imunidades dos Deputados às Assembléias Estaduais é restrita aos limites territoriais do Estado, em relação às autoridades locais. As imunidades não alcançam as autoridades federais. Fora desse dilema, estaria ferido o princípio da Constituição que atribui às autoridades federais competência em toda a União. Os direitos e poderes desta, inscritos em cláusula expressa da Carta Política, se exercem sem contrastes pelos órgãos competentes. Essa diferenciação é inerente à índole do regime federativo". (*Arquivo Judiciário* — vol. LXXXV — 1948 — p. 481). O Ministro *Ribeiro da Costa*, em seu voto, deixou claro que "se o acusado é um Deputado Estadual, pode o processar a Justiça Federal e, bem assim o julgar, sem dependência de prévia consulta à Casa Legislativa a que pertença". (*Arquivo Judiciário* — citado — p. 484). O *habeas corpus*, que se indeferiu contra os votos dos Ministros *Hahnemann Guimarães* e *Aníbal Freire*, fôra requerido em benefício de Deputado à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, para protegê-lo em face de mandado de prisão expedido por órgão da Justiça Militar Federal. A SÚMULA DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consagrou os precedentes, em seu enunciado nº 3: "A imunidade concedida a Deputados Estaduais é restrita à Justiça dos Estados". E, recentemente, no *habeas corpus* nº 41.909, originário de Goiás, requerido em favor de Deputados à Assembléia Legislativa daquele Estado, o Ministro *Hahnemann Guimarães*, não obstante recordar que, juntamente com o Ministro *Aníbal Freire*, sempre esposou o entendimento segundo o qual todos que exercem a função legislativa, em qualquer órbita federal, estadual ou municipal, têm imunidade contra a prisão, votava negando a ordem, de acordo com a SÚMULA nº 3 (*Revista Trimestral de Jurisprudência* — vol. 32 — abril/1965 — p. 406).

É na doutrina que se localizam as divergências opostas à jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, em matéria de aplicação das imunidades dos Deputados Estaduais perante autoridades federais. A posição doutrinária não recolhe, todavia, a unanimidade dos pronunciamentos. Há dissídios doutrinários a respeito da extensão das imunidades dos Deputados Estaduais. E há também silêncios que não permitem extrair opiniões conclusivas. *Aurelino Leal*, *Themístocles Brandão Cavalcanti* e *Eduardo Espínola*, em seus comentários, expõem o assunto, aludem as decisões do Supremo Tribunal Federal, mas não se manifestam doutrinariamente. *Aristides Milton* se limita a dizer que as imunidades estaduais "não se entendem, nem respeitadas podem ser em território de outros Estados", sem referência ao problema de sua oposição às autoridades federais. *Pedro Aleixo* já se inclina pela interpretação restrita, no rumo da jurisprudência predominante, aduzindo "que somente em relação às autoridades dos Estados e dentro dos respectivos territórios gozam os representantes de seu povo, nas respectivas Assembléias, da improcessabilidade em ações criminais, sem prévia licença das Câmaras de que são membros". ("Imunidades

Parlamentares” — Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos — p. 107). A conclusão do eminente parlamentar e Professor não envolve a inviolabilidade, pois “as opiniões, palavras e votos proferidos ou manifestados no exercício do mandato prevalecem *erga omnes*”. (Obra citada — p. 107). *Alcino Pinto Falcão* perfilha, sem reservas, a interpretação restritiva, como se lê na seguinte passagem de sua conceituada monografia: “O que não parece possível é que tais imunidades estaduais, sôbre as quais silencia a Constituição Federal, possam valer perante o Executivo e o Judiciário da Federação. Não podem, pois, ser aduzidas na Justiça Eleitoral, nem na Justiça Militar, que são federais e não estaduais. E não podem valer, também, frente às autoridades dos demais Estados”. (Obra citada — p. 104). A conclusão do referido autor, além de se fundar na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, também busca subsídios no direito federal estrangeiro, como o argentino e o alemão, nos quais as imunidades estaduais só vinculam as autoridades e os Tribunais do Estado ou Província. (Obra citada — p. 41 e p. 60). *Pinto Ferreira* diverge da jurisprudência, que não está, no seu entender, com “a boa doutrina”, e reflete “uma interpretação desacertada do nosso federalismo, pretendendo-se por vêzes uma superioridade absurda das autoridades federais sôbre as autoridades estaduais”. (“As Imunidades Parlamentares” — p. 25/26). *Carlos Maximiliano* também dissente da interpretação restritiva, para admitir que, “pelo menos dentro das raias do Estado que representam” devem os membros das Assembléias Regionais “ficar livres de constrangimentos por parte de autoridades, administrativas ou judiciárias, do país”. (“Comentários à Constituição Brasileira” — vol. II — p. 57).

A interpretação restritiva das imunidades dos Deputados Estaduais, que está amparada pela *Jurisprudência Predominante* do Tribunal da Federação, — voz e intérprete da Constituição — exhibe o imenso prestígio do Supremo Tribunal Federal. No domínio da função judicial só êle poderá revê-la, e todos os demais órgãos judiciários do País naturalmente se inclinarão diante daquela interpretação, enquanto subsistente ela fôr. Não desconhecendo a eficácia do precedente, e os obstáculos que dificultam sua transposição, é possível, sem faltar ao apêço devido às decisões do Supremo Tribunal Federal, fixar os fundamentos de nosso dissentimento doutrinário.

As imunidades parlamentares constituem princípio constitucional de organização política. São indispensáveis ao exercício do mandato legislativo, à proteção do Poder Legislativo e ao funcionamento do govêrno representativo. No Estado Federal Brasileiro, dotado de estrutura complexa, e repartido em duplo ordenamento jurídico, com fonte primária na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual, as imunidades parlamentares não se fazem objeto de tratamento unitário, isto é, de um só ordenamento. A partir da Constituição Federal de 1891 e das Constituições Estaduais da Primeira República, as imunidades vêm sistematicamente recebendo dupla consagração normativa: uma, na Constituição Federal, para os membros do Congresso Nacional, por decisão do constituinte federal, e a outra, na Constituição do Estado, para os membros do Poder Legislativo Estadual, por decisão autônoma do Constituinte Estadual. As imunidades dos congressistas integram a *organização* do poder federal, na área da competência da União, e as imunidades dos Deputados Estaduais é tema da *organização* de poder estadual, na órbita da competência *reservada* ao Estado-membro. A Constituição Federal é o foco de distribuição das competências à União e aos Estados-membros. Ele não inclui

nos poderes enumerados da União a organização do Poder Legislativo Estadual, e essa competência igualmente não deflui dos poderes implicitamente contidos nos poderes expressos da União. É matéria dos *podêres reservados*, que a Constituição Federal atribuiu aos Estados-membros, e na organização do Poder Legislativo Estadual o constituinte só encontra limites nos *princípios estabelecidos* e nos poderes que lhe foram *vedados*, implícita ou explicitamente pela Constituição Federal. (Artigo 18 e § 1º). São *princípios estabelecidos*, entre outros, os princípios constitucionais enumerados, previstos no artigo 7º, VII — da Constituição Federal. Correspondem êles às decisões fundamentais que o constituinte federal adotou, para, sem prejuízo da natural diversidade admitida na forma de Estado, preservar o cerne que confere homogeneidade à estrutura republicana-federal e representativa, adotada, originariamente, com o caráter de escolha global, pela Constituição Federal. (Artigo 1º). As imunidades dos Deputados Estaduais integram a tarefa autônoma de organização do Poder Legislativo do Estado-membro. É matéria dos poderes reservados. No seu exercício, o constituinte estadual se inspirou na definição do texto constitucional federal. Elaborou verdadeira norma de imitação. As imunidades estaduais abrangem, como na Constituição Federal, a inviolabilidade e a improcessabilidade, com alcance correspondente. As notas originais por ventura introduzidas não desfiguram o instituto, e a tendência desfiguradora não eliminaria as imunidades, mas, ao contrário, determinaria processo de correção, para restaurá-las na sua plenitude. As imunidades estaduais não colidem com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e, ao revés, representam, na Constituição Estadual, a imitação de *princípio estabelecido* na Constituição Federal, para organização do Poder Legislativo. Não afrontam, por outro lado, os *princípios constitucionais enumerados*, e atendem às exigências da *forma republicana representativa* e da *independência e harmonia dos poderes*, princípios daquela categoria. A adoção das imunidades dos Deputados Estaduais decorre da observância rigorosa dos preceitos e das limitações contidas na Constituição Federal. A legitimidade constitucional do procedimento está proclamada em decisões conclusivas do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, portanto, de tema que compõe o poder de auto-organização constitucional do Estado-membro, e cuja concretização normativa exprime a capacidade de estruturar ordenamento jurídico próprio, no plano da Constituição e das Leis, consoante autoriza a Constituição Federal. (Artigo 18). É justamente essa capacidade que impede a transformação da Constituição Federal em *Constituição total*, isto é, em texto unitário e integral da organização federal e da organização estadual, ao mesmo tempo. A Constituição Federal é sede de *normas centrais*, que alcançam e disciplinam o ordenamento do Estado, mas, obedecidas aquelas normas, como se fez no tocante às imunidades dos Deputados Estaduais, a competência estadual se afirma perante autoridades e leis federais. O ordenamento constitucional brasileiro não consagra a regra apriorística do *Reichsrecht bricht landesrecht*, que se introduziu na Constituição alemã de Weimar. O primado do direito federal depende da observância da competência atribuída aos poderes federais. Se a regra do direito federal fere competência reconhecida ao Estado-membro, no exercício do poder de auto-organização constitucional e da autonomia normativa, aquela regra estará atingindo a repartição de competências ordenada pela Constituição Federal. A hierarquia normativa, geralmente reproduzida no escalonamento — Constituição Federal, Lei Federal, Constituição Estadual, Lei Estadual —, presume a observância do foco irradiador de compe-

tências, que se encontra na Constituição Federal, pois se a lei federal infringir a competência atribuída ao Estado, ela será tão inconstitucional como a norma estadual que violar a competência federal. A lei federal não pode rever ou modificar a Constituição Federal, e essa impossibilidade formal e material requer o tratamento rígido da repartição de competências. As imunidades dos Deputados Estaduais, decorrendo do exercício de competência constitucional do Estado-membro, sem afronta aos princípios da Constituição Federal, são, portanto, oponíveis às *autoridades federais*. A jurisdição federal não ficará paralizada. Cumpre-lhe tão-sòmente, como é de rigor no domínio das imunidades, proceder de acòrdo com os ditames da Constituição Estadual, isto é, promover o pedido de *prévia licença*, se fôr o caso, para prisão ou processo criminal de Deputado Estadual. A Assembléia Legislativa, dentro da jurisdição estadual e para atos praticados no respectivo Estado, decidirá a respeito, no uso de competência regular. E se esse é o procedimento, à luz do Direito Constitucional, convém ponderar que, se a Constituição Estadual fòsse omissa, no tocante às imunidades, caberia, pelo menos, uma comunicação da autoridade federal àquele órgão, por *regra de cortesia*. O que não se justifica é, na presença da regra das imunidades, dispensar-se inclusive a regra da cortesia, para autorizar conduta direta da autoridade federal, com flagrante ofensa à autonomia e à independência do órgão legislativo estadual. Essa conduta não parece dispôr de fundamento constitucional, como assinalamos, e envolve manifesta ameaça ao livre exercício do mandato legislativo. Basta considerar a extensão dos poderes federais e a pletora de recursos que podem ser mobilizados naquela área para influir na órbita estadual. Admitida a inaplicabilidade das imunidades dos Deputados Estaduais às autoridades federais, a ação federal nos Estados encontraria outro poderoso instrumento de pressão, através do qual seria possível silenciar vozes discordantes, nesta ou naquela corrente política, a juízo de conveniências momentâneas. É claro que a segurança de todos repousa na isenção e na neutralidade da autoridade judiciária, mas o Juiz, na atividade jurisdicional, deve agir mediante provocação de parte interessada, e por esse impulso inerente à função poderia ser levado a inquietar, freqüentemente, membros das Assembléias Legislativas Estaduais, despidos da proteção tutelar das imunidades. Considere-se ainda que o princípio da inaplicabilidade é amplo. Refere-se tanto à imunidade material ou *inviolabilidade*, como à imunidade processual ou *improcessabilidade*. As palavras, os votos e as opiniões dos Deputados ficariam, a juízo de autoridade federal, sujeitas a imputação criminal, anulando o sentido da própria inviolabilidade. A destruição das imunidades, por via oblíqua, não contemplada em regra constitucional expressa, afastaria irremediavelmente a independência do Poder Legislativo, a forma republicana representativa e comprometeria, nas relações entre órgãos do Estado Federal, o *princípio comum* da independência e da harmonia dos poderes. A oponibilidade das imunidades dos Deputados Estaduais às autoridades federais decorre do sistema constitucional federal. E, ademais, essa exigência não afetará o regular comportamento da autoridade federal. A improcessabilidade não é princípio absoluto. É regra de natureza formal que, para ser removida, reclama o emprêgo de formalidade específica, qual seja o pedido de *prévia licença* dirigido ao órgão legislativo. É ela necessária para que, através do conhecimento do caso, a Assembléia Legislativa verifique a lealdade, a seriedade, os graves motivos, os fatos alegados, a ausência de motivo político, e delibere sòbre o pedido de licença.

## 8. Revolução, Ordem Jurídica e Poder Constituinte Originário. Ato Institucional, Imunidades, Direitos Políticos e mandato Legislativo. Os Podêres Extraordinários

O jurista, na observação de *Levy-Bruhl*, devota conhecida aversão ao fenômeno revolucionário, e sua hostilidade chega ao ponto de procurar suprimir da linguagem jurídica a palavra revolução. Recorda o mestre francês curioso processo de escamoteação verbal, utilizado nas obras francesas de Direito, assim nos Cursos e nos Manuais, para evitar o emprêgo do nome impugnado. Um jurista astucioso, do qual a história não guarda o nome, encontrou a fórmula salvadora, para atender aos escrúpulos conservadores da classe. A Revolução francesa, dizia êle, não passa de uma transição, de passagem entre o antigo direito monárquico e o nôvo direito burguês. Por isso, a revolução é um *período intermediário*, e nas obras jurídicas ficará dissimulada por êsse manto protetor. (Cf. *Henri Levy-Bruhl* — “Le concept juridique de revolution” — In “Introduction à l'étude du Droit Comparé” — Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert — Vol. III — 1938 — p. 250). Não obstante reservas daquela natureza, prevalece generalizado entendimento sôbre o alcance do ato revolucionário. A revolução envolve transformação rápida — quase sempre violenta, brusca e dramática —, para impôr nova organização jurídica. Não é, como a reforma, produto de conquista lenta, gradual, pacífica e paulatina. O seu aparecimento rompe a pauta da normatividade anterior. E o compromisso mais profundo da Revolução, que atinge os fundamentos da ordem jurídica, impede que ela se identifique com o *golpe de Estado*, geralmente voltado para a substituição de uma equipe governamental por outra. A Revolução cria ou impõe ordem jurídica nova. Daí a inelutável relação entre *Revolução*, fenômeno de Poder, e o *Direito*, fundamento da validade do poder. A aproximação entre Revolução e Direito, que é dado da história política, acabou influenciando na revisão do tratamento dispensado pelos juristas ao fenômeno revolucionário. A repulsa, que afastava do Direito qualquer interesse pelo ato revolucionário, está sendo substituída pela introdução do fenômeno revolucionário no campo jurídico. É justamente o contrário da conduta pregressa, que encontrou decidido apoio no positivismo jurídico. Para os corifeus da Escola, o ato primitivo, responsável pelo aparecimento do Poder Constituinte originário, e, portanto, da própria Constituição, não deveria ser investigado pelo jurista, por se tratar de tema metajurídico. Não há lugar, no Direito Público, para capítulo reservado ao estudo da teoria jurídica dos golpes de Estado, das revoluções e seus efeitos. Todavia, se o capítulo ainda não se localizou no Direito Público, é irrecusável o interesse que nêle se empresta às implicações jurídicas do fenômeno revolucionário. Existe conceito de revolução, à luz de critério jurídico, segundo o qual revolução é a ruptura de um ordenamento jurídico e a instauração de ordenamento nôvo, através de procedimento não previsto no ordenamento anterior. A Revolução é *fato normativo* criador do Direito. (Cf. *Mario A. Cattaneo* — “Il concetto di rivoluzione nella scienza del Diritto” — 1960 — p. 44). *Georges Burdeau* reivindica para o jurista o estudo da revolução, pois ela não pode ser encarada como simples fato. É o ponto de partida do ordenamento jurídico e realiza a substituição de uma idéia de Direito por outra. (Cf. “*Traité de Science Politique*” — vol. III — p. 523 e 535). Tornou-se generalizado o entendimento de que a revolução é fonte de nôvo Direito. (Cf. *Rodriguez Arias Bustamante* — “Ciencia y Filosofia del Derecho” (Filosofia, Derecho, Revolución) — p. 692.693 — *Wilhelm Sauer* — “Filosofia Jurídica y Social” — p. 217 — *Linhares Quintana*

— “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado” — vol. VI — p. 559). A mudança de um *regime* por outro e, conseqüentemente, a transformação de ordenamentos, já se encontrava referida na teoria aristotélica das revoluções. (Cf. “Política” — Livro VII (V) — 1).

A relação entre Revolução e Direito se torna imperiosa na área do poder constituinte originário. O formulador inicial da Constituição do Estado provém, via de regra, de evento anormal, mais ou menos intenso. A freqüência do fenômeno revolucionário, na irrupção daquele poder, que o próprio *Carré de Malberg* anotou, apesar de sua resistência ao estudo jurídico do poder constituinte originário, (Cf. “*Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*” — vol. II — Réimpression photomécanique — p. 495) autorizou *Maurice Hauriou* a sustentar o caráter revolucionário da operação constituinte nos Estados modernos. A Constituição emerge de Direito Revolucionário. (Cf. “Princípios de Derecho Público y Constitucional” — Edição espanhola — p. 310).

Os *Atos Institucionais*, de 1964 e de 1965, invocaram a legitimidade decorrente da decisão revolucionária e se afirmaram como atos de poder constituinte originário.

O Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, sem embargo da dimensão de Poder Constituinte originário, não abrogou a Constituição Federal de 1946, nem as Constituições Estaduais, e respectivas Emendas. Manteve expressamente os textos constitucionais anteriores, para nêles introduzir derrogações parciais. E foi nêsse âmbito de modificação parcial que se exercitou o Poder Constituinte originário. Os textos do primeiro Ato Institucional formaram uma pequena Constituição, de duração previamente fixada no tempo. (Art. 11). Sua elaboração refletiu duplo propósito: o exercício do Poder Constituinte, que é inerente à Revolução vitoriosa, e a institucionalização do processo revolucionário. O Poder Constituinte explicitou os temas que, no momento, atendiam aos objetivos da Revolução, para convertê-los em normas dotadas de eficácia constitucional. A plenitude do poder revolucionário encontrou autolimitação na normatividade decorrente do Poder Constituinte originário. A área do arbítrio remanesceu nos atos insuscetíveis de apreciação judicial, conforme determinou o texto do Ato outorgado. (Artigo 7º, §§ 4º e 10). As imunidades dos membros do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas Estaduais não constituíram objeto de expressa derrogação. Continuaram mantidas nas respectivas Constituições, sem qualquer modificação no seu alcance e duração. As imunidades não receberam limitação, para reduzir a um só tipo o seu campo de incidência, nem sofreram temporária suspensão na sua vigência, a exemplo do que ocorreu com as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. (Art. 7º). O Ato Institucional preferiu alcançar o exercício do próprio mandato legislativo. Manteve as imunidades, mas, através da suspensão dos direitos políticos e da cassação de mandatos, legislativos federais e estaduais poderia extinguir o mandato legislativo, subtraindo o parlamentar à proteção específica das imunidades, que pressupõe o exercício do mandato. O congressista e o Deputado Estadual, com direitos políticos suspensos ou com o mandato cassado, não poderiam invocar o princípio das imunidades, inaplicável a quem havia perdido, anteriormente, a titularidade do mandato legislativo.

O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que também invocou a titularidade do Poder Constituinte originário, se despreendeu da institucionalização

objetivada no Ato anterior, para, readquirida a independência da decisão constituinte, afirmar, sobretudo, o propósito de preservar a continuidade da Revolução. O confronto do preâmbulo dos referidos Atos deixa transparecer um conflito de concepção revolucionária, ou, pelo menos, a superposição de objetivos, que se foram concretizando distintamente na sucessão do tempo revolucionário. O Ato de abril de 1964, sem prejuízo da ênfase que colocou no primado do Poder Constituinte, cuidou, desde logo, em conter a plenitude daquele Poder, institucionalizando a Revolução, como nêle se disse. O Ato de outubro de 1965 introduz ressalva na autolimitação anterior e, se não rejeita a institucionalização como objetivo da outorga constituinte, a ela acrescenta, com igual intensidade, a preservação da continuidade da Revolução. A extensão do Ato Institucional nº 2, forma vivo contraste com o Ato anterior. A matéria constituinte se alargou consideravelmente, para abranger setores anteriormente poupados. Os *podêres extraordinários* do Presidente da República receberam apreciável acréscimo nas competências novas para decretar, autônomoamente, o estado de sítio, por largo período (artigo 13); suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos até o termo da vigência do Ato Institucional (artigo 15); decretar e fazer cumprir a intervenção federal, visando assegurar a execução da lei federal e prevenir ou reprimir a subversão da ordem (artigo 17 — I e II); baixar Atos Complementares e Decretos-Leis sobre matéria de segurança nacional (artigo 30); decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, e legislar mediante decretos-leis, no recesso parlamentar. O Ato Institucional nº 2, embora tenha operado derrogações parciais mais amplas, manteve a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais, e respectivas Emendas. Não alterou, diretamente, o instituto das imunidades parlamentares. Não suspendeu as imunidades parlamentares, como fez com as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade (artigo 14 e parágrafo único). Ampliou, é certo, a competência da Justiça Militar, cujo *fôro especial* poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares, e a cuja jurisdição ficaram cometidos, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. A ampliação de competência afetará as imunidades dos Deputados Estaduais enquanto subsistente fôr a jurisprudência predominante que não consagra a oponibilidade das imunidades estaduais às *autoridades federais*, como são as da Justiça Militar Federal. O recesso parlamentar, não envolvendo suspensão da Constituição, mas, exclusivamente, do período legislativo, ou da atividade legislativa, não deverá afetar o gozo das imunidades dos membros do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas Estaduais. A inviolabilidade continuará protegendo, durante o recesso, as opiniões, as palavras e votos proferidos no exercício do mandato. A improcessabilidade, que se inicia com a expedição do diploma e se prolonga até a inauguração da legislatura seguinte, dependerá, para ser suspensa, da *prévia licença* da Câmara respectiva, observado o procedimento distinto no caso de flagrante de crime inafiançável. A improcessabilidade não se encontra limitada à duração das sessões legislativas. Não é este, como vimos, o sistema constitucional brasileiro. Se nêle estivesse consagrada a limitação, — improcessabilidade apenas durante as sessões — o recesso, que suspende, ou mesmo assinala o fim da sessão legislativa em curso, permitiria a processabilidade, sem prévia licença. Contudo, no Direito Constitucional Brasileiro, a improcessabilidade não se acha

exposta a tais interrupções, e o termo constitucional de sua duração torna necessária a audiência da respectiva Câmara, para fins de licença. Ocorrendo recesso, isto é, não se achando a Câmara em funcionamento, será indispensável aguardar o pronunciamento do órgão, quando retomar a atividade legislativa. O Ato Institucional nº 2 preferiu, como o anterior, alcançar o mandato legislativo, e não, estritamente, as imunidades parlamentares. No interesse de preservar e consolidar a Revolução, diz o artigo 15, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos, pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais. Trata-se de ato excluído da apreciação judicial. (Artigo 19 — I). Embora temporária a competência presidencial, o Ato Institucional nº 2, não lhe deu prazo especial e autônomo de duração. Ela disporá de prazo de vigência idêntico ao do Ato Institucional (artigo 33), sendo superior, no tempo, ao termo fixado no Ato Institucional de 9 de abril, para exercício de competência equivalente. (Artigo 10, parágrafo único). A extinção do mandato legislativo, em virtude de suspensão dos direitos políticos ou de cassação, não permitirá a invocação das imunidades parlamentares, pois estas presumem o exercício do mandato.

#### 9. Inquérito Policial-Militar. A Investigação Autorizada pelo Ato Institucional. Inquérito Policial e Processo Criminal. Indiciado e Denunciado. Atos Instrutórios e Atos Processuais, Inquérito, Processo e Princípio de Prévia Licença

O Inquérito Policial-Militar é *ato preliminar* do processo militar, e identifica, na legislação respectiva, um procedimento sumário, no qual serão ouvidos o indiciado, o ofendido e testemunhas. Ele se encerra por *relatório*, após o término das diligências, e na peça o encarregado do inquérito, na parte expositiva, prestará informação sobre os fatos, mencionando local, dia e hora em que ocorreram, com indicação das provas colhidas. Na parte conclusiva, o relatório apreciará o valor das provas, declarando se há falta a punir ou crime e, neste caso, se militar ou não, com pronunciamento justificado sobre a conveniência da prisão preventiva, quando esta se fizer necessária. A autoridade judiciária que fôr reputada competente receberá os autos do inquérito, para instauração do processo criminal e início da ação penal, na forma da Lei. O Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, previu duas formas de investigação. A investigação sumária, para apurar responsabilidade de servidores públicos, de modo geral, militares ou civis, desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública. (Art. 7º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º). A instauração autônoma de inquéritos e processos visando à apuração da responsabilidade pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio e a ordem política e social, ou de atos de guerra revolucionária, que poderiam ser intentados individual ou coletivamente. (Art. 8º). O Decreto nº 53.897, de 27 de abril de 1964, deferiu a uma Comissão Geral de Investigações, extinta posteriormente, a incumbência de promover a investigação sumária, prevista no artigo 7º. O Ato de Comando Supremo da Revolução, de 14 de abril de 1964, empregando terminologia da legislação processual militar, mas sem aludir, explicitamente, à Justiça Militar, entregou aos *encarregados de inquéritos* e processos a apuração da responsabilidade pelos crimes e atos mencionados no artigo 8º, do Ato Institucional.

O *indiciado* é categoria do inquérito policial, enquanto o *denunciado* surge com a instauração da ação penal. O Código de Processo Penal situa o inquérito policial e a ação penal na parte dedicada ao *processo em geral*. (Artigos 4º/23 e 24/62). A instrução criminal, que depende do recebimento da queixa ou da denúncia, é parte do processo comum. A prisão em flagrante e a decretação da prisão preventiva podem ocorrer na fase do inquérito policial. (Artigos 10, 301 e 311, do Código de Processo Penal). Observadas as peculiaridades da legislação processual brasileira, para a audiência da Câmara respectiva, nos casos de prisão ou de processo criminal, não sofre objeção, em princípio, o início do inquérito policial, e a prática dos atos inerentes, de natureza instrutória ou preambular, quando nêle eventualmente envolvido membro do Congresso ou do Poder Legislativo. A *prévia licença* é reclamada, excetuado no caso de flagrante de crime inafiançável, para efeitos de prisão ou processo criminal. O inquérito policial é *processo preliminar* ou preparatório da ação penal. Ainda não é *processo criminal*, mas a prévia licença, na fase preambular do inquérito policial, poderá ocorrer, como se ressaltou, se fôr caso de cabimento de prisão preventiva, a ser decretada pelo Juiz, após a licença concedida. Não importa alegar que essa formalidade pode, eventualmente, demorar os fins da prisão preventiva. É exigência de ordem constitucional e cumpre acatá-la. E, quanto à qualificação dada no inquérito, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da *Reclamação* manifestada no *Habeas Corpus* nº 42.108, originário de Pernambuco, que “pouco importa o rótulo que a autoridade policial ou autoridade policial-militar dê à qualificação da pessoa que comparece para prestar declarações ou depoimento. Poderá chamá-lo *indiciado*, poderá chamá-lo *testemunha*. Ao remeter os autos à autoridade competente para julgamento, a autoridade policial ou policial-militar, no seu relatório, dirá qual a posição que essa pessoa ouvida ocupa no processo: se é testemunha ou se é indiciado”; “fica ao critério do Presidente da Comissão de Inquérito ou do Delegado de Polícia qualificar a pessoa que perante êle comparece. Pode qualificá-la como indiciado ou pode qualificá-la como testemunha”. O que se deve fazer no inquérito, quando êle envolver membro do Poder Legislativo, é ajustar, previamente, local, dia e hora, para inquirição. A proibição de submeter a procedimento penal o Senador ou Deputado, salvo autorização da respectiva Câmara, diz *Oreste Ranalletti*, em interpretação ajustável ao Direito Constitucional Brasileiro, não deve ser entendida como vedação para iniciar investigações a respeito do crime imputado, pois isto equivaleria negar a possibilidade do próprio pedido ulterior de licença, por falta de motivação. (Cf. “Istituzioni di Diritto Pubblico” — Partes II — IV — pág. 388). Foi desse teor o princípio que se sustentou na discussão do Projeto de Resolução nº 115, de 1957, que envolvia pedido de licença para processar criminalmente membro da Câmara dos Deputados. A própria corrente minoritária, através de autorizados pronunciamentos, e sem prejuízo da firme resistência à iniciativa do Ministério Público Federal, entendeu que a imunidade deve permanecer na área da processabilidade, sem abranger atos anteriores. Invocou-se, para delimitar o campo próprio da improcessabilidade, a lição de *Manzini*, segundo a qual a autorização não constitui condição de *perseguibilidade*, mas apenas de *proseguibilidade* da ação penal. É claro que a interpretação pressupõe a conduta legal e razoável, na fase do inquérito, sem autorizar, como é óbvio, procedimento arbitrário e caprichoso que possa embaraçar o livre exercício do mandato e a independência do Poder Legislativo.

# SINDICATO — LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

*Rogério Couto Rodrigues*

*Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

Assegurada apenas a liberdade de associação no artigo 72 § 3.º da nossa primeira Constituição Republicana, não houve, entretanto, uma intervenção direta do legislador na questão sindical. Limitou-se a disposição a afirmar que "a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública".

A predominância do individualismo filosófico da época justifica a não aceitação por parte do legislador de 91 das associações profissionais, o que, entretanto, já se fazia sentir positivamente em outros ângulos da vida nacional, como salienta Segadas Vianna.

"Assim, em 1895, o Engenheiro Carlos Alberto de Menezes já cuidava da assistência material aos trabalhadores de sua indústria e, em 1900, em tese apresentada ao Primeiro Congresso Católico Brasileiro, propugnava pela mutualidade operária, tendo fundado, logo depois, a Corporação Operária de Camaragibe.

Do Congresso Católico de Pernambuco, em 1902, surgiu a Federação Operária Cristã, que teve como Presidente Carlos Alberto de Menezes. Logo após, ainda em 1902, Joaquim Inácio Tosta apresentou ao Congresso um

projeto sobre sindicatos agrícolas, transformado em decreto a 6 de janeiro de 1903, sob o n.º 979.

Era fundado, em seguida, pelo Engenheiro Luiz Correia de Brito, o "Sindicato Agrícola do Município de Goiânia".

A Jurisprudência do Supremo Tribunal já defendia a Associação ao estabelecer que o simples convite para tal fim, mesmo com a finalidade de provocar greve, não poderia ser arvorado em "manobra fraudulenta", prevista pelo Código Penal.

O direito de associação veio a receber regulamentação através da Lei n.º 173, de 10 de setembro de 1893, mantendo-se, entretanto, adstrito aos "fins religiosos, morais, científicos, políticos ou de simples recreio". Outra vez o problema social era relegado, o que não condizia com a liberalidade da época.

A 6 de janeiro de 1903 era facultado pelo Decreto Legislativo n.º 979, aos profissionais da agricultura e indústria rurais de qualquer gênero, organizarem entre si, sindicatos para o estudo, custeio e defesa de seus interesses. Como observa Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro: "No regime instituído pela Lei número 979, o Sindicato era simples agru-

pamento de direito privado, sem a menor autoridade sobre a profissão, animado quase que somente pelo espírito cooperativista, tendo mais o caráter de sociedade beneficente que, propriamente, o de associação de classe. Caracterizavam-se os sindicatos pela mais ampla liberdade de se construir, e de autodeterminar-se, isto é, de gerir sua vida sem a mínima interferência dos poderes públicos". Um intervalo de 4 anos separa o Decreto Legislativo n.º 979 de sua regulamentação, aprovada pelo Decreto n.º 6.532, de 20 de junho de 1907.

O direito de associação para os fins previstos pelo Decreto em tela aos profissionais da agricultura e indústrias rurais, foi, de certo modo, estendido pelo Decreto-Lei n.º 1.637, de 5 de janeiro de 1907, aos trabalhadores de profissões similares ou conexas, inclusive aos de profissões liberais.

No artigo 8.º deste diploma legal encontramos os primeiros passos no sentido de tornar o sindicato um representante legal de seus associados.

A preocupação sindical já era evidente nas leis números 1.144 e 1.145, que orçavam a receita e fixavam a despesa para o ano de 1904 e que determinavam respectivamente em seus artigos 3.º, § 1.º, e 17, V e parágrafo único, sobre isenção de direitos de importação de matéria destinados a sindicatos e estabeleciam condições para o auxílio, a formação e manutenção de sindicatos agrícolas. Foi o mesmo espírito regulador que se repetiu nas leis orçamentárias para os anos de 1905 (Lei n.º 1.313, de 30-12-904 — art. 8.º), 1906 (Lei n.º 1.837, de 31-12-907 — art. 3.º e parágrafo único) e 1909 (Lei n.º 2.935, de 29-12-908 — art. 12, XIII e art. 6.º, parágrafo único).

Presencia-se a seguir a estas conquistas um adormecimento na evolução do associacionismo, não só em relação ao seu desenvolvimento natural, como também, e conseqüentemente, no que diz respeito ao seu amparo legal. Explicando essa paralisação do sindicalismo no Brasil, afirma Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro:

"São várias as causas da falência do movimento associacionista, entre nós, nessa primeira fase, entre as quais apontamos:

- a) a falta de disposições legais que amparassem e garantissem a vida das associações organizadas; contam os estudiosos que os empregadores não viam com bons olhos os empregados que se filiassem a essas instituições nascentes e que os consideravam, mesmo, suspeitos;

- b) o fato de ter havido a infiltração, nos sindicatos, de elementos com idéias subversivas, o que criou ao redor da entidade uma atmosfera de desconfiança e desaprêço;

- c) as contingências sócio-políticas da época: nossos trabalhadores não se achavam preparados para receber e compreender a idéia da associação; faltava-lhes o espírito de cooperação, e o sentimento de solidariedade, neles, não estava, ainda, bem desenvolvido; viviam desagregados, nada podendo reivindicar para a classe, mesmo porque não existia o espírito de classe. Por outro lado, os poderes públicos, conquanto reconhecessem legalmente as associações, não as viam senão como pessoa de direito privado, despreocupando-se delas.

Filosoficamente, ainda dominavam os princípios do liberal individualismo que tornavam, os políticos, severos guardiães dos sagrados direitos individuais; faziam repousar a democracia sobre a liberdade, e admitiam que o indivíduo existe só, seu bem supremo sendo a liberdade.

A revolução liberal de 1930 fez explodir o renascimento sindicalista brasileiro. Reconhecidas as altas funções públicas do sindicato e em particular daquele pertinente às classes patronais e operárias, tratou-se de promover a sua regularização, colocada em pauta através do Projeto do Ministro Lindolfo Collor que veio a ser o Decreto n.º 19.770, de 19-3-1931. Afirmava o autor na exposição de motivos: "A revolução de outubro encontrou o trabalho brasileiro na mais completa e dolorosa anarquia. De um modo geral não há exagero em dizer-se que na situação atual do Brasil o trabalho é ainda considerado mercadoria, sujeita às flutuações da oferta e da procura. Inútil seria a demonstração de que esta concepção utilitarista e retrógrada não está de acordo, já não apenas com as tendências sociais contemporâneas, senão também com o nível das conquistas políticas e as próprias imposições econômicas, definitivamente reconhecidas e aceitas em quase todos os países do Velho e em não poucos do Novo Mundo. Mas, no caso do Brasil, o menosprezo dos poderes públicos pelos problemas do trabalho crescem de vulto ainda se considerarmos que o nosso país está, por acordos e convenções internacionais, obrigado ao reconhecimento dessas novas diretrizes da política social."

Sóbre o espírito do Decreto n.º 19.770, afirma Joaquim Pimenta:

"O decreto, se bem que tivesse sido uma lei de experiência, que o momento, ainda tumultuoso, reclamava; se defeitos tinha, não eram estes de molde a justificar a crítica com que foi veementemente aivejado, de uns que o consideravam uma cópia da Lei fascista italiana, de outros, um modelo que se tivesse inspirado na ideologia comunista. Nenhuma coisa nem outra. Fôra, ao contrário, elaborado tendo-se em conta a situação das classes trabalhadoras do Brasil; os obstáculos que se antepunham à sua organização e a uma política social que fôsse a expressão de interesse que teriam de ser ritmados por um regime legal que resultasse de uma aproximação e se fizesse mediante um compromisso por parte do Estado de reconhecer no sindicato, mais do que uma simples sociedade civil, um órgão necessário ao equilíbrio da ordem jurídica na economia nacional."

Aduauto Fernandes assim define o conceito social do Decreto n.º 19.770 e seus efeitos legais:

"Os princípios sócio-ético-jurídicos do Decreto n.º 19.770 abriram novas perspectivas ao operariado, quanto às questões relativas ao modo e à vida das organizações profissionais. Em primeiro lugar essa lei foi que significou para o operariado nacional o seu reconhecimento jurídico. O direito de associação teve, assim, teóricamente, a declaração legal de um princípio que pela primeira vez se inscrevia soberanamente como dogma constitucional da República. Mas, essa declaração teórica, soberanamente inscrita em nosso direito, na prática, foi logo negada pela polícia, que arbitrariamente se erigiu em fiscal e mentor das organizações operárias profissionais.

O ato do Chefe do Governo Provisório teve, nesse decreto, a virtude de alcançar, porém, maior confiança por parte do próprio Governo que não só a si, mas, especialmente ao operariado, enchia-o de um novo ânimo, de novas aspirações, acenando para toda a imensa classe dos desprotegidos da fortuna a cessação das injustiças e dos despropósitos policiais constantemente em prática.

Esse encorajamento pode ser comprovado pelo surto benéfico e salutar da "sindicalização" que, entre todas as profissões, se verificou, desde logo, de norte a sul do Brasil, após a promulgação da lei, embora ainda pairasse no âmbito so-

cial classista o mesmo temor pelas perseguições policiais. Mas, se assim aconteceu no campo moral das associações profissionais que se constituíam e se multiplicavam, diferente era o resultado jurídico-econômico-moral, no campo da organização social, considerada em si como expressão soberana da vontade livre; nesse campo da organização o decreto não alcançou, nem produziu qualquer melhoria à decadência em que sempre se projetou o operariado nacional, quer moral, jurídica ou economicamente considerado.

Todo o surto "sindical" que se iniciara com o Decreto n.º 19.770, entrou, dentro em pouco, em franco período de declínio, até que entre as associações, se constituiu uma expressão morta de valor jurídico-associativo meramente nominal."

Comentando o Decreto n.º 19.770, afirma Jover Telles:

"O lado positivo desse decreto consistia em que não permitia a prática da pluralidade sindical. O lado negativo consistia em que amarrava as entidades sindicais ao Ministério do Trabalho e oficializava a intervenção governamental nessas organizações. E nisto consistia a essência dessa lei."

A repercussão dessa medida legislativa fêz-se sentir na criação de uma fiscalização da Fazenda junto às companhias seguradoras ou sindicatos profissionais que operam em acidentes de trabalho. Foi concretizada pelo Decreto n.º 21.626, de 14 de julho de 1932.

A fim de julgar os dissídios individuais do trabalho em que fôsem parte empregados sindicalizados, surgiu o Decreto número 22.132, de 25-11-932, que instituiu as Juntas de Conciliação e Julgamento. Tal competência fazia-se mister, pois, continuavam os empregadores arbitrariamente a punir e até mesmo despedir seus empregados por simples participação associacionista.

Na exposição de motivos do Projeto (Decreto n.º 22.132/32) considerava o Ministro Salgado Filho:

"Sr. Chefe do Governo Provisório: Tenho a honra de submeter à apreciação de V. Ex.ª o projeto de decreto que institui as Juntas de Conciliação e Julgamento. Assim, fazendo, creio atender a um dos problemas que maior atenção devem merecer de quem tem a seu cargo o funcionamento de um Ministério destinado a amparar e reger a atividade das classes obreiras dentro do ritmo normal da ordem social existente. Com efeito, a criação de uma Justiça do Trabalho, pa-

ra dirimir litígios de natureza individual que, de momento a momento, surgem do contacto diário de empregadores e empregados, vem dar solução satisfatória a esses litígios, que até agora não encontram, tanto na organização judiciária federal como na dos Estados, amparo efetivo, pelo custo e morosidade dos processos. A distribuição da justiça, no que concerne ao trabalhador, não mereceu, até há pouco, a devida atenção dos nossos legisladores. Afora os Juizes Privativos de Acidentes no Trabalho, e destinados tão-sómente a conhecer e dirimir as questões oriundas desses acidentes, nenhum outro existia que facultasse ao trabalhador o reconhecimento de seus direitos. É verdade que algumas legislações procuraram facilitar o processo das causas de pequena alçada, mas o certo é que esse processo, do conhecimento exclusivo de bacharéis ou provisionados, bem como o de segunda instância, idêntico ao dos outros feitos, e, sobretudo, o custoso elevado que entre nós agrava todo e qualquer ato processual, são fatores que contribuem para afastar de lides e pleitos aqueles que têm de defender interesses de pequena monta.

Tais considerações, de ordem geral, mais se acentuam em se tratando de empregados, que, quando recorrem à justiça, assim o fazem, em sua quase totalidade, para garantir os meios de subsistência quotidiana e, conseqüentemente, não podem custear o patrocínio de advogados, nem suportar a "demora", que é freqüente na decisão desses litígios.

Quando as disputas entre empregadores e empregados eram encaradas como casos de polícia, os dissídios entre eles eram resolvidos, por via de regra, e de forma arbitrária, pelas autoridades policiais, que procuravam, da melhor maneira, harmonizar os litigantes no intuito de prevenir possíveis desfechos violentos, a que eram arrastados os operários falhos de direitos e de garantias, desde que a proteção interessasse de algum político não se fazia sentir.

Criado o Ministério do Trabalho, para ele convergiram, numa verdadeira avalanche, queixas de todos os recantos do Brasil, partidas de trabalhadores que reclamavam justiça. Essas queixas eram atendidas pelo próprio ministro, pelo seu gabinete e também pelo Departamento Nacional do Trabalho; mas essas deliberações, sem base legal, repousam apenas no terreno da boa vontade e não podem passar da simples conciliação, por faltar

a essas autoridades força coercitiva para so, a marcha dos casos afetos ao Departamento, onde agora têm dado entrada, diariamente, processos em cifra superior a 300, impossibilita esta repartição de movimentar, em tempo hábil, o elevado número de papéis que afluem às suas dependências, pela insuficiência absoluta de funcionários.

O Decreto n.º 21.396, de 12 de maio de 1932, que instituiu as Comissões Mistas de Conciliação e Arbitragem, veio resolver uma das faces da questão, a coletiva, pela criação de órgãos que solucionem os conflitos coletivos do trabalho. Perdura, porém, sem solução o aspecto individual da questão, achando-se o nosso país, nesse particular, e não obstante ser signatário do Tratado de Versalles e membro do "Bureau International du Travail", em manifesta inferioridade ante a maioria das nações cultas, que, de há muito, organizaram e mantêm em funcionamento normal, as justças especializadas do trabalho, dotadas dos três requisitos essenciais ao preenchimento dos fins a que se destinam: "economia", "rapidez" e "constituição paritária".

O projeto, ora oferecido à apreciação de V. Ex.<sup>a</sup>, procurou cingir-se às exigências desses três requisitos apontados, atendendo igualmente à necessidade de ser evitada, na hora presente, a criação de organismos de manutenção dispendiosa, e daí restringir, tanto quanto possível, os encargos de expediente aos membros da Junta, cometendo-se a funcionários federais que já percebem vencimentos pelas suas atividades normais.

A forma do processo adotada, pela sua simplicidade e por ser oral, é acessível aos próprios analfabetos e dispensa o patrocínio de terceiros, sendo, por assim dizer, gratuita, pois a taxa cobrada do vencido é muito reduzida. Também o cumprimento das decisões das Juntas é rápido, dada a sua natureza executiva, e sem ônus para o empregado, sendo de notar que a multa, estabelecida para a hipótese de recusa desse cumprimento, autoriza a prever sejam muito raros os casos de tais recusas. Atendidos os requisitos de rapidez e economia, verifica-se igualmente a observância do terceiro a constituição paritária da Junta, formada por dois vogais, um empregador e outro empregado, sob a presidência de terceiro, inteiramente estranho aos interesses em jogo.

Assim, o projeto em aprêço, vasado nos moldes geralmente aceitos pelos países

cultos, adaptando-se perfeitamente à nossa organização administrativa, se me afigura em termos de ser adotado para que não fique desatendida por mais tempo uma das mais prementes necessidades do programa de justiça social, cuja execução o Governo Provisório em boa hora empreendeu.”

Completando as criações do Decreto número 19.770, renasceu, mais tarde, em 18-2-1934, o direito ao gozo de férias, garantido pelo Decreto n.º 23.768 e assegurado “exclusivamente” aos empregados, trabalhadores ou operários, depois de 12 meses de trabalho no mesmo estabelecimento ou empresa, “que forem associados de sindicatos de classe trabalhista reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”. Representa este diploma legal, extraordinária vitória do movimento sindicalista, que conseguiu derrubar o Decreto n.º 19.808, de 28-3-1931, o qual havia suspenso a execução da chamada “Lei de Férias”, a Lei n.º 3.982, de 24-12-1925, regulamentada pelo Decreto n.º 17.496, de 30-10-1926.

Dentro da evolução brasileira no campo do sindicalismo exercem relevante papel político os Decretos n.ºs 22.653, de 20-4-1933, regulamentado pelo Decreto n.º 22.696, de 11 de maio do mesmo ano, e 22.940, de 14-7-1933. O primeiro fixou o número e estabeleceu o modo de escolha dos representantes de associações profissionais na participação da Assembléa Constituinte; o segundo aprovou as instruções para sua execução e o último esclareceu e completou tais instruções.

O Decreto n.º 22.745, de 24 de maio de 1933, estabeleceu o prazo de reconhecimento para o fim de que trata o art. 3.º do Decreto n.º 22.653.

A preocupação em promover a associação em nosso meio rural levou os poderes constituídos a instituir em 1933, pelo Decreto n.º 23.611, de 20 de dezembro, os Consórcios Profissionais Cooperativos, visando também à organização das sociedades cooperativas e fixando-lhes as atribuições. O mesmo decreto revogou o Decreto-Lei n.º 979, nossa primeira lei sindical, que, pelas razões já apontadas, não chegou a cumprir, em momento algum, o desempenho relevante que lhe fôra destinado na promoção das conquistas sindicais.

A Constituição de 1934 estabeleceu profundas modificações na concepção sindicalista, assim é que determina em seu artigo 120:

“Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.”

Estabelecendo o seu parágrafo único:

“A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos.”

Criticando o critério então adotado, a pluralidade sindical, comenta Segadas Vianna:

“O regime adotado fugia ao sentido de agremiação já vigente e dividia o trabalhador, tornando-o, ao mesmo tempo, presa fácil de políticos inescrupulosos que viam na pluralidade sindical um meio de criar postos de eleitores dominados pelos “cabos” de suas facções, provocando a dissidência e a conseqüente dissociação sempre que outro grupo assumia o poder.”

Criou-se uma infinidade de sindicatos e proliferaram os de empresas, como armas econômicas alimentadas pelos próprios empregadores. É o que nos relata Helvécio Xavier Lopes:

“Admitindo a pluralidade sindical, abolia o regime do sindicato único, pressuposição de suas funções públicas, e abria campo às explorações políticas. Daí porque o novo Decreto sobre organização sindical, de n.º 24.694, de 12-7-1934, elaborado em concordância com o dispositivo constitucional, chocava-se a cada instante com a realidade. As novas atribuições dos sindicatos, exigindo a sua proximidade com o Estado, eram autopatíveis com o regime de ampla autonomia que lhes pretendia emprestar.”

Comentando o quadro da representação sindical estabelecido pela Lei Magna e pelo Decreto n.º 24.694, esclarece Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro:

“A gulsia de remate, lembraríamos que com o Decreto n.º 24.694, mais se firma a idéia de que, pelo menos em tese, o Sindicato entre nós é mais econômico-profissional do que político. Corroboram esta afirmação não só o fato da Lei n.º 979 se referir tão-somente aos empregados rurais, oferecendo, assim, possibilidade de filiação a uma instituição, ao emigrante que vinha substituir, em parte, o braço escravo-instituição que lhe daria segurança e apoio; o fato de o decreto em estudo garantir e proteger o sindicalizado; o fato de o legislador visar de maneira desigual aos sindicatos de empregadores e o de empregados, moldando a mesma lei dois estatutos diferentes para duas associações em essência iguais; e, sobretudo, o estabelecimento — como regra geral — de base local para os sindicatos profissionais.

Somos um País enorme e de fraca densidade demográfica. Grandes áreas, contendo população dispersa, se encontram entre os centros mais populosos. Dessa forma, já pelo tamanho do território, já pela distribuição da população, as condições econômicas e sociais brasileiras variam profundamente de um ponto para outro do País, variando também os usos e costumes. E, por isso, os interesses profissionais são diferentes em cada local; os problemas são diversos em cada centro; essa, a realidade brasileira, e que não pode ser esquecida. Por outro lado, dentro dessa diversidade encontra-se a unidade, a Nação, suas necessidades de produção, sua vida econômica, e os interesses passam a ser considerados acima do plano individual, no plano nacional; então, são unitários os esforços, visam ao progresso do País como um todo. E os problemas do capital, representado pelos empregadores, extravasam o ambiente local, são regionais e até nacionais. Daí os sindicatos patronais terem um âmbito territorial variando do minúsculo distrito até a Nação inteira, dando-lhes a lei suficiente amplitude, para se constituir, dependendo, embora, do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, o seu reconhecimento.

Eis, em traços gerais, o sindicato no regime do Decreto n.º 24.694, de 12-7-1934. Estávamos há trinta e um anos da primeira lei sindical, a Lei n.º 979, de 1903, e as tendências sócio-político-econômicas eram completamente diversas e os sindicatos se desenvolveram. Além disso, na própria Constituição estava um outro princípio que iria provocar o rápido crescimento, em número, dos sindicatos brasileiros. Era o princípio de representação profissional exarado no artigo 23, in verbis:

"A Câmara dos Deputados compõem-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar."

§ 3.º — Os deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais, compreendidas, para esse efeito, e com os grupos afins, respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria, comércio

e transporte, profissões liberais e funcionários públicos."

Esses dispositivos constitucionais confirmam nossa conclusão de que a permissão para sindicalização se estende no Decreto n.º 24.694, também aos empregados rurais e aos funcionários públicos.

Como se vê, ao lado dos representantes políticos eleitos pelo povo e por voto secreto, tinham, agora, ingresso na Assembléa Legislativa os representantes classistas, escolhidos nos termos do Decreto n.º 22.653, de 20-4-1933, regulamentada a sua execução pelo Decreto número 22.696, de 1-1-1934.

As leis, porém, são feitas para os homens, e não os homens para as leis. Isto significa dizer que as leis devem amoldar-se à realidade objetiva e não à realidade às leis.

No exame de todo e qualquer diploma legal, há que se ter sempre em vista a realidade social à qual se destina; só assim se poderá explicar o seu êxito ou a sua ineficácia.

Os trabalhadores brasileiros não estavam à altura de compreender o alcance do preceito constitucional. Era este uma arma de dois gumes; tanto podia levar os sindicatos a se multiplicarem e transformá-los em poderosas organizações econômicas e profissionais dentro da Nação, como podia estimular a ambição dos oportunistas e provocar a falência do regime sindical. Foi isto o que aconteceu: os sindicatos nasciam ao amanhecer e morriam ao cair da tarde; de um lado eram os direitos e subsídios dos Deputados a acenar aos representantes classistas; doutro lado, era a falta de elites operárias; e da quebra da uniformidade da estrutura do Parlamento, em razão da heterogeneidade dos elementos que o vieram formar, resultou o fracasso da instituição.

Foi curta a experiência de liberdade sindical e de representação profissional. Durou três anos apenas. O golpe de 10 de novembro de 1937 mudou completamente a face das coisas e imprimiu novas diretrizes à organização sindical brasileira. A Carta de 1937 é a volta à centralização política e, a organização sindical tinha que mudar, profundamente e essencialmente, para amoldar-se aos novos princípios da filosofia política que iria dominar."

A participação do sindicato na vida nacional ganhou nova dimensão com a Constituição de 1937 que determina:

“Art. 16 — Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XVI — O direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, “o direito operário”, o direito penal e o direito processual.”

Afirma Pontes de Miranda:

“Se é certo que a Constituição de 1934 não continha a referência ao direito operário, no art. 5.º, XIX, terceira parte, conferia ela à União o editar “normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público”. A referência do art. 18, da Constituição de 1937, tem hoje, a importância que lhe dá o ter apagado a restrição que se continha nas expressões usadas em 1934. A legislatura federal edita as regras que entenda sobre direito operário, podendo invocar, ainda em matérias que não sejam enumeradas no art. 16, a necessidade de regulamentação uniforme, quando o exija o bem-estar, a ordem, a tranquilidade ou a segurança pública.”

A Carta Magna de 1937 também em seus artigos 122, IX, 137, alíneas a e b, 138 e 140, cujos textos abaixo transcrevemos, vem abordar o problema em tela:

“Art. 122 — A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

IX — A liberdade de associação, desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes.”

“Art. 137 — A legislação do trabalho observará, além de outros os seguintes preceitos:

a) os contratos coletivos de trabalho concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam;

b) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência no referente às

práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais.”

“Art. 138 — A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatório para todos os seus associados; impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público.”

“Art. 140 — A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público.”

Baseando-se nas determinações dos artigos 122, alínea IX, 138 e 140, firma Segadas Vianna os seguintes princípios:

- a) consagração pela própria Constituição da existência e das funções dos sindicatos — as leis ordinárias não podem modificar as diretrizes constitucionais, mas devem, ao contrário, desenvolvê-las;
- b) reconhecimento da liberdade sindical — marcando a diferença essencial com alguns regimes totalitários ou corporativos que prevêm a filiação compulsória;
- c) atribuição, por delegação, de importantes funções públicas — ficando os sindicatos elevados, de simples associações gremiais ao papel de órgãos quase paraestatais, com todas as obrigações e regalias que decorrem desta situação;
- d) extensão da sindicalização a todos os ramos da economia nacional não se limitando mais às classes patronais e operárias mas incluindo também as profissões liberais;
- e) concessão do privilégio de representar legalmente todos os que participam da categoria de produção para que foi constituído o sindicato e de defender-lhes os direitos perante o próprio Estado e as outras associações profissionais;
- f) concessão do privilégio de estipular contratos coletivos de trabalho, obri-

gatórios para todos os seus associados, isto é, acentar as condições de trabalho nas respectivas categorias de produção;

- g) autonomia e estabilidade financeira dos sindicatos, graças ao direito de impor contribuições não só aos seus associados, mas a todos os que participam da categoria de produção para que foi constituído o sindicato, prestigiando, assim, as associações de classe reconhecidas;
- h) direito do Estado de reconhecer os sindicatos que atendam aos requisitos legais — indispensável contraparte das funções e dos direitos que o Estado lhes delega e outorga."

Estabelecendo a composição e as atribuições do Conselho da Economia Nacional, a Constituição de 1937, nos artigos 57, 58 e 61 veio a solidificar a posição do sindicato, como uma verdadeira infra-estrutura na vida político-econômica nacional:

"Art. 57 — O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicato reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados.

**Parágrafo único** — O Conselho da Economia Nacional se dividirá em cinco seções:

- a) seção da Indústria e do Artesanato;
- b) seção da Agricultura;
- c) seção do Comércio;
- d) seção dos Transportes;
- e) seção do Crédito.

"Art. 58 — A designação dos representantes das associações ou sindicatos é feita pelos respectivos órgãos colegiais deliberativos, de grau superior.

"Art. 61 — São atribuições do Conselho da Economia Nacional:

- a) promover a organização corporativa da economia nacional;
- b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos;
- c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações represen-

tativas de duas ou mais categorias;

- d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional;
- e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições de trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional;
- f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objetivo:

I — racionalizar a organização e a administração da agricultura e da indústria;

II — estudar os problemas de crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho.

- g) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento dos sindicatos ou associações profissionais;
- h) propor ao Governo a criação de corporações de categoria."

Ainda sobre a Constituição de 1937 em face do sindicalismo reportamo-nos às esclarecedoras palavras de Teotônio Monteiro de Barros Filho em aula proferida na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de São Paulo em 6 de novembro de 1950. (Publicada na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 22 — out.-dez./1950.)

Após analisar os princípios norteadores da Constituição de 1934, tece o Professor de Ciências Econômicas as seguintes considerações, tendo em mira o imposto sindical:

"Mas a Constituição de 1934, como os senhores sabem, durou pouco mais do que as velhas e famosas rosas de Ma-Iherbe ... dentro de pouco tempo, ela feneceu e, a 10 de novembro de 1937, lá se foram as suas últimas pétalas ... Veio o ato institucional desta última data, em que a estrutura jurídico-política do Brasil mudou radicalmente de aspecto, tomando os órgãos sindicais dos diversos graus então sim —, um vulto verdadeiramente extraordinário, porque passaram a ser como que a envergadura do novo regime. Este era de natureza corporativa. A Carta de 1937 o dizia expressamente, no seu art. 140: "a economia da produção será organizada em corpo-

rações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de Poder Público”.

Por outro lado, dizia o art. 138: “a associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas do Poder Público”.

Vejam os senhores até onde foi a Carta de 1937: ela deu ao sindicato, além de funções delegadas de Poder Público, o próprio poder tributário.

Criou-se, assim, um Estado corporativo em que se procurou fazer da economia nacional a infra-estrutura da organização política revestida a produção de um caráter unitário e nacional, através da conciliação de nossas forças vivas, das energias produtoras do País, num regime paritário, com sindicatos de empregados e de empregadores que se deveriam federar, confederar e, finalmente, constituir-se em corporações, que seriam a cúpula.

Dando ênfase à natureza dessa estrutura jurídico-econômico-política e desejando bem fixar as diretrizes do regime, assim com os princípios que informaram o legislador constituinte, a Carta de 1937 assentou ainda as disposições dos artigos 38, 57 e 61, dos quais se infere a natureza do novo sindicato entre nós existente desde 10 de novembro daquele ano.

Depois de determinar, o art. 38 citado, que o Poder Legislativo seria exercido com a obrigatória colaboração de um Conselho Nacional de Economia, foi dada pela Constituição de 1937 larga projeção às classes na composição do Conselho, que ficou, ao mesmo tempo, incumbido de exercer a verdadeira direção e orientação da vida econômica do País. (artigos 57 e 61).

Do exposto se vê que o sindicato de 1937, além de único (sindicalização livre, mas um só reconhecido pelo Estado) e de detentor de funções delegadas do Poder

Público, surgia armado de poder tributário próprio, constituindo uma das peças do mecanismo estatal, conforme a expressa declaração do citado artigo 140. De suma relevância, ao fixar-se a natureza da personalidade jurídica do sindicato, é a outorga que lhe foi feita de poder tributário. Cumpre bem observar que, pelo texto do art. 138 da Carta de 1937, não era necessário que o “impósto sindical” fosse criado por lei federal, porque o sindicato estava armado do poder de instituí-lo por autoridade própria. Ora, o poder tributário é uma inerência da soberania, que é a qualidade característica típica do Estado — pessoa jurídica de Direito Público — força da qual ele se autodetermina.

Estas considerações bastam para eliminar qualquer possível dúvida sobre a natureza jurídica do sindicato de 1937. Ela era, sem possíveis vacilações, uma pessoa jurídica do Direito Público. Isto, no caso de não se pretender ir além, para o efeito de proclamá-lo mesmo um órgão do Estado, integrado na estrutura corporativa deste, conforme o artigo 140 já várias vezes invocado.

Normal, portanto, dentro de um tal regime, a existência de um tributo, graças a cuja renda o sindicato vivesse e realizasse seus fins. Inegável, por outro lado, a esse encargo pecuniário impósto à categoria, o caráter de um “tributo”, ou seja, de produtor de uma receita pública. De direito público e com poder tributário próprio era o ente jurídico que o reclamava; públicos quase todos os fins a que se destinava a renda desse tributo.

Por outro lado, era certo que a Carta de 1937 não consignava nada que se parecesse, nem de longe, com o dispositivo do atual parágrafo 34 do art. 141 da Constituição de 1946, segundo o qual a legalidade de qualquer exigência fiscal (qualquer “tributo”, diz o texto) fica sujeita à prévia criação do tributo em lei e à consignação orçamentária anual de autorização para arrecadar.

Funcionava, pois, o sindicato de 1937 a pleno regime, sem qualquer embaraço de ordem legal, quanto ao tributo que lhe foi deferido e que ele poderia exigir até *ex proprio Marte*. Legítimas e conformes com o espírito do regime as prerrogativas do sindicato mencionadas pela lei ordinária (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 513 e suas alíneas), constantes da designação de representantes para a integração de certos órgãos públicos,

imposição de contribuições e outras de igual relevô.

Dentro de uma tal estrutura estatal, qual a essência da contribuição paga ao sindicato? Pesquisadas a origem e a essência desta contribuição, verifica-se a sua perfeita consonância com a natureza do sindicato de 1937 e com a organização estatal corporativa. Contribuições grupais do tipo do nosso chamado "impôsto sindical" não são novas, como formas tributárias. Foram comuns na Idade Média e remontam mesmo à Idade Antiga."

Mais adiante, concluindo suas observações sobre impôsto sindical em relação à Carta Magna de 1937, afirma Teotônio Monteiro de Barros Filho:

"Vêem os senhores que o nosso atual impôsto sindical" é bem conhecido como contribuição grupal e se harmoniza perfeitamente com a estrutura econômico-jurídico-política que o Brasil adotou em 1937. Toda vez que uma coletividade ligada por um certo número de interesses comuns se organiza em molde corporativo, manifesta-se a tendência de obter, no seio do próprio grupo, os recursos necessários à realização dos fins grupais.

Uma única ressalva faríamos quanto à situação existente em 1937, no plano sindical. Seria a seguinte: desde que parece indiscutível ser o impôsto sindical um gerador de receita pública, como tal devendo ser considerado tudo que o sindicato recebia por força desse "impôsto", não nos parecia constitucional, já no regime de 1937 que o sindicato prestasse contas de sua gestão financeira senão ao Tribunal de Contas, instituído pelo artigo 114 da Carta de 10 de novembro. O Tribunal de Contas, segundo o texto, era o competente para "julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos". Em tais condições, sendo o produto do "impôsto sindical" "dinheiro público", o sindicato estava obrigado a prestar suas contas àquele Tribunal e eram, já então, manifestamente inconstitucionais os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho que determinam de modo diverso. Cumpre dizer, antecipando o nosso pensamento e para não termos de retornar a este assunto, que continuamos a entender que o sindicato, atualmente, pelo regime da Constituição de 1946, deve suas contas, como antes, ao Tribunal de Contas (Constituição de 1946, art. 77, inciso II). Não

vemos, em verdade, como fugir a essa conclusão. Ou o sindicato é pessoa do direito privado que, por permissão especial da Lei, manipula e emprega fundos de natureza pública (porque são receitas provenientes de um tributo) e, neste caso, seus dirigentes são "responsáveis por dinheiros públicos" (Constituição, art. 77, II) ou o sindicato é pessoa de direito público, de natureza autárquica e, então, com mais razão ainda afirmamos o nosso ponto de vista, porque o Tribunal de Contas é o competente para julgar as contas dos "administradores das entidades autárquicas" (Constituição, art. 77, II, *in fine*)."

Em 5 de julho de 1939 surge o Decreto-Lei n.º 1.402, lei orgânica que passou a regular a associação em sindicato, incluída nos artigos 511 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho. Embora não abordando as atividades profissionais relativas ao nosso meio rural, o decreto-lei em pauta determinou as metas do sindicalismo no Brasil. Assim é o teor de sua exposição de motivos:

"Senhor Ministro,

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência o Projeto de Reforma da nossa legislação sindical, cuja elaboração foi por V. Ex.<sup>a</sup> confiada à Comissão abaixo assinada.

Na organização, que o presente projeto estabelece para as nossas classes profissionais, não tivemos, senhor Ministro, em mira senão cumprir a Constituição de 1937 na plenitude de sua letra e do seu espírito.

Em primeiro lugar, da sua letra. Neste sentido pareceu à Comissão que a nova organização sindical deveria ter por base o sindicato único — e isto em face do que precede o artigo 138 da Constituição. É certo que esta opinião não foi unânime e, na interpretação deste artigo, uma corrente se formou no seio da Comissão, para a qual da contestura do artigo 138 resultava a regra da pluralidade sindical. Entretanto, a Comissão, por sua maioria, opinou no sentido da unidade, porque lhe pareceu que, dando a Constituição ao sindicato a prerrogativa da representação da profissão na sua totalidade, não seria admissível que o mantivéssemos sob o regime da pluralidade. Sendo a profissão uma, representando um corpus, não seria aceitável que se lhe desse uma pluralidade de representantes. Desde o momento em que o sindicato passa a representar, não apenas a coletividade dos seus associados, mas a coletividade

profissional tóda, a condição unitária desta representação impunha-se.

É ainda em obediência à letra da Constituição que o projeto assegura às associações sindicais, pelo menos às associações de empregados, o direito ao pagamento das contribuições devidas pelos associados, pela obrigação, que instituiu para todos os empregadores, do desconto em folha. Com igual propósito, o projeto deu ao Estado a faculdade de obrigar os sindicatos a consignarem, dentro da medida dos seus recursos orçamentários, uma dotação para atender aos seus deveres de proteção e assistência aos associados, deveres estes também a eles expressamente impostos pela Carta de 1937. Em outros pontos de menor significação, os mandamentos desta Carta foram igualmente atendidos.

É, porém, no espírito da nova Constituição, na riqueza inovadora dos seus princípios, que a Comissão encontrou as fontes melhores de inspiração para realizar o seu trabalho de reforma da legislação sindical vigente. Como se depreende claramente de várias das suas cláusulas e dispositivos, a Constituição de 1937, instituindo a organização corporativa da nossa ordem econômica, vinculou-a à organização sindical. Que esta passa a ser a subtração sobre que irá assentar aquela — é uma decorrência lógica do próprio regime político ali instituído. Basta ver a forma porque é constituído. Basta ver da Economia Nacional, órgão de maior importância no mecanismo do sistema estabelecido, e o papel primacial que, na sua composição, têm as associações profissionais — para se chegar a esta conclusão — de que, na organização corporativa a estabelecer-se, futuramente, as instituições sindicais, do primeiro, segundo e terceiro graus, têm o papel de elementos constitutivos, integrando-a como seus agentes de maior expressão, essenciais ao seu exato funcionamento e à sua plena eficiência. Representam as associações profissionais, portanto, os órgãos primordiais e de maior relevo da estrutura precorporativa do País.

Nestas condições, o conceito da autonomia sindical não pode ser o que lhe dava absurdamente a Constituição de 1934. Em face das funções, de tamanho relevo e significação, que as associações profissionais passam a exercer na ordem econômica e política, não é possível conceder-lhes aquela plenitude de autonomia, que lhes assegurava a Constituição anterior. Como instituições precor-

porativas que são, num regime de corporações de tipo estatal (pois que é a própria Constituição que estatui que as corporações são "órgãos do Estado"), é claro que as associações profissionais têm que sofrer, na sua vida interna, como na sua vida de relação, as limitações e as intervenções que o Estado julgar mais convenientes para o pleno funcionamento da superestrutura corporativa, por ele mesmo instituída como forma suprema de organização da ordem econômica. Desde que a Constituição lhe impõe o dever de organizar a ordem corporativa, implicitamente lhe conferiu o direito de dispor, como melhor lhe parecer, para atingir este fim, da rede de instituições pre ou subcorporativas, sobre as quais esta ordem corporativa se irá assentar. O princípio da liberdade e da autonomia das associações privadas, sejam profissionais ou não, mas consideradas indispensáveis à organização da nova ordem de coisas, terá que passar necessariamente pelas deformações adaptativas, decorrentes deste novo papel, que elas são chamadas a desempenhar na estrutura do Estado Nacional.

Neste sentido, e com o pensamento de preparar a organização das classes produtoras para futura organização corporativa, é que a Comissão achou que devia introduzir no projeto de nossa reforma de legislação sindical uma preocupação maior de "disciplina e estruturação", bem como uma obrigação mais acentuada de "serviço e colaboração".

Daí uma série de preceitos tendentes, por um lado, a preservar a vida interna dos sindicatos da contaminação dos maus elementos sociais, das intervenções estranhas e corruptoras, das infiltrações de ideologias perturbadoras; por outro lado, a desenvolver-lhes a consciência dos seus novos deveres para com a profissão, que representam, para com a comunidade nacional, a que pertencem, e para com o Estado, sob cuja disciplina estão. Daí também um controle mais estreito do Estado no tocante à Constituição dos sindicatos, de modo a torná-los entidades realmente representativas da profissão. Daí o registro obrigatório das associações profissionais; a formalidade de inscrição prévia dos candidatos; a ampliação das causas de inelegibilidade; a faculdade de poder a presidência das mesas eleitorais ser confiada a delegados do Ministério do Trabalho; a exigência da aprovação da eleição como condição para a entrada em exercício

dos eleitores. Tudo isto representando um sistema de meios que nos permitirá realizar, com plena eficiência, a revelação e a seleção dos elementos dirigentes dos sindicatos e, com isto, a formação de uma verdadeira elite profissional.

Daí também a instituição do controle sobre a gestão financeira dos sindicatos, matéria que a legislação vigente havia descuidado completamente e que estava reclamando imperiosamente, uma regulamentação; e a exigência do orçamento anual; e a formalidade do seu exame e aprovação pelo Ministério do Trabalho; e também a faculdade conferida ao Estado de estabelecer, neste orçamento, certas despesas obrigatórias, de caráter social; e ainda a constituição do fundo de garantia das responsabilidades assumidas pelos sindicatos quando infratores da lei ou como estipuladores de contratos coletivos.

Daí igualmente a faculdade, também conferida ao Estado, de cassar a Carta sindical às associações profissionais, que embora tenham todas as condições de vida legal, careçam de recursos materiais para o pleno desempenho das suas funções sociais. É o meio com que o projeto procura armar o Estado para libertar a nossa organização profissional de uma considerável massa de elementos inexpressivos e parasitários, criados para efeitos puramente eleitorais e sem nenhum papel ou função realmente apreciável na nossa economia social.

Por outro lado, procurou a Comissão manter-se rigorosamente fiel ao pensamento da Carta de 1937, distinguindo precisamente as associações meramente profissionais das associações profissionais investidas da prerrogativa de representação da profissão. Deu a estas e àquelas um regime jurídico específico. Para aquelas instituiu o regime privativo no Ministério, permitindo-lhes adquirirem personalidade jurídica, para todos os efeitos da vida civil, unicamente pela simples inscrição neste registro, dispensando-as das formalidades dispendiosas do registro comum. Com a instituição desse registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho; nele nascerão, com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão. Pareceu à Comissão mais razoável e mais conveniente mesmo, que as associações profissionais se viessem a constituir no Ministério que tem como finalidade suprema a proteção de todas as atividades

trabalhadoras do País, do que fora dele, fora do alcance da sua assistência e tutela.

Esta organização facilitará a tarefa do Ministério no tocante à investidura das associações profissionais na representação das respectivas categorias. Tendo diante de si, através do seu registro profissional, o quadro de todas as associações profissionais, ele poderá mais facilmente selecionar aquelas a que deverá conferir a prerrogativa de representar, na forma da Constituição, as respectivas profissões. Este o sistema de reconhecimento, que o projeto organizou para cumprimento à segunda parte do artigo 138 da Constituição.

Neste sistema, Sr. Ministro, há uma perfeita distinção entre a aquisição da personalidade jurídica pelas associações profissionais e a aquisição dos direitos de representação das categorias. Este é um ato político, objetivando uma carta de reconhecimento, uma prerrogativa de ordem pública, que o Estado outorga, *sub conditione*, àquelas associações que lhe parecem mais significativas como expressões dos interesses e do espírito das respectivas categorias profissionais e que pode retirar, desde que tais associações deixem de satisfazer estas condições; aquela — a personalidade jurídica — é um direito privado, objetivado num "certificado de registro", cuja subsistência independe inteiramente da qualidade de órgão de representação da profissão e que só se extingue pelos mesmos modos por que se extingue a personalidade jurídica das demais associações privadas. No regime do Decreto n.º 19.770, como no do Decreto n.º 24.694, o que víamos era que a personalidade jurídica da associação profissional se identificava com o direito de representação da profissão; a aquisição da personalidade jurídica importava a aquisição do direito de representação e a extinção deste, pela cassação da Carta de Reconhecimento, importava a perda da personalidade jurídica para a associação profissional e, portanto, a sua dissolução. O sistema do projeto corrige esta confusão e permite que os dois estatutos jurídicos funcionem separadamente, guardando cada um a sua autonomia.

Esta desvinculação dos dois estatutos jurídicos nos permitirá conciliar o preceito constitucional, que declara que a associação profissional é livre, com o severo controle do Estado, estabelecido no projeto, sobre estas mesmas associações

quando investidas da prerrogativa da representação das respectivas categorias, isto é, quando tornadas em sindicatos.

Livre é a associação profissional, sem dúvida; ela se constitui quando quer e como quer; nela entra quem quer e dela sai quando quer; mas, se esta associação vem ao Estado pedir que lhe outorgue a competência, que é dele, Estado, para a prática dos atos de autoridade pública, aí cabe ao Estado impor-lhe as condições que entender mais úteis ou necessárias para o cabal desempenho das funções, que esta competência ou prerrogativa implica. Não pode ser outro o sentido do artigo 138 da Constituição quando declara que, dentre as associações profissionais livremente constituídas, só aquelas que o Estado distingue com o seu reconhecimento podem exercer as atribuições de autoridade pública, a elas por este meio especialmente delegadas. É evidente que o legislador constitucional assegurando plena liberdade às associações profissionais, não quis, como bem bem o revela sua distinção ou ressalva, assegurar a mesma plenitude de liberdade e de autonomia ao sindicato, isto é, à associação profissional investida do direito de representação e das prerrogativas da autoridade pública.

Dentro deste pensamento, pareceu à Comissão perfeitamente constitucional e não infringente do dispositivo do artigo 138, a faculdade, que o projeto concedeu ao Presidente da República, de obrigar, por um ato institucional, os sindicatos a organizarem-se em federação ou as federações a organizarem-se em confederação, desde que os altos interesses da organização sindical ou da economia corporativa assim o exijam. Inconstitucional, sem dúvida, e contrário ao preceito expresso do artigo 138, seria o ato do Presidente que ordenasse a federação das associações "reconhecidas" e das associações "não reconhecidas" de um ramo ou categoria de produção; mas, não a federação das associações "reconhecidas" como sindicatos, isto é, como órgãos auxiliares do Poder Público e investidos de uma parcela da sua autoridade. Quando uma associação profissional qualquer pleiteia a investidura sindical, na forma do artigo 7.º do projeto, ela tácita e implicitamente se propõe a despojar-se de uma certa porção da autonomia assegurada às associações profissionais em geral.

Na elaboração do Projeto, não foi abandonada, Senhor Ministro, a orientação

que vem inspirando a nossa organização profissional desde 1931; ao contrário; esta orientação aparece no Projeto restaurada, renovada, reforçada. Timbra-se nele em continuar a velha tradição vinda do Decreto n.º 19.770, de repulsa ao sindicato revolucionário, ao sindicato instrumento das ideologias extremistas e da revolução social. Neste ponto, como V. Ex.ª verá, o Projeto estabelece um sistema preventivo e repressivo dos mais rigorosos.

O pensamento dominante da Comissão foi acentuar e reforçar, na tradição criada pelo Decreto n.º 19.770 e pelo Decreto n.º 24.694 "o sentido da colaboração e do serviço". Este sentido é previsto, sem dúvida, na legislação sindical vigente, como o era no Decreto n.º 19.770; mas, de uma forma demasiadamente genérica. O Projeto institui, ao contrário, deveres positivos e expressos neste sentido, não só naquilo que concerne às obras e serviços sociais dos sindicatos (assistência social e judiciária, ensino técnico e profissional), como no que concerne à participação de cada unidade sindical ou federativa na vida econômica da Nação (art. 42).

Com esta extensão do campo de ação do sindicato, o que o Projeto pretende é libertar o sindicato do exclusivismo de uma atividade quase que limitada à defesa dos seus associados ou à representação nos tribunais locais do trabalho, de modo a lançá-lo num campo de atividades transcendentes do puro domínio associativo, fazendo-o participar do espírito e das diretrizes da política econômica do Governo, de que eles serão principalmente os sindicatos patronais, os órgãos principais de execução.

Também foi rigorosamente mantida a tradição criada pelo Decreto n.º 19.770 do sindicato estritamente profissional, destituído de capacidade econômica. Esta tradição não podia deixar de ser conservada, não só em face da própria Constituição, como porque é este o meio mais seguro, por certo, de impedir a evolução dos nossos sindicatos para o tipo do sindicato diretor de empresa, do sindicato de produção, que não é senão uma variante do sindicato revolucionário. Nem mesmo aos sindicatos patronais foram permitidas atividades industriais ou comerciais, ao contrário do que acontece em algumas outras legislações. Todas estas atividades serão possíveis ao sindicato realizá-las; mas, agindo como órgão de propulsão ou de organização;

nunca em seu nome próprio e empenhando a sua responsabilidade social.

Em suma, o sindicato, tal como se constituiu no Projeto, continua a manter a mesma estrutura e as características que sempre teve em nossa legislação desde 1931. Onde ele aparece acrescido é nas suas condições de organização, de disciplina e eficiência social.

Não pareceu prudente à Comissão entender o campo de aplicação da nova lei de sindicalização, que o projeto contém, às atividades agrícolas e pecuárias. É tão peculiar a estrutura econômica e social das nossas populações rurais que só por uma lei especial merece ser atendido e resolvido o problema da organização profissional e sindical das nossas classes rurais. Daí a limitação estabelecida no projeto, que só procura regular a sindicalização das classes que trabalham no comércio, na indústria e nas profissões liberais.

São estas, Senhor Ministro, as linhas principais do projeto que temos a honra de pôr em mãos de V. Ex.ª

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1938.

a.) Oliveira Viana

Deodato Maia

Artur Torres Filho

Moreira de Azevedo

Geraldo Batista Faria

Helvécio Xavier Lopes

Oscar Saraiva

Valdir Niemayer."

Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro aponta as prerrogativas do sindicato postuladas pelo artigo 3.º da lei orgânica:

"a) "o direito de representação", ou mais completamente:

"O direito de representação perante as autoridades administrativas e judiciárias dos interesses individuais dos associados relativos à atividade profissional."

Convém frisar que o direito de representação a que se refere a alínea a é o de representação legal, o mandato legal que a lei confere, em casos especiais, a certas pessoas ou entidades, e não o direito de apresentar queixas, reclamações, etc., direito este último que tem origem no Bill of Rights, outorgado na Inglaterra em 1688.

Como a categoria, não possuindo personalidade legal, não poderia conferir mandato de representação a ninguém, a lei investiu, por disposição expressa, o sindicato, nesta representação:

"A representação da categoria é, assim, um direito subjetivo público que deriva da outorga de reconhecimento conferido pelo Estado."

Continuando a análise das prerrogativas do sindicato estabelecidas pelo artigo 3.º do decreto-lei em pauta, esclarece Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro:

"b) "Fundar e manter agências de colocação".

No Brasil, o problema do desemprego não é sentido vivamente como em alguns outros países. Entretanto, ninguém desconhece a vantagem que representa, quer para os patrões, quer para os empregados, uma agência bem organizada, interessada em bem servir, conhecedora dos detalhes técnicos da profissão e dos problemas do trabalho especializado, sabendo o que pode pedir o empregado e o que pode conceder o empregador.

De caráter eminentemente econômico-assistencial é esta faculdade, e porque interessa à profissão, aos indivíduos (patrões e empregados) e à coletividade, foi concedida, também, às associações profissionais registradas (art. 3.º, parágrafo único).

c) "Firmar contratos coletivos de trabalho".

Estes não são contratos que combinam condições de trabalho, mas sim, que pactuam normas às quais deverão obedecer os futuros contratos individuais, singulares ou plúrimos que venham a ser firmados. Confiada com exclusividade aos sindicatos, esta prerrogativa representa um ponto de apoio e defesa da classe trabalhadora e, todas as legislações modernas, embora diverjam quanto à doutrina que invocam para justificar essa convenção, são unânimes em considerá-la de importância capital nas relações de trabalho, sendo certo mesmo que em muitos países o objetivo primordial dos sindicatos é realizar contratos coletivos de trabalho vantajosos para a categoria que representam. Haja visto o caso dos Estados Unidos, onde os sindicatos existem em função dos contratos coletivos de trabalho.

- e) "Colaborar com o Estado como órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionem com a profissão".

Esta faculdade, aliás, concedida também às associações profissionais, não constitui uma inovação do Decreto-Lei número 1.402. Já no regime do Decreto número 19.770 eram os sindicatos considerados órgãos de colaboração do Poder Público. Apenas agora, a forma desta colaboração vai ser regulamentada e, dadas as novas características do sindicato, esta cooperação se efetiva, podendo ser, tanto mais ampla e fecunda, quanto mais esclarecida fôr a associação, sobre os assuntos da atividade econômica ou profissional.

- f) "Impor contradições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas".

O sindicato, no uso das prerrogativas que lhe são concedidas, desempenha uma função das mais relevantes: ascultar no seio da categoria representada suas aspirações e seus desejos e revela-os ao Governo; e transmite aos seus associados as diretrizes do Governo do plano da organização econômica nacional; e ao mesmo tempo esclarecendo e orientando os indivíduos, despertando neles o espírito de convivência, de agremiação e organização habilita-os a melhor participar e, a participar mais intensamente, da vida da comunidade de trabalho".

Se educação é comunicação, como afirma Dewey, então, não se pode negar que a função do sindicato é essencialmente educativa.

O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 1.402 enumera os deveres dos sindicatos; e, conquanto sejam apenas obrigações morais — colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões; promover, a fundação de cooperativas; manter serviço de assistência judiciária e fundar e manter escolas, hospitais etc. —, esses deveres, quando cumpridos à risca, têm influência decisiva na vida do sindicato, não só porque facilitam à entidade atingir seus fins, como também porque servem de critério auxiliar na escolha entre duas associações, quando existem, naquela que deverá ser reconhecida como sindicato.

Entre as inovações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 1.402 encontra-se em seu artigo 1.º a conceituação da expressão associação profissional, independente do

sentido meramente agremiativo, patronal ou mesmo profissional que a legislação brasileira já fizera, por tradição, de modo bastante amplo. Passa a associação profissional a constituir uma agremiação com finalidades definidas, coordenativas e defensivas de interesses profissionais de todas as camadas da engrenagem econômica nacional, abrangendo em diferentes categorias aqueles que em seus setores exerçam, na qualidade de empregadores ou empregados, a mesma profissão ou profissões similares ou conexas. Na conceituação decorrente da análise da lei orgânica ressaltamos a forma legal do sindicato estabelecido dentro de objetivos assistenciais, econômicos e educacionais, à qual escapa o conteúdo político muitas vezes inadvertidamente invocado em razão de sua aceitação em nações estrangeiras."

Combatendo o Decreto-Lei n.º 1.402, no que tange à interferência do Ministério do Trabalho ante os destinos do sindicato, ressaltava Jover Telles:

"Com a Constituição de 1937 foi abolido o princípio da pluralidade sindical inserido na Constituição anterior e estabelecido o princípio da unidade sindical, não se permitindo a existência de mais de um sindicato na mesma categoria profissional e numa mesma determinada base territorial. Mas, para regulamentar o assunto, foi promulgado o Decreto-Lei n.º 1.402, que intituiu o enquadramento sindical que vigora até hoje. Assim, o movimento sindical continua prêsso ao Ministério do Trabalho, o qual, do ponto de vista formal, pode decidir ainda sobre as previsões orçamentárias do sindicato, reconhecer ou não os novos sindicatos, dar ou não posse às diretorias eleitas etc."

O Decreto-Lei n.º 1.402 veio a receber as seguintes alterações:

O parágrafo único do art. 19 e os artigos 25, 31 e 48 tiveram modificadas as suas redações pelo Decreto-Lei n.º 2.353, de 29 de junho de 1940. O prazo fixado no artigo 56 foi prorrogado pelos Decretos-Leis números 1.969, de 18 de janeiro de 1940, e 3.035, de 10 de fevereiro de 1941. O Decreto-Lei n.º 3.036, de 10 de fevereiro de 1941 dispõe sobre as taxas devidas por certidões anuais destinadas ao cumprimento do art. 41. O Decreto-Lei n.º 3.037, de 10 de fevereiro de 1941, fixou as taxas a que estão sujeitas as cartas de reconhecimento previstas no § 1.º do art. 7.º A proibição prevista no art. 53 é mandada aplicar aos servidores do Loide

Brasileiro pelo Decreto n.º 7.404, de 18 de junho de 1941.

A fim de esclarecer dúvidas suscitadas pelo Decreto-Lei n.º 1.402 referentes à situação jurídica de associações civis constituídas para defender e coordenar interesses profissionais, não inscritas no registo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, baixou o Presidente Getúlio Vargas, em 3 de julho de 1940, o Decreto-Lei n.º 2.363, que conferiu às associações civis, a juízo do Governo, a função de órgão técnico consultivo.

Em 1931, quando o legislador regulou a sindicalização das classes patronais e operárias, através do Decreto n.º 19.770, determinou no art. 11, parágrafo único, 2.º, que na tecnologia jurídica posta em prática não seriam os funcionários públicos considerados empregados para os efeitos do disposto no diploma legal, em virtude da natureza de suas funções, cabendo ao Governo estabelecer no direito positivo brasileiro um estatuto condizente com as características hierárquico-administrativas dos direitos e deveres que lhes eram pertinentes. Ficou, assim, virtualmente vedada a sindicalização para o funcionário público. Tal princípio foi confirmado pela Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935, que tornou passível de exoneração, mediante processo administrativo, o servidor do Estado que se filiasse ostensiva ou clandestinamente a partido, centro, ou junta mencionada na citada lei. A coerência na legislação referente ao sindicalismo no Brasil faz-se sentir no Estatuto dos Funcionários Públicos da União, tornado norma jurídica pelo Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe em seu artigo 220 e parágrafo único:

**“Art. 220 — Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativos e de economia ou cooperativismo.**

**Parágrafo único — É proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários.”**

No tocante a essa proibição, assim se manifestou o DASP, em parecer de 12 de julho de 1943, no Processo n.º 4.841-43, publicado no Diário Oficial do dia 14 do mesmo mês e ano:

**“SINDICATO DE CLASSE — O que a lei proíbe ao funcionário é sindicalizar-se como tal, mas não impede que faça parte de associações de classe a que correspondam as atividades particulares que exerçam, ressalvadas as restrições estatutárias.”**

Também ao pessoal extranumerário foi proibida a sindicalização. O artigo 62 do Decreto-Lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, que dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras, e dá outras providências, reza:

**“É vedado ao pessoal extranumerário sindicalizar-se.”**

Também a Consolidação das Leis do Trabalho, em seu artigo 7.º, determina:

**“Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:**

e) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições; (1)

d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.” (2)

Um parecer do DASP (Processo número 4.937/87), publicado no Diário Oficial de 5 de outubro de 1967, página 10.103, pronunciou-se no sentido de que, dada a proibição de sindicalizar-se o servidor público regido pela legislação trabalhista, fica-lhe desobrigado, conseqüentemente, de pagar o imposto sindical e, com mais forte razão, de

(1) Vide Decreto-Lei n.º 7.889, de 21 de agosto de 1945 (D.O. de 24 de agosto de 1945), que admite a sindicalização e manda aplicar a legislação de proteção ao trabalho dos empregados das autarquias industriais, e dá outras providências. O decreto-lei revogou o de n.º 7.404, de 18 de julho de 1941 e deu nova redação ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 3.969, de 23 de dezembro de 1941, e ao artigo 27 do Regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4.969, de 4 de dezembro de 1939; Estatuto dos Funcionários Públicos da União, constante da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1932, publicada no Diário Oficial de 1-11-1932; Lei n.º 1.134, de 14 de junho de 1950 (D.O. de 20 de junho de 1950), que faculta representação perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária, dos associados de entidades que congreguem empregados de empresas industriais da União, administradas por ela, dos Estados, dos Municípios e das entidades autárquicas; Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953 (D.O. de 20-6-1953), que dispõe sobre mensalistas e diaristas da União, dos Estados e Municípios (D.O. de 20-6-1953); Lei n.º 3.483, de 8 de dezembro de 1958 (D.O. de 9-12-1958), regulamentada pelo Decreto n.º 45.360, de 28 de janeiro de 1959 (D.O. de 29-1-1959).

(2) Nova redação dada pelo Decreto-Lei número 8.078, de 11 de outubro de 1945 (D.O. de 13-10-1945).

descontar qualquer contribuição destinada a sindicato.

O Parecer n.º 3.693/66 da Consultoria-Geral da República — publicado no *Diário Oficial* de 20 de julho de 1967 — afirmou que não é devido o pagamento do imposto sindical no caso de proibição de sindicalização. O parecer refere-se expressamente aos servidores públicos. (3)

Muito discutido quanto ao sentido político de seus princípios, mas de inegável relevância na organização sindicalista é o Decreto-Lei n.º 2.381, de 9 de julho de 1940, que aprovou o quadro das atividades e profissões para o registro das associações profissionais e o enquadramento sindical, dispondo ainda sobre a constituição de sindicatos e associações sindicais de grau superior.

Oliveira Viana, autor do projeto que gerou o Decreto-Lei n.º 2.381, analisa em *Problemas do Direito Sindical* o quadro do sindicalismo brasileiro da época e o espírito desse diploma legal:

#### "O SENTIDO ANTITOTALITÁRIO DO DECRETO N.º 2.381, DE 1940

##### I

Outro setor, onde a influência da doutrina fascista poderia introduzir-se, era o da execução da Lei Orgânica, quando tivéssemos de pôr em ação as faculdades discricionárias, concedidas por ela à autoridade administrativa. Justamente por ter tornado a estruturação sindical das profissões e atividades, não um problema resolvido a priori — por uma determinação da lei; mas um problema a ser resolvido a posteriori —, de acordo com os standards nela estabelecidos e em função de uma "política sindical" do Governo, é que se abria possibilidade às influências fascistas — expulsas, como vimos, da lei — de virem a preponderar e a restabelecer-se ou na fase da sua regulamentação, ou nas soluções que fossem sendo dadas aos casos específicos, na fase prática da sua execução. Fôra a Lei Orgânica, como aliás as que lhe seguiram — e já o disse no prefácio —, elaborada dentro do espírito do art. II da Constituição de 1937 e de acordo com a nova técnica dos standards legais. Equivale dizer que ficou assegurada à autoridade executiva e administrativa uma ampla discricionabilidade na aplicação dos seus dispositivos.

Ora, entre os tópicos da Lei Orgânica mais expostos a essa contaminação facciosa, porque mais ricos em standards,

estavam justamente aqueles relativos ao processo e enquadramento individual e coletivo à definição das categorias, à composição e distribuição dos sindicatos, à articulação destes em Federações e ao modo de constituição destas. Em todos estes tópicos, as influências fascistas poderiam penetrar: seria sempre coisa fácil e acessível aproveitar a "obra feita" dos italianos, expressa numa legislação de contravir a penetração do espírito res de primeira ordem, e cujos padrões se ofereciam como modelos tentadores à tradução e ao decalque.

Também aí — na fase de regulamentação da lei, já então confiada a elementos estranhos —, tive que porfiar no sentido de contravir a penetração do espírito fascista; não sistematicamente (porque há no fascismo muita coisa boa e aproveitável), mas naquilo que ele possuía de contrário às idiosincrasias e idiosincrasias da nossa estrutura social, às nossas condições geopolíticas e antropogeográficas, bem como ao espírito do próprio regime da Constituição de 1937, que é uma democracia "autoritária", mas não "totalitária". Era preciso esclarecer os objetivos fundamentais da Lei Orgânica e, ao mesmo tempo, definir, em face dos casos concretos, as linhas centrais da teoria do nosso novo direito sindical.

O quadro, a que se referia o art. 54 da Lei Orgânica, não fôra elaborado com a preocupação de constituir-se, como estava no pensamento da referida lei, apenas um quadro, isto é, uma discriminação sistematizada das profissões e atividades praticadas no País e sobre a qual se apoiaria o Governo para uma "política de enquadramento"; e, sim, como já comportando em si mesmo o próprio enquadramento destas profissões e atividades ... o enquadramento seria, assim, não realizado a posteriori, como era o pensamento da lei, mas a priori, porque predeterminado na própria lei que aprovasse o quadro.

Compreendi o perigo e procurei obviá-lo. Neste sentido, achei prudente articular no projeto de aprovação do quadro uma série de artigos, em que esta orientação italianizante fosse combatida:

(a) em primeiro lugar, estabeleci a "dissociação entre o quadro e o processo

(3) Vide "Sindicalização dos Funcionários Públicos", de Aiman Guerra Nogueira da Gama, in "Revista de Informação Legislativa", n.º 7, setembro de 1965, pág. 95.

de enquadramento". O enquadramento passou a ser obra de uma "política" — e não da "lei";

- (b) depois, procurei definir os conceitos da "similaridade e conexidade", que que a doutrina fascista subestima, mas que na nossa é superestimado; conceitos que se achavam imprecisos e indefinidos na nossa Lei Orgânica;
- (c) em seguida, dissociei estes dois fatos que, na doutrina fascista, aparecem associados — "o sindicato e a categoria".

## II

Este último item, realmente, marca uma distinção muito viva entre o nosso sistema sindical e o sistema do fascismo italiano — e merece uma análise mais ampla. O sistema italiano, sistematicamente, identifica o sindicato com a categoria, dentro da regra que lhe é característica: "a cada sindicato uma categoria". Ora, o nosso sistema é outro, nele não havendo nenhum preceito que estabeleça tal identificação: e a prova é que permite a constituição de sindicatos por similaridade ou conexidade. E, aliás, a própria Constituição que desautoriza esta concepção radicalista e unilinear do problema do enquadramento. Basta uma leitura, mesmo relanceada, no texto constitucional para se chegar à conclusão de que o legislador da Carta de 10 de novembro reagiu contra a influência fascista neste ponto (como aliás em muitos outros) — e reagiu instituindo o sindicato "composito" ao lado do sindicato "homogêneo", isto é, o sindicato formado por "uma só" categoria ao lado do sindicato formado "por mais de uma" categoria.

O texto constitucional, no seu artigo 61, é, neste ponto, explícito, tautativo, límpido, não oferecendo a mais leve sombra de dúvida. Diz este artigo, no inciso em que define as atribuições do Conselho de Economia Nacional, peça essencial na estrutura do regime:

"Art. 61 — São atribuições do Conselho de Economia Nacional:

- a) .....
- b) .....
- c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria de produção ou entre as associações representativas de duas ou mais categorias."

Como bem se vê, na primeira parte deste inciso, o legislador constitucional prevê o sindicato homogêneo, que iria instituir mais adiante, no art. 134, alínea a. Na segunda parte, porém, admiti associações sindicais "representativas de duas ou mais categorias" — o que é a consagração dos sindicatos "compositos".

Dentro deste pensamento da Constituição, tal inequivocamente expresso é que redigi o projeto de lei, que aprova o Quadro das Profissões e Atividades e expedir as normas reguladoras do enquadramento profissional, estabelecendo os critérios legais (standards) de utilização do dito quadro para efeito da progressiva organização da nossa estrutura sindical. É assim que — de acordo com a melhor técnica legislativa — dei, logo no artigo 2.º (art. 570 da Consolidação das Leis do Trabalho), forma ao preceito constitucional do art. 134, alínea a, que reconhecia, pela primeira vez em nosso País, a "categoria" como realidade sindical e instituíla, concomitantemente, o "sindicato de categoria", homogêneo e simples; mas, logo em seguida, acrescentei o parágrafo, que admite, de acordo com o art. 61, alínea e, da mesma Constituição, a formação de sindicatos de tipo composito, isto é, formados de duas ou mais categorias das descritas no Quadro, condicionando-as, porém, aos standards da conexidade e da similaridade". Condicionamento permitido ao legislador ordinário, apesar da generalidade do preceito do artigo 61 — pelo mandamento do artigo 11 da mesma Constituição.

Esta redação do art. 2.º do Decreto número 2.381, de 1940 (art. 570, da Consolidação das Leis do Trabalho), equivaliu a dar ao inciso da Constituição uma exegese menos literal, mas mais realística — direi: mais sociológica —, e, por isso, mais compatível com as nossas peculiaridades sociais e econômicas. De qualquer maneira, representa a repulsa ao princípio fascista da "identificação do sindicato com a categoria", princípio que, sobre ter esta origem expúria, era claramente incompatível com o pensamento da Constituição e também com as condições da nossa estrutura, ainda pouco diferenciada e complexa, de classes e profissões — como ficará demonstrado em outros capítulos.

## III

Justamente por isso tornava-se necessário estabelecer um critério legal em que os conceitos de "similaridade e conexidade" ficassem perfeitamente definidos

e precisos. Na prática das leis anteriores — tanto no regime do Decreto n.º 19.770, em 1931, como no regime do Decreto n.º 24.694, de 1934 — essa definição ou imprecisão de conceito de “similaridade e conexidade”, bem como do conceito da “identidade”, havia permitido, com efeito, a cada autoridade administrativa interpretar esse tópico da lei a seu modo.

Desta multiplicidade de interpretações resultou a constituição dos sindicatos mais absurdos: ou contendo as categorias mais díspares, ou de uma especificidade ridícula, havia sindicatos organizados pelo critério da identidade ou da homogeneidade, mais extremamente diferenciados, como, por exemplo: Sindicato dos Trabalhadores em Madeiras Compensadas, de Blumenau; Sindicato dos Engenheiros Sanitários, de Belo Horizonte; Sindicato dos Engenheiros em Concreto e Cimento, também de Belo Horizonte; Sindicato dos Médicos Anatomo-Patologistas, de Recife. Ou então sindicato compostos, mas constituídos por agrupamentos de categorias heterogêneas, verdadeiros *bric-à-brac* sindicais, sem laço de similaridade ou conexidade, como, por exemplo: Sindicato da Indústria, da Macaé; Sindicato dos Industriais, de Petrópolis; Federação dos Sindicatos Industriais, de Pernambuco; Federação das Indústrias, do Rio Grande do Sul; Federação das Indústrias, do Estado de Minas; Federação dos Sindicatos Patronais, do Estado do Rio de Janeiro, etc. Era preciso, portanto, corrigir esta indefinição dos critérios legais da sindicalização e do processo de enquadramento. Neste sentido, no projeto de lei, que deveria aprovar o Quadro das Profissões e Atividades, acrescentei ao art. 1.º, que reproduz o preceito geral do art. 1.º da Lei Orgânica (art. 511, da Consolidação das Leis do Trabalho), o parágrafo único, em que os conceitos de similaridade e de conexidade são precisamente definidos em face das categorias homogêneas ali enumeradas. Estas seriam consideradas similares ou conexas, desde que estivessem contidas dentro de cada “grupo” de atividades ou profissões: “o processo de enquadramento das categorias em sindicatos estaria condicionado a estes limites”. Dentro deles seria livre às categorias seguirem qualquer dos modos de agrupamento que julgassem melhor — por identidade, por similaridade ou conexidade, de acordo com as afinidades; bem como à administração livre também seria no seu direito de investir as associações assim formadas na condição de

sindicato, de acordo com a política sindical do Governo.

Na elaboração do projeto de aprovação do Quadro, este o meu pensamento, que foi sempre dominado por um duplo objetivo:

- a) primeiro — manter a iniciativa e o espírito de autonomia das categorias, sem sacrifício, é claro, da autoridade e da disciplina do Estado;
- b) segundo — assegurar, tanto quanto possível à administração, como já dissemos, a liberdade de movimento e de decisão no trabalho do ajuste da nova estrutura sindical à nossa estrutura econômica e demográfica, o que não se daria com um enquadramento predeterminado em lei.

Na solução do problema do enquadramento tudo passaria então a depender da orientação programática do Governo neste ponto “da política que ele adotasse em matéria sindical”. O enquadramento dos indivíduos nos sindicatos e destes nas federações não seria realizado de uma vez, mas por partes, em face de cada caso corrente e de cada espécie, de acordo com as diretrizes da “política sindical” do Governo. Em vez de um enquadramento já predeterminado no Quadro, um enquadramento de tipo perspectivo, *ad futurum*, objetivando-se sucessivamente mediante critérios flexíveis, quero dizer, políticos. Aqui o Sindicato seria simples, contendo uma única categoria dentre as enumeradas no Quadro; ali se tornaria composto, abrangendo categorias “similares”, ou categorias “conexas”. Aqui, teria ele uma base “municipal”; ali, uma base “intermunicipal”, ou mesmo “estadual”. Tudo, porém, ao propósito de ajustar a nossa estrutura sindical aos desníveis estruturais, que não podem deixar de existir num país de tão vasta extensão territorial, como o nosso, de população dispersa, ainda profissionalmente indiferenciada e de desigualíssima densidade demográfica. Justamente por esta heterogeneidade de estrutura, não poderíamos admitir, nem nosso país comportaria, um enquadramento predeterminado à maneira da Itália, cuja homogeneidade de cultura e de estrutura social facilitou esta predeterminação, permitindo a aplicação de um critério enquadrador uniforme e rígido, isto é, prefixado na lei. Entre nós, o Quadro teria que ficar — como realmente ficou — apenas como uma discriminação e especificação “temporária” de categoria e de limites genéricos de aglu-

tinuação individual e coletiva, o que torna o sistema brasileiro sensivelmente distinto do italiano.

#### IV

Em síntese: com este respeito à espontaneidade associativa dos indivíduos e das categorias realizado — diga-se a verdade, sem o menor sacrifício do poder de controle, disciplina e orientação do Estado —, conseguimos dar à nossa legislação sindical uma maleabilidade, uma adaptabilidade, uma flexibilidade que não encontramos em nenhum país, e é este, justamente, o traço mais acentuado da sua originalidade.

Esta originalidade do nosso sistema sindical, a sua tolerância, a sua cautela do prestígio da autoridade do Estado, combinado com o respeito à espontaneidade da vida associativa dos grupos profissionais o seu liberalismo temperado, a sua extrema adaptabilidade aos vivos e profundos designios da nossa estrutura econômica e social; tudo isso, em suma, que provocou a admiração de grandes mestres estrangeiros, como Unsain, teria sido sacrificado se houvésemos introduzido, na sua elaboração, na sua exegese e na sua aplicação, o espírito rígido e sistemático da doutrina sindical do fascismo. Reincidíssemos no vezo da macaqueação e do decalque, que tanto nos tem comprometido desde os primeiros dias da nossa independência política, e teríamos sacrificado a nossa formosa legislação sindical, em que se refletem tão nitidamente os *ways of thinking* da nossa mentalidade coletiva, feitos de prudência, tolerância e equilíbrio.

Sistema de leis elaborado, tendo o Brasil à vista sob moldes tipicamente brasileiros, é nesta subordinação aos imperativos das nossas condições antopogeográficas e às influências da nossa cultura e do espírito nacional; é nesta impregnação de brasilidade que a penetra até o seu íntimo que está a razão mesma da sua originalidade. Ela não se confunde com nenhuma outra lei: "É a lei mais interessante e característica do continente americano nesta matéria", disse Unsain. Dizei mais: não se parece com nenhum outro sistema sindical existente no mundo."

Criticando a extensão da área de ação da Comissão de Enquadramento Sindical criada pelo artigo 8.º do Decreto n.º 2.381, opina Jover Telles:

"A estrutura do movimento sindical passou a ser decidida, à revelia dos traba-

lhadores, pela Comissão de Enquadramento Sindical, órgão governamental. Assim é que a estrutura sindical continua sendo apenas vertical. Existem sindicatos profissionais que podem ter base territorial de âmbito municipal, estadual e nacional; federações que podem abarcar um Estado, uma região e mesmo os trabalhadores da mesma profissão em todo o País, bem como podem ser ecléticas, isto é, abranger os trabalhadores de diferentes categorias profissionais nos Estados. Em nível superior, existem as confederações nacionais que agrupam, respectivamente, no plano de todo o País, os trabalhadores da Indústria (CNTI), os empregados no comércio (CNTC), os trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTT), os empregados em estabelecimentos de crédito (CONTEC) e os trabalhadores das empresas de navegação marítima, fluvial e aérea (CNTMAF). Todos esses setores organizam-se separadamente, de forma estanque. Pela lei, não é permissível dar caráter horizontal à estrutura sindical, nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Também é o Ministério do Trabalho que decide sobre a base territorial de cada organização sindical."

Como vemos, nos anos que se seguiram à Constituição do Estado Novo, baixou o Governo para atender aos dispositivos constitucionais, numerosas normas jurídicas regulando as atividades sindicais sobre diversos ângulos. Regulamentando a arrecadação, o recolhimento e a aplicação do imposto sindical, surgiram, então, os Decretos-Leis de números 2.377 e 4.298.

É ainda Jover Telles que apresenta críticas aos princípios e à prática decorrente da aplicação desses princípios e à prática decorrente da aplicação desses diplomas legais:

"Outro fator que há muitos anos vem contribuindo para prender ainda mais os sindicatos ao Ministério do Trabalho é o imposto sindical, o qual foi estabelecido à revelia do movimento operário. Consiste em que cada operário, sindicalizado ou não, é obrigado por essa lei a pagar, anualmente, um dia de salário como imposto sindical, nunca inferior ao salário mínimo da região. A distribuição do dinheiro arrecadado através do imposto sindical é feita da seguinte forma: 20% para o Fundo Social Sindical, 5% para as Confederações, 15% para as Federações, 6% para o Banco do Brasil, como pagamento dos gastos feitos

com a operação bancária de recolhimento, com a contabilização etc., e 54% são recolhidos aos sindicatos. No caso de não haver Federação, a Confederação respectiva embolsa os 20%. Mas as entidades sindicais somente podem lançar mão do dinheiro que lhes toca com prévia licença do Ministério do Trabalho, de vez que sua utilização está vinculada, por lei, aos serviços de caráter assistencial realizados pelos sindicatos. Quanto ao dinheiro que fica retido no Fundo Social Sindical, é totalmente gerido pelo Ministério do Trabalho, que decide sobre a sua aplicação...”

Em 1942, com a participação do Brasil no segundo conflito mundial, estabeleceu o Governo, em disposição pautada pelo Decreto-Lei n.º 4.637, diretrizes especiais a serem observadas por todas as entidades sindicais, de qualquer grau, a fim de manterem permanente colaboração com os poderes públicos durante o estado de guerra. Ainda no mesmo ano, como verdadeiro corolário do diploma legal mencionado, surge o Decreto-Lei n.º 4.689, que regulou as condições para organização e funcionamento de associações civis de empregadores com intuito de conjugar e coordenar os interesses econômicos durante esse período.

Ainda em relação ao estado de guerra, convém mencionar o Decreto-Lei n.º 5.516, de 24 de maio de 1943, que estabelece, na sua duração, “a obrigatoriedade do registro e a fiscalização das atividades e da organização de entidades objetivando a assistência, orientação ou propaganda entre os trabalhadores”.

Regulamentando a exigência de prova de sindicalização para o exercício de qualquer função representativa de classe, bem como para o gozo de isenção tributária, surgiu em 11 de fevereiro de 1943 o Decreto-Lei número 5.242.

As vésperas da Consolidação das Leis do Trabalho, através do Decreto-Lei n.º 5.420, de 22 de abril de 1943, o Governador Getúlio Vargas dispôs sobre a designação de vogais e suplentes de Junta de Conciliação e Julgamento, nas localidades em que não houvessem sindicatos.

O dia 1.º de maio de 1943 é importantíssimo na vida do trabalhismo e, em especial, do sindicalismo no Brasil. Surge nessa data o Decreto-Lei n.º 5.452, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Para a assimilação do espírito desse marco legislativo e a compreensão das normas jurídicas posteriores, julgamos interessante transcrever os

ensinamentos de Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro no já mencionado “Organização Sindical Brasileira”:

#### “DO ADVENTO DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Pela Portaria Ministerial n.º 881, de 3 de dezembro de 1942, foi constituída uma comissão encarregada da elaboração de um anteprojeto de consolidação das leis de proteção ao trabalho. A 5 de janeiro de 1943 foi publicado no D.O., pela primeira vez, o texto original do anteprojeto, o qual, devidamente revisto pela própria Comissão que o elaborara, foi, a 31 de março de 1943, encaminhado ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, Dr. Alexandre Marcondes Filho.

A Consolidação das Leis do Trabalho não é, exatamente, uma consolidação; mais do que uma compilação de leis, ela se aproxima de um código, pois, aproveitando todos os dispositivos em vigor, a comissão os dispôs com ordem e sistema, completando-os, corrigindo-lhes as falhas e preenchendo-lhes todos os claros. A consolidação da legislação trabalhista do Brasil, edificada em 12 anos, de 1930 a 1942, representa uma etapa no desenvolvimento jurídico codificador, a fase da “concatenação dos textos, e da coordenação dos princípios, quando já se denuncia um primeiro pensamento de sistema”, que se deverá concretizar num futuro código.

A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452 de 1.º de maio de 1943, trata da organização sindical no Título V; contém sobre o assunto, exatamente, uma centena de artigos, divididos em três capítulos, estes, por sua vez, contendo nove, uma e cinco seções, respectivamente.

Neste Título V, a comissão elaboradora do projeto consolidou os Decretos-Leis n.ºs 1.402, 2.381, 2.377 e 4.298, realizando algumas adaptações, as quais, contudo, não afetaram o sistema; procedeu-se, também, à consolidação do Decreto-Lei n.º 5.420, de 11 de fevereiro de 1942, que exigia a sindicalização para o exercício da função de representação social em órgão oficial, bem como, para o gozo de favores ou isenções tributárias; e, por proposta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, alterou o número de membros da diretoria das entidades de grau superior e o limite inferior da tabela de pagamento do imposto sindical

pelos empregados, continuando, a este respeito, em vigor as disposições do Decreto-Lei n.º 4.298.

Sobre os dispositivos consolidados, observa-se ainda o seguinte:

No Capítulo I:

1.º — a inclusão no art. 511 (o n.º 1 do Decreto-Lei n.º 1.402) de quatro parágrafos: os três primeiros definindo, respectivamente, categoria económica, categoria profissional e categoria diferenciada; e o quarto, estatulindo que "os limites de identidade, similaridade e conexão fixam as dimensões, dentro das quais a categoria é homogênea e a associação natural". Este quarto parágrafo é a cristalização, em dispositivo legal, de uma conclusão de ordem sociológica, à qual chegou o legislador, após a acirrada discussão entre os senhores Oliveira Viana e Rego Monteiro;

2.º — que a prerrogativa da letra b do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 1.402 — fundar e manter agências de colocação, passou a ser prerrogativa, apenas, do sindicato de empregados;

3.º — que o art. 4.º do Decreto-Lei n.º 1.402 incluiu, como dever do sindicato, a colaboração com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade profissional; a Consolidação amplia esses deveres, referindo-se, agora, à solidariedade social. Ainda nesse artigo, o dever de fundar e manter escolas (letra d, art. 4.º) passou a ser (art. 514, parágrafo único) dever, apenas, do sindicato de empregados, e foi desdobrado em dois itens, in verbis:

"Art. 514 — .....

Parágrafo único — Os sindicatos de empregados terão, outrossim, o dever de:

- a) promover a fundação de cooperativas de consumo de crédito;
- b) fundar e manter escolas de alfabetização e prevocacionais."

4.º — O art. 6.º do Decreto-Lei n.º 1.402 passou a ter, na C.L.T., uma redação mais completa:

"Não será reconhecido mais de um sindicato representativo da mesma categoria económica ou profissional ou profissão liberal, em cada base territorial."

5.º — que o art. 22 do Decreto-Lei n.º 1.402 veio a figurar, na C.L.T., no lugar correspondente ao do parágrafo único do art. 10 (Consolidação, art. 514, parágrafo único) obedecendo-se à boa ordem na disposição dos preceitos.

6.º — a inclusão, na seção correspondente à Administração do Sindicato, de um artigo, que recebeu o n.º 523, e que se refere à escolha dos delegados sindicais, destinados às seções das delegacias sindicais; os delegados devem ser designados pela diretoria, dentre os associados radicados no território correspondente à delegacia;

7.º — a supressão do § 2.º do art. 14. Sua substituição por um artigo — o de n.º 526 — cujo parágrafo único teve a seguinte redação:

"Aplicam-se aos empregados dos sindicatos os preceitos das leis de proteção ao trabalho e de previdência social, exceto a do direito de associação em sindicato."

8.º — que a C.L.T. manteve, no art. 530, parágrafo único, a modificação que o Decreto-Lei n.º 2.353 introduzira no Decreto-Lei n.º 1.402, pela qual ficava proibida a reeleição para o período imediato de qualquer dos membros da Diretoria e do Conselho Fiscal do sindicato de empregados, igual proibição se verificando com relação a um terço dos membros da Diretoria do Conselho Fiscal dos sindicatos de empregadores, do de agentes autónomos e de profissionais liberais; esse dispositivo irá ser, mais tarde, modificado pelo Decreto-Lei n.º 9.675;

9.º — a supressão do art. 15, do Decreto-Lei n.º 1.402 e a subdivisão do seu preceito nos dois parágrafos do art. 540 da Consolidação;

10.º — que o art. 20 do Decreto-Lei n.º 1.402 havia sido modificado pelo Decreto-Lei n.º 2.653; e que o art. 530 da C.L.T. conservou, no seu parágrafo único, essa modificação;

11.º — que a Consolidação acrescentou mais um dispositivo aos referentes às eleições sindicais; diz respeito à posse dos administradores eleitos, a qual se deve verificar dentro do prazo de 30 dias da publicação do despacho ministerial (art. 532, parágrafo único);

12.º — retificação do nome da confederação do 3.º grupo, tanto da de sindicatos de empregadores, como da de empregados, as quais passaram a se denominar, respectivamente: Confederação Nacional de Transportes Marítimos Fluviais e Aéreos; e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (art. 535, § 1.º e § 2.º);

13.º — a modificação na administração das federações (Decreto-Lei n.º 1.402, artigo 28, §§ 1.º e 3.º), passando a diretoria

a ser constituída, no máximo, de sete e no mínimo de três membros, ficando o § 3.º do art. 538 da C.L.T. assim redigido:

“O conselho de representantes será formado pelas delegações dos sindicatos ou das federações filiadas, constituída cada delegação de dois a quatro membros, respectivamente, conforme se tratar de federação e confederação com mandato por 2 anos, cabendo um voto a cada delegação.”

14.º — A inclusão de um parágrafo, estendendo às federações a permissão contida no caput do art. 541 (correspondente ao artigo 31, do Decreto-Lei n.º 1.402), isto é, a de se filiar a sindicato de profissão idêntica similar ou conexa, existente na localidade mais próxima;

15.º — a extensão da preferência dada às empresas sindicalizadas, nas concorrências para fornecimento, também as entidades paraestatais (artigo 546);

16.º — o acréscimo do art. 547 e parágrafo único;

17.º — a alteração do art. 38, alínea a, do Decreto-Lei n.º 1.402, e supressão do seu parágrafo único; esses dispositivos já haviam sido derogados pelo Decreto-Lei n.º 2.381, cujo texto, com algumas modificações, foi incluído na C.L.T.;

18.º — a inclusão de disposições, distribuídas em dois parágrafos, que vieram acrescentar ao art. 550 da C.L.T. (correspondente ao art. 40 do Decreto-Lei n.º 1.402) e que se referem à escrituração das operações financeiras do sindicato;

19.º — a inclusão nos dados do relatório a que se refere o art. 41 do Decreto-Lei n.º 1.402 — e que na C.L.T. recebeu o número 551 — “de uma demonstração especial do emprego do imposto sindical.”

20.º — a alteração na redação do art. 48 § 1.º do Decreto n.º 1.402, o qual, aliás, já fôra modificado pelo Decreto-Lei n.º 2.353, de 29 de julho de 1940, depois da discussão provocada pela representação das federações paulistas;

21.º — a conservação, na íntegra, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 2.363, de 3 de julho de 1940, que conferiu às associações civis, a juízo do Governo, a função de Órgão Jurídico Consultivo;

22.º — a inclusão de um dispositivo — o do art. 564 — proibindo às entidades sindicais o exercício direto ou indireto de atividades econômicas, o qual, evitando

o aparecimento, na vida dos sindicatos, de atividades lucrativas, preservou a sua integridade;

23.º — O acréscimo de dispositivos de ordem geral que se distribuíram nos artigos 567 a 569 e parágrafos;

24.º — o Ministro do Trabalho Indústria e Comércio, usando da faculdade que lhe conferia o art. 55 do Decreto-Lei n.º 1.402, fêz baixar as portarias n.ºs 110, de 18 de julho de 1939, as S.C.M. 336, 337 e 338, de 31 de julho de 1940, e a 354, de 22 de agosto de 1940, contendo instruções e regulamentações diversas, muitas das quais foram, posteriormente, consolidadas pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943. Estranha-se, talvez, o aproveitamento dessas instruções na Consolidação. Contudo, considerando-se que a C.L.T. foi elaborada justamente para colocar nas mãos do público o elenco das leis protetoras do trabalho e dos direitos e interesses do trabalhador, bem como a discriminação dos deveres e obrigações que lhes são exigidos, parece-nos justificada a inclusão de preceitos que são mais de direito processual administrativo, do que, propriamente, normas imperativas — permissivas ou proibitivas.

O Primeiro Capítulo do Título V da C.L.T. é representado, pois, pelo Decreto-Lei n.º 1.402 com as modificações de redação efetuadas pelo Decreto número 2.353 e pelo primeiro dos dois artigos de que se compõe o Decreto n.º 2.363, de 3 de julho de 1940.

O Segundo Capítulo deste Título V, reproduz, quase na íntegra, o Decreto-Lei n.º 2.381, de 9 de julho de 1940; são poucas as modificações havidas:

1.º — O artigo 570 e parágrafo, da C.L.T. repetem *ipsis literis* o art. 2.º e parágrafo do Decreto n.º 2.381, com exceção de duas palavras — “homogênea” e “especificação”, as quais, na C.L.T., foram substituídas por “especificada” e “discriminação”, respectivamente. Não teríamos apontado a alteração na letra do dispositivo, se a expressão “homogênea”, quando da ocasião da promulgação do Decreto-Lei n.º 2.381, não tivesse sido objeto da polémica entre o Sr. Oliveira Viana e o Sr. Rêgo Monteiro; e, como afinal não se tivesse chegado a uma solução absolutamente concludente, quer parecer-nos que o legislador da Consolidação quis evitar o pomo da discórdia, substituindo a palavra;

2.º — O parágrafo único do art. 573 da C.L.T. não provém do Decreto-Lei número 2.381, e, sim, corresponde ao § 4.º do Decreto-Lei n.º 1.402, com a redação alterada pelo Decreto-Lei n.º 2.353.

3.º — O art. 575 introduz uma alteração que julgamos importante: estatuiu o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 2.381, que o quadro do enquadramento sindical deveria ser revisto de 4 em 4 anos para o fim de ser ajustado às condições da estrutura económica e profissional do País. O art. 575 vai reduzir esse prazo para dois anos. Estava-se em uma fase de crescente e intensiva industrialização, marcada pelo aparecimento frequente de novas atividades e profissões. Aos elaboradores do anteprojeto da Consolidação não escapou esse aspecto da realidade e muito acertadamente reduziram o prazo para a revisão.

4.º — Os parágrafos do art. 7.º, bem como o art. 8.º e seu parágrafo único, todos do Decreto-Lei n.º 2.381, dispunham sobre a maneira pela qual deveria ser feita a revisão do quadro acima aludido. De modo geral, essas disposições foram mantidas no art. 576 e parágrafo único da C.L.T., ficando alterada, apenas, a composição da Comissão do Enquadramento Sindical, a qual, em razão das instruções baixadas com as Portarias Ministeriais de 13 de setembro e 14 de outubro de 1941, passou a ser assim constituída: um representante do Instituto Nacional de Tecnologia; um do Atuariado; um do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho; um do Departamento Nacional de Indústria e Comércio; um representante da Divisão de Organização e Assistência Sindical do Departamento Nacional do Trabalho, designados pelo Ministro, bem como de um representante do Ministério da Agricultura, designado pelo Ministro e dois representantes dos empregadores e dois dos empregados, indicados em lista de cinco nomes, pelos presidentes das respectivas confederações nacionais, e nomeados pelo Ministro.

O parágrafo único do art. 576 repete o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 2.381, e é importante transcrever:

“Além das atribuições fixadas no presente capítulo e concernentes ao enquadramento sindical, individual ou coletivo, e à classificação das atividades e profissões, competirá também à Comissão do Enquadramento Sindical resolver com recurso para o Ministro do Trabalho Indústria e Comércio todas

as dúvidas e controvérsias concernentes à organização sindical.”

A só leitura do art. 576 e seus parágrafos nos diz da importância que o legislador atribui às funções cometidas à Comissão do Enquadramento Sindical. São relevantes e realmente difíceis; daí a composição por elementos de formação tão heterogênea, cada um concorrendo com o seu conhecimento especializado, para resolver o problema.

O quadro que fixou o plano básico do enquadramento sindical, aprovado no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 2.381, foi acolhido integralmente na Consolidação, conforme os termos do art. 577.

No tocante ao Capítulo III do Título V, relativo ao imposto sindical, o Decreto-Lei n.º 5.452 consolidou os dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 2.377 e 4.298, respectivamente de 8 de julho de 1940 e 14 de maio de 1942, com algumas alterações na redação, as quais não atingiram, porém a essência do pensamento do legislador.

Finalmente, foram acrescentados alguns artigos na Seção V, completando as disposições gerais, e encerrando o Título V da Consolidação das Leis do Trabalho. A Consolidação das Leis do Trabalho representa um verdadeiro marco na história do Direito Sindical Brasileiro, melhor diríamos, na história do Direito Social Brasileiro. Da Constituição de 1937 à 10 de novembro de 1943, data em que entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 5.452, tivemos uma primeira etapa desta fase contemporânea do Direito Sindical, e durante a qual os tantas vezes citados Decretos-Leis n.ºs 1.402, 2.481, 2.377 e 4.298, todos eles visando a estruturar a organização sindical pátria, nos moldes dos princípios constitucionais de 1937.”

É o seguinte o texto da Consolidação das Leis do Trabalho, no Título V, referente à organização sindical:

#### DECRETO-LEI N.º 5.452 DE 1.º DE MAIO DE 1943

**Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.**

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

**Art. 1.º —** Fica aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, que a este Decreto-Lei

acompanha, com as alterações por ela introduzidas na legislação vigente.

**Parágrafo único** — Continuam em vigor as disposições legais transitórias ou de emergência, bem como as que não tenham aplicação em todo o território nacional.

**Art. 2.º** — O presente Decreto-Lei entrará em vigor em 10 de novembro de 1943.

Rio de Janeiro, 1.º de maio de 1943;  
122.º da Independência e 55.º da República.

GETÚLIO VARGAS

*Alexandre Marcondes Filho*

## CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

### TÍTULO V

#### Da Organização Sindical

#### CAPÍTULO I

#### Da Instituição Sindical

#### Secção I

#### *Da associação em sindicato*

**Art. 511** — É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

§ 1.º — A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2.º — A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

§ 3.º — Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial

ou em consequência de condições de vida singulares.

§ 4.º — Os limites de identidade, similitude ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.

**Art. 512** — Somente as associações profissionais constituídas para os fins e na forma do artigo anterior e registradas de acordo com o art. 588, poderão ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas nesta lei.

**Art. 513** — São prerrogativas dos sindicatos:

- a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida;
- b) celebrar contratos coletivos de trabalho;
- c) eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal;
- d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal;
- e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

**Parágrafo único** — Os sindicatos de empregados terão, outrossim, a prerrogativa de fundar e manter agências de colocação.

**Art. 514** — São deveres dos sindicatos:

- a) colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;
- b) manter serviços de assistência judiciária para os associados;
- c) promover a conciliação nos dissídios de trabalho.

**Parágrafo único** — Os sindicatos de empregados terão, outrossim, o dever de:

- a) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
- b) fundar e manter escolas de alfabetização e prevocacionais.

## Secção II

## Do reconhecimento e investidura sindical

**Art. 515** — As associações profissionais deverão satisfazer os seguintes requisitos para serem reconhecidas como sindicatos:

- a) reunião de um terço, no mínimo, de empresas legalmente constituídas, sob a forma individual ou de sociedade, se se tratar de associação de empregadores; ou de um terço dos que integrem a mesma categoria ou exerçam a mesma profissão liberal se se tratar de associação de empregados ou de trabalhadores ou agentes autônomos ou de profissão liberal;
- b) duração não excedente de dois anos para o mandato da diretoria;
- c) exercício do cargo de presidente por brasileiro nato, e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros.

**Parágrafo único** — O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá, excepcionalmente, reconhecer como sindicato, a associação cujo número de associados seja inferior ao terço a que se refere a alínea a.

**Art. 516** — Não será reconhecido mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial.

**Art. 517** — Os sindicatos poderão ser distritais, municipais, intermunicipais, estaduais e interestaduais. Excepcionalmente, e atendendo às peculiaridades de determinadas categorias ou profissões, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá autorizar o reconhecimento de sindicatos nacionais.

§ 1.º — O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, outorgará e delimitará a base territorial do sindicato.

§ 2.º — Dentro da base territorial que lhe for determinada é facultado ao sindicato instituir delegacias ou secções para melhor proteção dos associados e da categoria econômica ou profissional ou profissão liberal representada.

**Art. 518** — O pedido de reconhecimento será dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, instruído com exemplar ou cópia autenticada dos estatutos da associação.

§ 1.º — Os estatutos deverão conter:

- a) a denominação e a sede da associação;

- b) a categoria econômica ou profissional ou a profissão liberal cuja representação é requerida;

- c) a afirmação de que a associação agirá como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade social e da subordinação dos interesses econômicos ou profissionais ao interesse nacional;

- d) as atribuições, o processo eleitoral das votações, os casos de perda de mandato e de substituição dos administradores;

- e) o modo de constituição e administração do patrimônio social e o destino que lhe será dado no caso de dissolução;

- f) as condições em que se dissolverá a associação.

§ 2.º — O processo de reconhecimento será regulado em instruções baixadas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 519** — A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros:

- a) o número de associados;
- b) os serviços sociais fundados e mantidos;
- c) o valor do patrimônio.

**Art. 520** — Reconhecida como sindicato a associação profissional, ser-lhe-á expedida carta de reconhecimento, assinada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a representação econômica ou profissional conferida e mencionada a base territorial outorgada.

**Parágrafo único** — O reconhecimento investe a associação nas prerrogativas do artigo 513 e a obriga aos deveres do art. 514, cujo inadimplemento a sujeitará às sanções desta lei.

**Art. 521** — São condições para o funcionamento do sindicato:

- a) abstenção de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato;

- b) proibição de exercício de cargo eletivo cumulativamente com o de emprego remunerado pelo sindicato ou

por entidade sindical de grau superior;

- c) gratuidade do exercício dos cargos eletivos.

**Parágrafo único** — Quando, para o exercício do mandato, tiver o associado de sindicato de empregados, de trabalhadores autônomos ou de profissionais liberais de se afastar de seu trabalho, poderá ser-lhe arbitrada pela assembléia-geral uma gratificação nunca excedente da importância de sua remuneração na profissão respectiva.

### Secção III

#### Da administração do sindicato

**Art. 522** — A administração do sindicato será exercida por uma diretoria constituída no máximo de sete e no mínimo de três membros e de um Conselho Fiscal composto de três membros, eleitos êsses órgãos pela Assembléia-Geral.

§ 1.º — A diretoria elegerá, dentre os seus membros, o presidente do sindicato.

§ 2.º — A competência do Conselho Fiscal é limitada à fiscalização da gestão financeira do sindicato.

**Art. 523** — Os delegados sindicais destinados à direção das delegacias ou seções instituídas na forma estabelecida no § 2.º do artigo 517 serão designados pela diretoria dentre os associados radicados no território da correspondente delegacia.

**Art. 524** — Serão tomadas sempre por escrutínio secreto as deliberações da assembléia-geral concernentes aos seguintes assuntos:

- a) eleição para cargos de administração, conselho fiscal e representação econômica ou profissional;
- b) tomada e aprovação de contas da diretoria;
- c) aplicação do patrimônio;
- d) julgamento de atos da diretoria relativos a penalidades impostas aos associados.

**Art. 525** — É vedada a pessoas estranhas ao sindicato qualquer interferência na sua administração ou nos seus serviços.

**Parágrafo único** — Estão excluídos dessa proibição:

- a) os delegados do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, especial-

mente designados pelo Ministro ou por quem o represente;

- b) os que como empregados exerçam cargos no sindicato mediante autorização da assembléia-geral.

**Art. 526** — Os empregados do sindicato serão nomeados pela diretoria *ad referendum* da Assembléia-Geral, não podendo recair tal nomeação nos que estiverem nas condições previstas nas alíneas a, b, c e e, do art. 530.

**Parágrafo único** — Aplicam-se aos empregados dos sindicatos os preceitos das leis de proteção do trabalho e de previdência social, excetuado o direito de associação em sindicato.

**Art. 527** — Na sede de cada sindicato haverá um livro de registo, autenticado pelo funcionário competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e do qual deverão constar:

- a) tratando-se de sindicato de empregadores, a firma, individual ou coletiva, ou a denominação das empresas e sua sede, o nome, idade, estado civil, nacionalidade e residência dos respectivos sócios ou, em se tratando de sociedade por ações, dos diretores, bem como a indicação dêsses dados quanto ao sócio ou diretor que representar a empresa no sindicato;
- b) tratando-se de sindicato de empregados ou de agentes ou trabalhadores autônomos ou de profissionais liberais, além do nome, idade, estado civil, nacionalidade, profissão ou função e residência de cada associado, o estabelecimento ou lugar onde exerce a sua profissão ou função, o número e a série da respectiva carteira profissional e o número da inscrição na instituição de previdência a que pertencer.

**Art. 528** — Ocorrendo dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento do sindicato, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nêle intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

### Secção IV

#### Das eleições sindicais

**Art. 529** — São condições para o exercício o direito do voto como para a investidura

em cargo de administração ou representação económica ou profissional:

- a) ter o associado mais de seis meses de inscrição no quadro social e mais de dois anos de exercício da atividade ou da profissão na base territorial do sindicato;
- b) ser maior de 18 anos;
- c) estar no gozo dos direitos sindicais.

**Art. 530** — Não podem ser eleitos para cargos administrativos ou de representação económica ou profissional:

- a) os que professarem ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação;
- b) os que não tiverem aprovadas as suas contas de exercício em cargo de administração;
- c) os que houverem lesado o património de qualquer entidade sindical;
- d) os que não estiverem, desde dois anos antes, pelo menos, no exercício efetivo da atividade ou da profissão dentro da base territorial do sindicato, ou no desempenho de representação económica ou profissional;
- e) os que tiverem má conduta, devidamente comprovada.

**Parágrafo único** — É vedada a reeleição, para o período imediato de qualquer membro da diretoria e do conselho fiscal dos sindicatos de empregados e de trabalhadores autónomos. Igual proibição se observará em relação ao terço dos membros da Diretoria e do Conselho Fiscal, nos sindicatos de empregadores, de agentes autónomos e de profissionais liberais.

**Art. 531** — Nas eleições para cargos de Diretoria e do Conselho Fiscal serão considerados eleitos os candidatos que obtiverem maioria absoluta de votos em relação ao total dos associados eleitores.

§ 1.º — Não concorrendo à primeira convocação maioria absoluta de eleitores, ou não obtendo nenhum dos candidatos essa maioria, proceder-se-á à nova convocação para dia posterior, sendo então considerados eleitos os candidatos que obtiverem maioria dos eleitores presentes.

§ 2.º — Havendo somente uma chapa registada para as eleições, poderá a Assembleia em última convocação ser realizada duas horas após à primeira convocação desde que do edital respectivo conste esta advertência.

§ 3.º — Sempre que julgar conveniente, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio designará os presidentes das sessões eleitorais.

§ 4.º — O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções regulando o processo das eleições.

**Art. 532** — Nenhuma administração será empossada sem que a respectiva eleição seja aprovada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Parágrafo único** — A posse da administração cujas eleições tenham sido aprovadas deverá ser efetuada dentro do prazo de trinta dias da publicação do despacho ministerial.

#### SECÇÃO V

#### Das Associações Sindicais de grau superior

**Art. 533** — Constituem associações sindicais de grau superior as federações e confederações organizadas nos termos desta Lei.

**Art. 534** — É facultado aos sindicatos, quando em número não inferior a cinco, representando um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação.

§ 1.º — As federações serão constituídas por Estados, podendo o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio autorizar a Constituição de federações interestaduais ou nacionais.

§ 2.º — É permitido a qualquer federação para o fim de lhes coordenar os interesses, agrupar os sindicatos de determinado Município ou região a ela filiado; mas a União não terá direito de representação das atividades ou profissões agrupadas.

**Art. 535** — As confederações organizar-se-ão com o mínimo de três federações e terão sede na Capital da República.

§ 1.º — As confederações formadas por federações de sindicatos de empregadores denominar-se-ão: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional de Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, Confederação Nacional de Transportes Terrestres, Confederação Nacional de Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional das Empresas de Crédito e Confederação Nacional de Educação e Cultura.

§ 2.º — As confederações formadas por federações de sindicatos de empregados terão a denominação de: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito e Confederação Nacional dos Trabalhadores em estabelecimentos de Educação e Cultura.

§ 3.º — Denominar-se-á Confederação Nacional das Profissões Liberais a reunião das respectivas federações.

§ 4.º — As associações sindicais de grau superior da Agricultura e Pecuária serão organizadas na conformidade do que dispuser a lei que regular a sindicalização dessas atividades ou profissões.

Art. 536 — O Presidente da República, quando julgar conveniente aos interesses da organização sindical ou corporativa, poderá ordenar que se organizem em federação os sindicatos de determinada atividade ou profissão ou de grupos de atividades ou profissões, cabendo-lhe igual poder para a organização de confederações.

**Parágrafo único** — O ato que instituir a federação ou confederação estabelecerá as condições segundo as quais deverá ser a mesma organizada e administrada, bem como a natureza e a extensão dos seus poderes sobre os sindicatos ou as federações componentes.

Art. 537 — O pedido de reconhecimento de uma federação será dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, acompanhado de um exemplar dos respectivos estatutos e das cópias autenticadas das Atas da assembléa de cada sindicato ou federação que autorizar a filiação.

§ 1.º — A organização das federações e confederações obedecerá às exigências contidas nas alíneas b e c do artigo 515.

§ 2.º — A carta de reconhecimento das federações será expedida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a coordenação econômica ou profissional conferida e mencionada a base territorial outorgada.

§ 3.º — O reconhecimento das confederações será feito por decreto do Presidente da República.

Art. 538 — A administração das federações e confederações será exercida pelos seguintes órgãos:

- a) Diretoria;
- b) Conselho de Representantes.

§ 1.º — A Diretoria será constituída, no máximo de sete e, no mínimo, de três membros, eleitos pelo conselho dos representantes, com mandato por dois anos.

§ 2.º — O presidente da federação ou confederação será escolhido, dentre os seus membros, pela Diretoria.

§ 3.º — O conselho dos representantes será formado pelas delegações dos sindicatos ou das federações filiadas, constituída cada delegação de dois e quatro membros respectivamente conforme se tratar de Federação e de Confederação, com mandato por dois anos, cabendo um voto a cada delegação.

Art. 539 — Para a constituição e administração das federações serão observadas, no que fôr aplicável, as disposições das Secções II e III do presente Capítulo.

#### Secção VI

#### Dos direitos dos exercentes de atividades ou profissões e dos sindicalizados

Art. 540 — A toda empresa ou indivíduo que exerçam respectivamente atividade ou profissão, desde que satisfaçam as exigências desta Lei, assiste o direito de ser admitido no sindicato da respectiva categoria, salvo o caso de idoneidade, devidamente comprovada, com recurso para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 1.º — Perderá os direitos de associação o sindicalizado que por qualquer motivo deixar o exercício de atividade ou de profissão.

§ 2.º — Os associados de sindicatos de empregados, de agentes ou trabalhadores autônomos e de profissões liberais que forem aposentados, estiverem em desemprego ou falta de trabalho ou tiverem sido convocados para prestação de serviço militar, não perderão os respectivos direitos sindicais e ficarão isentos de qualquer contribuição, não podendo, entretanto, exercer cargo de administração sindical ou de representação econômica ou profissional.

Art. 541 — Os que exercerem determinada atividade ou profissão onde não haja sindicato da respectiva categoria ou de atividade ou profissão similar ou conexas poderão fi-

liar-se a sindicato de profissão idêntica, similar ou conexa existente na localidade mais próxima.

**Parágrafo único** — O disposto neste artigo se aplica aos sindicatos em relação às respectivas federações, na conformidade do quadro de atividade e profissões a que se refere o artigo 577.

**Art. 542** — De todo o ato lesivo de direitos ou contrários a esta lei, emanado da Diretoria, do Conselho ou da Assembléa-Geral da entidade sindical, poderá qualquer exercente de atividade ou profissão recorrer, dentro de trinta dias, para a autoridade competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 543** — O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional não poderá, por motivo de serviço, ser impedido do exercício das suas funções, nem transferido sem causa justificada, a juízo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho da comissão ou do mandato.

§ 1.º — O empregado perderá o mandato se a transferência fôr por êle solicitada, ou voluntariamente aceita.

§ 2.º — Considera-se de licença não remunerada, salvo assentimento do empregador ou cláusula contratual, o tempo em que o empregado se ausentar do trabalho no desempenho das funções a que se refere êste artigo.

§ 3.º — O empregador que despedir, suspender ou rebaixar de categoria o empregado, ou lhe reduzir o salário, para impedir que o mesmo se associe a sindicato, organize associação sindical ou exerça os direitos inerentes à condição de sindicalizado, fica sujeito à penalidade prevista na alínea a, do artigo 553, sem prejuízo da reparação a que tiver direito o empregado.

**Art. 544** — Fica assegurada aos empregados sindicalizados preferência, em igualdade de condições, para a admissão nos trabalhos de empresas que explorem serviços públicos ou mantenham contratos com os poderes públicos.

**Art. 545** — Os empregadores ficam obrigados a descontar na fôlha de pagamento dos seus empregados as contribuições por êstes devidas ao sindicato, uma vez que tenham sido notificados por êste, salvo quanto ao imposto sindical, cujo desconto independe dessa formalidade.

**Art. 546** — As empresas sindicalizadas é assegurada preferência, em igualdade de condições, nas concorrências para exploração de serviços públicos, bem como nas concorrências para fornecimento às repartições federais, estaduais e municipais e às entidades paraestatais.

**Art. 547** — É exigida a qualidade de sindicalizado para o exercício de qualquer função representativa de categoria econômica ou profissional, em órgão oficial de deliberação coletiva, bem como para o gozo de favores ou isenções tributárias, salvo em se tratando de atividades não-econômicas.

**Parágrafo único** — Antes da posse ou exercício das funções a que alude o artigo anterior ou de concessão dos favores será indispensável comprovar a sindicalização, ou oferecer prova, mediante certidão negativa no Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, ou da autoridade regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nos Estados e no Território do Acre, de que não existe sindicato no local onde o interessado exerce a respectiva atividade ou profissão.

## Seção VII

### Da gestão financeira do sindicato e sua fiscalização

**Art. 548** — Constituem o patrimônio das associações sindicais:

- a) as contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de imposto sindical, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III dêste Título;
- b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos Estatutos ou pelas assembléas-gerais;
- c) os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;
- d) as doações e legados;
- e) as multas e outras rendas eventuais.

**Art. 549** — Os bens e rendas dos sindicatos, federações e confederações só poderão ter aplicação na forma prevista na lei e nos estatutos.

**Parágrafo único** — Os títulos de renda e bens imóveis das associações não serão alienados sem autorização do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 550** — Os sindicatos, federações e confederações submeterão, até 30 de junho de cada ano, à aprovação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma das instruções que expedir, seu orçamento de receita e despesa para o próximo ano financeiro.

§ 1.º — As entidades sindicais são obrigadas a possuir, devidamente selado e rubricado, um livro Diário, a fim de nele serem registados, sistematicamente e em perfeita ordem, os fatos administrativos da gestão financeira e patrimonial dos sindicatos, federações e confederações.

§ 2.º — Na contabilidade das entidades sindicais, o ano financeiro coincidirá com o ano civil, devendo, até 31 de março de cada ano, ser apresentado o Livro Diário, feitos todos os lançamentos, inclusive o respectivo balanço, à rubrica da autoridade competente do Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, e das Delegacias Regionais ou das repartições autorizadas em virtude de lei, nos Estados e Território do Acre.

§ 3.º — Poderá ser cassada a carta de reconhecimento de sindicato que, por deficiência de receita, não se achar em condições financeiras que o habilitem a exercer as suas funções.

**Art. 551** — Os sindicatos, as federações e as confederações enviarão ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, até 31 de março de cada ano, o relatório do ano anterior. Dêsse relatório deverão constar as principais ocorrências verificadas, as alterações do quadro de associados, o balanço do exercício financeiro, o balanço patrimonial e uma demonstração especial de emprego do imposto sindical arrecadado no ano anterior.

**Art. 522** — Os atos que importem malversação ou delapidação do patrimônio das associações sindicais ficam equiparados aos crimes contra a economia popular e serão julgados e punidos na conformidade dos artigos 2.º e 6.º, do Decreto-Lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938.

## SACÇÃO VIII

### Das penalidades

**Art. 553** — As infrações ao disposto neste Capítulo serão punidas, segundo o seu caráter e a sua gravidade, com as seguintes penalidades:

- a) multa de Cr\$ 100 (cem cruzeiros) e Cr\$ 5.000 (cinco mil cruzeiros), dobrada na reincidência;

- b) suspensão de diretores por prazo não superior a trinta dias;

- c) destituição de diretores ou de membros de conselho;

- d) fechamento de sindicato, federação ou confederação por prazo nunca superior a seis meses;

- e) cassação da carta de reconhecimento.

**Parágrafo único** — A imposição de penalidades aos administradores não exclue a aplicação das que este artigo prevê para a associação.

**Art. 554** — Destituída a administração na hipótese da alínea c do artigo anterior, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, nomeará um delegado para dirigir a associação e proceder, dentro do prazo de 90 dias, em assembléia-geral por ele convocada e presidida, à eleição dos novos diretores e membros do Conselho Fiscal.

**Art. 555** — A pena de cassação da carta de reconhecimento será imposta à entidade sindical:

- a) que deixar de satisfazer as condições de constituição e funcionamento estabelecidas nesta Lei;

- b) que se recusar ao cumprimento de ato do Presidente da República, no uso da faculdade conferida pelo artigo 536;

- c) que não obedecer às normas emanadas das autoridades corporativas competentes ou às diretrizes da política econômica ditadas pelo Presidente da República, ou criar obstáculos à sua execução.

**Art. 556** — A cassação da carta de reconhecimento da entidade sindical não importará no cancelamento de seu registro, nem, conseqüentemente, a sua dissolução, que se processará de acôrdo com as disposições da lei que regulam a dissolução das associações civis.

**Parágrafo único** — No caso de dissolução, por se achar a associação incursa nas leis que definem crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e a ordem política e social, os seus bens, pagas as dívidas decorrentes das suas responsabilidades, serão incorporados ao patrimônio da União e aplicados em obras de assistência social.

**Art. 557** — As penalidades, de que trata o art. 553 serão impostas:

- a) as das alíneas a e b, pelo diretor-geral do Departamento Nacional do

Trabalho, com recurso para o Ministro de Estado;

b) as demais, pelo Ministro de Estado.

§ 1.º — Quando se trata de associações de grau superior, as penalidades serão impostas pelo Ministro de Estado, salvo se a pena for da cassação da carta de reconhecimento de confederação, caso em que a pena será imposta pelo Presidente da República.

§ 2.º — Nenhuma pena será imposta sem que seja assegurada defesa ao acusado.

#### SECÇÃO IX

##### Disposições gerais

Art. 558 — São obrigadas ao registo todas as associações profissionais constituídas por atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, de acordo com o art. 511 e na conformidade do quadro de atividades e profissões a que alude o Capítulo II deste título. As associações profissionais registradas nos termos deste artigo poderão representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses individuais dos associados relativos à sua atividade ou profissão, sendo-lhes também extensivas as prerrogativas contidas na alínea d e no parágrafo único do art. 513.

§ 1.º — O registo a que se refere o presente artigo será processado, no Distrito Federal, pelo Departamento Nacional do Trabalho e nos Estados e Território do Acre pelas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou pelas repartições autorizadas em virtude da lei.

§ 2.º — O registo das associações far-se-á mediante requerimento, acompanhado da cópia autêntica dos estatutos e da declaração do número de associados, do patrimônio e dos serviços sociais organizados.

§ 3.º — As alterações dos estatutos das associações profissionais não entrarão em vigor sem a aprovação da autoridade que houver concedido o respectivo registo.

Art. 559 — O Presidente da República, excepcionalmente, e mediante proposta do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, fundada em razões de utilidade pública, poderá conceder, por decreto, às associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses econômicos e profissionais e não obrigadas ao registo previsto no artigo anterior, a prerrogativa da alínea d do artigo 513 deste Capítulo.

Art. 560 — Não se reputará transmissão de bens, para efeitos fiscais, a incorporação do patrimônio de uma associação profissional

ao da entidade sindical, ou das entidades aludidas entre si.

Art. 561 — A denominação "sindicato" é privativa das associações profissionais de primeiro grau, reconhecidas na forma desta lei.

Art. 562 — As expressões "federação" e "confederação", seguidas da designação de uma atividade econômica ou profissional, constituem denominações privativas das entidades sindicais de grau superior.

Art. 563 — Constituído o Conselho de Economia Nacional, os processos de reconhecimento de associações profissionais, depois de informados pelos órgãos competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e antes de serem submetidos em despacho final ao Ministro de Estado, serão encaminhados àquele Conselho para o efeito do art. 61, alínea g, da Constituição.

Art. 564 — As entidades sindicais, sendo-lhes peculiar e essencial a atribuição representativa e coordenadora das correspondentes categorias ou profissões, é vedado, direta ou indiretamente, o exercício de atividade econômica.

Art. 565 — As entidades sindicais reconhecidas nos termos desta lei não poderão fazer parte de organizações internacionais.

Art. 566 — Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais.

Art. 567 — Serão pagas em selos as taxas correspondentes às certidões anuais expedidas pelo Departamento Nacional do Trabalho, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, relativas ao cumprimento do disposto nos arts. 550 e 551 deste capítulo.

Parágrafo único — O pagamento das taxas de que trata este artigo será acrescido de selo de Educação e Saúde.

Art. 568 — As cartas de reconhecimento dos sindicatos e associações sindicais de grau superior, expedidas nos termos deste capítulo, ficam sujeitas ao pagamento das seguintes taxas:

- a) de Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros), pela carta de reconhecimento de Sindicato;
- b) de Cr\$ 500,00 (quinhentos cruzeiros), pela carta de reconhecimento de Federação;
- c) de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros), pela carta de reconhecimento de Confederação.

Art. 569 — As taxas a que se refere o artigo anterior serão pagas em selo.

**Parágrafo único** — O pagamento das taxas de que trata o presente capítulo será acrescido do selo de Educação e Saúde.

## CAPÍTULO II

### Do Enquadramento Sindical

**Art. 570** — Os sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias económicas ou profissionais, específicas, na conformidade da discriminação do quadro das atividades e profissões a que se refere o art. 577 ou segundo as subdivisões que, sob proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, de que trata o art. 576, forem criadas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Parágrafo único** — Quando os exercentes de quaisquer atividades ou profissões se constituírem, seja pelo número reduzido, seja pela natureza mesma dessas atividades ou profissões, seja pelas afinidades existentes entre elas, em condições tais que não se possam sindicalizar eficientemente pelo critério de especificidade de categoria, é-lhes permitido sindicalizar-se pelo critério de categorias similares ou conexas, entendendo-se como tais as que se acham compreendidas nos limites de cada grupo constante do quadro de atividades e profissões.

**Art. 571** — Qualquer das atividades ou profissões concentradas na forma do parágrafo único do artigo anterior poderá dissociar-se do sindicato principal, formando um sindicato específico, desde que o novo sindicato, a juízo da Comissão do Enquadramento Sindical, ofereça possibilidade de vida associativa regular e de ação sindical eficiente.

**Art. 572** — Os sindicatos que se constituírem por categorias similares ou conexas, nos termos do parágrafo único do art. 570, adotarão denominação em que fiquem, tanto como possível, explicitamente mencionadas as atividades ou profissões concentradas, de conformidade com o quadro das atividades e profissões, ou se se tratar de subdivisões, de acordo com o que determinar a Comissão do Enquadramento Sindical.

**Parágrafo único** — Ocorrendo a hipótese do artigo anterior, o sindicato principal terá a denominação alterada, eliminando-se-lhe a designação relativa à atividade ou profissão dissociada.

**Art. 573** — O agrupamento dos sindicatos em federações obedecerá às mesmas regras que as estabelecidas neste capítulo para o agrupamento das atividades e profissões em sindicatos.

§ 1.º — As federações de sindicatos de profissões liberais poderão ser organizadas independentemente do grupo básico da Confederação, sempre que as respectivas profissões se acharem submetidas, por disposições de lei, a um único regulamento.

§ 2.º — O Presidente da República, quando o julgar conveniente aos interesses da organização corporativa, poderá autorizar o reconhecimento de federações compostas de sindicatos pertencentes a vários grupos, desde que a federação por eles formada represente, pelo menos, dois terços dos sindicatos oficialmente reconhecidos há mais de dois anos num mesmo Estado, e sejam tais sindicatos atinentes a uma mesma secção de Economia Nacional (art. 57, parágrafo único, alíneas a, c, d e e da Constituição).

**Art. 574** — Dentro da mesma base territorial, as empresas industriais do tipo artesanal poderão constituir entidades sindicais, de primeiro e segundo grau, distintas das associações sindicais das empresas congêneres, de tipo diferente.

**Parágrafo único** — Compete à Comissão de Enquadramento Sindical definir, de modo genérico, com a aprovação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, a dimensão e os demais característicos das empresas industriais de tipo artesanal.

**Art. 575** — O quadro de atividades e profissões será revisto de dois em dois anos, por proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, para o fim de ajustá-lo às condições da estrutura económica e profissional do País.

§ 1.º — Antes de proceder à revisão do quadro, a Comissão deverá solicitar sugestões às entidades sindicais e às associações profissionais.

§ 2.º — A proposta de revisão será submetida à aprovação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 576** — A Comissão do Enquadramento Sindical funcionará sob a presidência do diretor-geral do Departamento Nacional do Trabalho e será composta de um representante do Instituto Nacional de Tecnologia, de um do Atuariado, de um do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, de um do Departamento Nacional da Indústria e Comércio e de um representante da Divisão de Organização e Assistência Sindical, do D.N.T., designados pelo Ministro, bem como de um representante do Ministério da Agricultura designado pelo respectivo titular e de dois representantes dos empregadores e dois dos empregados, indicados, em lista de

cinco nomes, pelos presidentes das respectivas Confederações Nacionais e nomeados pelo Ministro.

**Parágrafo único** — Além das atribuições fixadas no presente capítulo e concernentes ao enquadramento sindical, individual ou coletivo, e à classificação das atividades e profissões, competirá, também, à Comissão do Enquadramento Sindical resolver, com recurso para o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, todas as dúvidas e controvérsias concernentes à organização sindical.

**Art. 577** — O quadro de atividades e profissões em vigor fixará o plano básico do enquadramento sindical.

### CAPÍTULO III

#### Do Imposto Sindical

##### Seção I

#### Da fixação e do recolhimento do Imposto Sindical

**Art. 578** — As contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das pro-

Capital até Cr\$	10.000	.....	Cr\$	30
De mais de Cr\$	10.000 até	50.000	.....	Cr\$ 60
De mais de Cr\$	50.000 até	100.000	.....	Cr\$ 100
De mais de Cr\$	100.000 até	250.000	.....	Cr\$ 250
De mais de Cr\$	250.000 até	500.000	.....	Cr\$ 300
De mais de Cr\$	500.000 até	1.000.000	.....	Cr\$ 500
De mais de Cr\$	1.000.000 até	5.000.000	.....	Cr\$ 1.000
De mais de Cr\$	5.000.000 até	10.000.000	.....	Cr\$ 3.000
Superior a Cr\$	10.000.000	.....	Cr\$	5.000

**Art. 581** — Para os fins da alínea c, do artigo anterior, as empresas atribuirão parte do respectivo capital às suas sucursais, filiais ou agências, na proporção das correspondentes operações econômicas, do que dará ciência ao Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal e às Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou às repartições autorizadas em virtude de lei, nos Estados e no Território do Acre, conforme a localidade da sede da empresa, cabendo, na última hipótese, aos delegados ou diretores, remeter cópia dessa comunicação ao Departamento Nacional do Trabalho.

§ 1.º — Não é devida, porém, a referida atribuição, em relação às filiais ou agências que estiverem localizadas na base ter-

rritorial do sindicato do estabelecimento principal, desde que integrem a mesma atividade econômica.

**Art. 579** — O imposto sindical é devido, por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou inexistindo este na conformidade do disposto no art. 581.

**Art. 580** — O imposto sindical será pago de uma só vez, anualmente, e consistirá:

- a) na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração;
- b) para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, numa importância variável de Cr\$ 10 (dez cruzeiros) a Cr\$ 100 (cem cruzeiros), fixada na forma do artigo 583;
- c) para os empregadores, numa importância, fixa, proporcional ao capital registrado da respectiva firma ou empresa, conforme a seguinte tabela:

ritorial do sindicato do estabelecimento principal, desde que integrem a mesma atividade econômica.

§ 2.º — Quando a empresa realizar diversas atividades econômicas, sem que nenhuma delas seja preponderante, cada uma dessas atividades será incorporada à respectiva categoria econômica, sendo o imposto sindical devido ao sindicato representativo da mesma categoria e procedendo-se em relação às correspondentes sucursais, agências ou filiais, na forma do presente artigo.

§ 3.º — Entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam exclusivamente, em regime de conexão funcional.

**Art. 582** — Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados, relativa ao mês de março de cada ano, o imposto sindical por este devido aos respectivos sindicatos.

§ 1.º — Considera-se um dia de trabalho para efeito de determinação de importância a que alude o inciso a, do artigo 580:

- I — a importância equivalente a 1/25 (um vinte e cinco avos) do salário ajustado entre o empregador e o empregado, se este for mensalista;
- II — a importância equivalente a uma diária ou a oito horas de trabalho normal, se o pagamento ao empregado for, respectivamente, feito por dia ou por hora;
- III — a importância equivalente a 1/25 (um vinte e cinco avos) da quantia percebida no mês anterior, se a remuneração for paga por tarefa, empreitada, ou comissão.

§ 2.º — Quando o salário for pago em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba habitualmente gorjetas ou gratificações de terceiros, o imposto sindical corresponderá a 1/25 (um vinte e cinco avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado ao respectivo Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões.

**Art. 583** — A fixação do imposto sindical devido pelos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais, far-se-á mediante proposta elaborada pelos respectivos sindicatos e submetida dentro de 60 dias após a expedição da correspondente carta de reconhecimento, à aprovação do Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, e das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou das repartições estaduais autorizadas em virtude de lei, na forma das instruções expedidas pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 584** — Servirá de base para o pagamento do imposto sindical, pelos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais, a lista de contribuintes organizada pelos respectivos sindicatos na conformidade das instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 585** — Os profissionais liberais poderão optar pelo pagamento do imposto sindical unicamente aos sindicatos das respectivas profissões.

**Parágrafo único** — Nessa hipótese, à vista da manifestação do contribuinte e da exibição da prova de quitação do imposto, dada por sindicato de profissionais liberais, o empregador deixará de efetuar, no salário do contribuinte, o desconto a que se refere o art. 582.

**Art. 586** — O imposto sindical devido pelos empregadores, empregados e agentes ou trabalhadores autônomos e pelos profissionais liberais, será recolhido, nos meses fixados no presente capítulo, ao Banco do Brasil ou nas localidades onde não houver agência ou filial desse estabelecimento bancário, aos estabelecimentos bancários nacionais indicados pela autoridade regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os quais, de acordo com instruções que lhes forem expedidas, depositarão no Banco do Brasil, mediante guia, as importâncias arrecadadas.

§ 1.º — Em se tratando de empregador, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, o recolhimento será feito diretamente pelo contribuinte.

§ 2.º — Em se tratando do imposto sindical devido pelos empregados, sua arrecadação, feita na forma do art. 582, será recolhida diretamente pelo empregador respectivo.

§ 3.º — O recolhimento do imposto sindical descontado pelos empregadores aos respectivos empregados será efetuado no mês de abril de cada ano.

§ 4.º — O recolhimento do imposto sindical pelos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro de cada ano na forma do disposto no presente capítulo.

§ 5.º — O recolhimento obedecerá ao sistema de guias de acordo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 6.º — O comprovante de depósito do imposto sindical, efetuado na forma deste capítulo, será remetido aos respectivos sindicatos ou órgãos a que couber, na conformidade das instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Art. 587** — O recolhimento do imposto sindical dos empregadores efetuar-se-á no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a estabelecer-se após aquele mês, na ocasião em que requeiram às repartições o

registro ou a licença para seu funcionamento, e será feito, diretamente, na conformidade do artigo anterior.

**Art. 588** — O Banco do Brasil abrirá uma conta-corrente especial, com juros, do imposto sindical, em nome de cada uma das entidades sindicais, a que couber o imposto sindical, reconhecidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que, para esse fim, o identificará das seguintes ocorrências: reconhecimento, fechamento, eleição, suspensão e destituição de diretores.

§ 1.º — As retiradas na conta-corrente especial de imposto sindical só serão admitidas mediante cheque assinado pelo tesoureiro da entidade sindical e visado pelo respectivo presidente.

§ 2.º — O Banco do Brasil remeterá, anualmente, em dezembro, ao Departamento Nacional do Trabalho e à Comissão do Imposto Sindical, o extrato da conta especial do imposto de cada entidade sindical.

**Art. 589** — Da importância anual da arrecadação do imposto sindical será deduzida, em favor das entidades sindicais de grau superior, a percentagem de 20% (vinte por cento), cabendo 15% (quinze por cento) à Federação coordenadora das categorias a que corresponderem os Sindicatos e os restantes 5% (cinco por cento) à respectiva Confederação.

§ 1.º — As aludidas percentagens serão pagas diretamente pelo Sindicato à correspondente Federação e por esta à Confederação legalmente reconhecida, devendo o pagamento ser feito até 30 dias após a data da arrecadação do imposto sindical.

§ 2.º — Inexistindo Federação legalmente reconhecida, a percentagem de 20% (vinte por cento) será paga integralmente à Confederação relativa ao mesmo ramo econômico ou profissional.

§ 3.º — Na falta de entidades sindicais de grau superior, os Sindicatos depositarão a percentagem que àquelas caberia na conta especial a que se refere o art. 590.

**Art. 590** — Das importâncias recolhidas de acordo com o art. 586, o Banco do Brasil transferirá a uma conta especial, denominada "Fundo Social Sindical", 20% (vinte por cento) do imposto sindical relativo a cada sindicato.

**Art. 591** — As empresas ou os indivíduos, integrantes de categorias econômicas ou profissionais que não se tenham constituído em sindicato, devem, obrigatoriamente, contribuir com a importância correspondente ao

imposto sindical para a federação representativa do grupo dentro do qual estiver incluída a respectiva categoria, de acordo com o plano de enquadramento sindical a que se refere o Capítulo II. Nesse caso, das importâncias arrecadadas, 20% (vinte por cento) serão deduzidos em favor da respectiva Confederação e 20% (vinte por cento) para o "Fundo Social Sindical".

§ 1.º — Operar-se-á da mesma forma quando não existir Federação, cabendo o imposto à Confederação representativa do correspondente grupo, do qual 20% (vinte por cento) serão deduzidos para o "Fundo Social Sindical".

§ 2.º — Na hipótese de não haver sindicato nem entidade sindical de grau superior, o imposto do respectivo grupo será recolhido, totalmente, em favor do "Fundo Social Sindical".

## SEÇÃO II

### Da aplicação do imposto sindical

**Art. 592** — O imposto sindical, feitas as deduções de que tratam os arts. 588 e 590, será aplicado pelos sindicatos:

I — De empregadores e de agentes autônomos:

- a) em serviços de assistência técnica e judiciária;
- b) na realização de estudos econômicos e financeiros;
- c) em bibliotecas;
- d) em medidas de divulgação comercial e industrial no país e no estrangeiro, bem como em outras tendentes a incentivar e aperfeiçoar a produção nacional;
- e) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo presente capítulo.

II — De empregados:

- a) em agências de colocação, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio;
- b) na assistência à maternidade;
- c) em assistência médica e dentária;
- d) em assistência judiciária;
- e) em escolas de alfabetização e preventivas;
- f) em cooperativas de crédito e de consumo;

- g) em colônias de férias;
- h) em bibliotecas;
- i) em finalidades esportivas;
- j) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo presente capítulo.

### III — De profissionais liberais:

- a) em bibliotecas especializadas;
- b) em congressos e conferências;
- c) em estudos científicos;
- d) em assistência judiciária;
- e) em assistência médica e dentária;
- f) em auxílios de viagem;
- g) em cooperativas de consumo;
- h) em bolsas de estudo;
- i) em prêmios anuais científicos;
- j) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo presente capítulo.

### IV — De trabalhadores autônomos:

- a) na assistência à maternidade;
- b) na assistência médica e dentária;
- c) em assistência judiciária;
- d) em escolas de alfabetização;
- e) em cooperativas de crédito e consumo;
- f) em colônias de férias;
- g) em bibliotecas;
- h) em finalidades esportivas;
- i) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo presente capítulo.

**Parágrafo único** — A aplicação do imposto Sindical prevista neste artigo, respeitados os seus objetivos, ficará a critério de cada Sindicato que, para tal fim, atenderá sempre às peculiaridades da respectiva categoria, sendo facultado ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio baixar instruções a respeito.

**Art. 593** — As percentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior serão aplicadas de conformidade com o que dispuserem os respectivos Conselhos de Representantes.

**Art. 594** — O "Fundo Social Sindical" será gerido e aplicado pela Comissão do Imposto Sindical em objetivos que atendam aos interesses gerais da organização sindical nacional.

## SEÇÃO III

### Da Comissão do Imposto Sindical (C. I. S.)

**Art. 595** — A Comissão do Imposto Sindical, com sede no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, funcionará sob a presidência do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e será constituída:

- a) de um representante do Departamento Nacional do Trabalho e de um dos Serviços de Contabilidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, designados pelo respectivo ministro;
- b) de um representante dos profissionais liberais, de dois dos empregadores e de dois dos empregados indicados em lista triplice pelos presidentes das respectivas confederações e nomeados pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio;
- c) de três pessoas de conhecimentos especializados respectivamente em assuntos de Direito e de Medicina Social, designadas livremente pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 1.º — O presidente da Comissão do Imposto Sindical será substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo membro por ele designado previamente.

§ 2.º — Os membros da Comissão do Imposto Sindical terão exercício por dois anos, podendo ser reconduzidos.

**Art. 596** — Compete à Comissão do Imposto Sindical:

- a) gerir o "Fundo Social Sindical";
- b) organizar o plano sistemático da aplicação do "Fundo Social Sindical";
- c) fiscalizar a aplicação do imposto Sindical, expedindo as normas que se fizerem necessárias;
- d) resolver as dúvidas suscitadas na execução do presente capítulo.

**Art. 597** — É facultado à Comissão do Imposto Sindical solicitar, sempre que julgar necessário, a audiência de órgãos técnicos especializados.

§ 1.º — A Comissão do Imposto Sindical terá serviços de Secretaria próprios de acordo com a organização que para a mesma aprovar.

§ 2.º — A Comissão do Imposto Sindical aprovará os orçamentos necessários à execução de seus serviços, que serão custeados pelo "Fundo Social Sindical".

## SECÇÃO IV

## Das Penalidades

**Art. 598** — Sem prejuízo da ação criminal e das penalidades previstas no art. 553 serão aplicadas multas de Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros) a Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) pelas infrações deste capítulo impostas no Distrito Federal pela autoridade competente de 1.ª instância do Departamento Nacional do Trabalho e nos Estados e no Território do Acre pelas autoridades regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

**Parágrafo único** — A gradação da multa atenderá à natureza da infração e às condições sociais e econômicas do infrator.

**Art. 599** — Para os profissionais liberais, a penalidade consistirá na suspensão do exercício profissional, até a necessária quitação, e será aplicada pelos órgãos públicos ou autárquicos disciplinadores das respectivas profissões mediante comunicação das autoridades fiscalizadoras.

**Art. 600** — O pagamento do imposto sindical efetuado fora do prazo do recolhimento reeferido neste capítulo, quando espontâneo, será acrescido da multa de mora de 10% (dez por cento) revertendo a importância correspondente a essa multa em favor do "Fundo Social Sindical", ficando nesse caso, o infrator, isento de outra penalidade.

## SECÇÃO V

## Disposições Gerais

**Art. 601** — No ato da admissão de qualquer empregado, dele exigirá o empregador a apresentação da prova de quitação do imposto sindical.

**Art. 602** — Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto do imposto sindical, serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.

**Parágrafo único** — De igual forma se procederá com os empregados que forem admitidos depois daquela data e que não tenham trabalho anteriormente nem apresentado a respectiva quitação.

**Art. 603** — Os empregadores são obrigados a prestar aos encarregados da fiscalização, os esclarecimentos necessários ao desempenho de sua missão e a exhibir-lhes, quando exigidos, na parte relativa ao pagamento de empregados, os seus livros, fôlhas de pagamento e outros documentos comprobatórios desses pagamentos, sob pena da multa cabível.

**Art. 604** — Os agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais são obrigados a prestar aos encarregados da fiscalização os esclarecimentos que lhes forem solicitados, inclusive exibição de quitação do imposto sindical.

**Art. 605** — As entidades sindicais são obrigadas a promover a publicação de editais concernentes ao recolhimento do imposto sindical, durante 3 dias, nos jornais de maior circulação local e até dez dias da data fixada para depósito bancário.

**Art. 606** — As entidades sindicais cabe, em caso de falta de pagamento do imposto sindical, promover a respectiva cobrança judicial, mediante ação executiva, valendo como título de dívida a certidão expedida pelo Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, ou pelas autoridades regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nos Estados e no Território do Acre.

§ 1.º — O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio baixará as instruções regulando a expedição das certidões a que se refere o presente artigo, das quais deverá constar a individualização do contribuinte, a indicação do débito e a designação da entidade a favor da qual será recolhida a importância de imposto, de acordo com o respectivo enquadramento sindical.

§ 2.º — Para os fins da cobrança judicial do imposto sindical são extensivos às entidades sindicais, com exceção do foro especial, os privilégios da Fazenda Pública para a cobrança da dívida ativa.

**Art. 607** — É considerado como documento essencial ao comparecimento às concorrências públicas, ou administrativas e para o fornecimento às repartições paraestatais ou autárquicas, a prova da quitação do respectivo imposto sindical e a de recolhimento do imposto sindical descontado dos respectivos empregados.

**Art. 608** — As repartições federais, estaduais ou municipais, não concederão registro ou licenças para funcionamento ou renovação de atividades aos estabelecimentos de empregadores e aos escritórios ou congêneres dos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais nem concederão alvarás de licença ou localização, sem que sejam exibidas as provas de quitação do imposto sindical, na forma do artigo anterior.

**Art. 609** — O recolhimento do imposto sindical e todos os lançamentos e movimentos nas contas respectivas são isentos de selos e taxas federais, estaduais ou municipais.

**Art. 610** — As dúvidas suscitadas no cumprimento deste capítulo serão resolvidas pela Comissão do Imposto Sindical, expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, as instruções que se tornarem necessárias à sua execução.

D. O. — S. I. — 9/8/43 — págs. 11.937 e 11.959 a 11.965

Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro, no trabalho já mencionado, apresenta um relato das alterações feitas ao Decreto-Lei n.º 5.452 até o ano de 1951: (4)

Posta em vigor porém, a Consolidação, outras leis vão surgir para acudir situações novas que não puderam ser previstas pelos elaboradores do projeto; e isto em todos os seus capítulos. E foi tal a abundância de preceitos legais a revogar e a derogar letras, incisos, parágrafos e artigos do Decreto-Lei n.º 5.452 que, de 1943 até os dias de hoje, entre as numerosíssimas edições que se tiraram da Consolidação das Leis do Trabalho, dificilmente se encontrarão duas absolutamente iguais, o que significa que a elaboração legislativa não parou, o que significa ainda, que a realidade econômica e profissional brasileira continua mudando e exigindo novas normas, para disciplinar novas relações que diuturnamente vão surgindo ou se vão modificando.

O Título V da Consolidação das Leis do Trabalho — o que de perto nos interessa no momento, foi um dos mais alterados pelos novos diplomas legais. Impossível estudá-los em todos os seus detalhes. De um modo geral, e na ordem cronológica, tivemos, até que a Constituição de 1946 viesse imprimir novo rumo à ordem econômica e social do País, as seguintes inovações:

A 16 de janeiro de 1943, fôra criada, pelo Decreto-Lei n.º 5.199, a Comissão Técnica de Orientação Sindical, então subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. No preâmbulo do decreto, o legislador considera, como objetivo dos sindicatos, assistir aos trabalhadores, procurando melhorar a eficiência do trabalho, e, reconhecendo na organização sindical um dos elementos fundamentais da nossa economia, assinala a necessidade do desenvolvimento do espírito sindical, da divulgação da orientação do Governo relativa à sindicalização; assinala mais a urgência de se organizarem cursos de preparação pa-

ra a administração sindical, tarefa que o decreto supra, no seu artigo 1.º comete à Comissão.

A 1.º de maio de 1943, o Decreto-Lei n.º 5.452, aprovando a Consolidação das Leis do Trabalho, apresenta no seu Capítulo V, o arcabouço jurídico da organização sindical.

Em novembro de 1944, tivemos o Decreto-Lei n.º 7.038, que dispôs sobre a organização, reconhecimento, gestão e fiscalização dos sindicatos rurais, seguido, a 3 de abril de 1945, pelo Decreto-Lei n.º 7.449, que tratou da organização da vida rural. Estes dois decretos vieram preencher uma lacuna em nossa legislação trabalhista, cujos preceitos consolidados pelo Decreto-Lei n.º 5.452 de 1.º de maio de 1943, não se aplicam, nos termos da letra b do art. 7.º, aos empregados rurais, isto é, aqueles que exercem funções diretamente ligadas à agricultura e pecuária. Contudo, não puderam atingir as suas finalidades porque sua elaboração não resultou de um estudo detalhado da realidade social rural do País. Se o legislador tivesse sentido de perto o problema do homem rural, e apreendido o sentido de sua vida, as condições de seu habitat, teria elaborado um ordinamento menos formal, mais consentâneo com a comunidade rural, a qual, antes de poder ser campo de aplicação da lei, precisa ser organizada. Mas, a sindicalização tende a se estender a outros profissionais cujas relações de trabalho não são disciplinadas pela Consolidação; assim, o Decreto-Lei n.º 7.889 de 21 de agosto de 1945, admite a sindicalização e manda aplicar a competente legislação aos empregados das autarquias industriais.

Com o Decreto-Lei n.º 8.080 de 11 de outubro de 1945, são introduzidas as primeiras modificações na seção que trata das eleições sindicais, secundadas, quase um ano depois, pelo Decreto-Lei n.º 9.675 de 29 de agosto de 1946. Os preceitos desses dois decretos ainda estão em vigor, sendo de se notar, porém, que a Portaria Ministerial n.º 36 de 1.º de maio de 1951, pela qual o Exm.º Sr. Ministro do Trabalho baixou instruções para a realização das eleições sindicais veio acrescentar algumas alíneas aos dispositivos, a esse respeito, existentes na Consolidação.

(4) Ver em seguida alterações posteriores.

A seguir, vieram os Decretos-Leis números 8.739 e 8.740, ambos de janeiro de 1946. São muitas e importantes as modificações que eles imprimem à Consolidação. Tiveram, entretanto, vigência de apenas 24 dias; no dia 15 de fevereiro de 1946 foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 8.987, o qual, ainda torna sem efeito todos os atos que tenham sido praticados de conformidade com eles. Do Decreto-Lei n.º 8.740, somente o art. 3.º teve sua vigência restabelecida, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 9.076, de 16 de março de 1946; mas não foi por muito tempo, pois em julho do mesmo ano, no dia 23, o Decreto-Lei n.º 9.502 revogou definitivamente o citado artigo três, o qual prorrogava por mais um ano, os mandatos das diretorias de entidades sindicais que estivessem em exercício na época em que foi assinado. Isso se compreende perfeitamente; num período de tão grande reorganização não seriam convenientes novas eleições. Estabilizada, porém, a situação, as eleições fizeram-se indispensáveis e nova norma veio disciplinar o processo eleitoral.

Nesta fase, o Decreto-Lei n.º 9.502 de 23 de julho de 1946, modificado pelo Decreto-Lei n.º 9.675 de 29 de agosto de 1946, e combinado com os dispositivos consolidados pelo Decreto-Lei n.º 5.452, dão à nossa organização sindical, sua configuração legal presente.

Citemos, agora, as modificações ocorridas neste título, por força desses decretos.

Na Seção II, art. 521 a 551 (Do Reconhecimento e Investidura Sindical), notamos o seguinte:

No art. 521, a alínea a foi modificada e as alíneas d e e foram acrescentadas pelo Decreto-Lei n.º 9.502, de 23 de julho de 1946. Com a nova redação, não só os sindicatos se devem abster de fazer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da nação, como também, tais propagandas são proibidas expressamente (alínea a), proibição essa, reforçada nas alíneas d e e, que vedam quaisquer atividades que possam se transformar em oportunidades para discussões de caráter político-partidário.

Na Seção III, que trata da administração do sindicato, o parágrafo 3.º, do artigo 522, e a alínea e do artigo 524 foram acrescentados, este último incluindo, entre os que têm atribuição exclusiva da

representação e defesa dos interesses da entidade sindical, o advogado — isto é, o mandatário com poderes ad judicia outorgados por procuração.

Por força do Decreto-Lei n.º 9.502, devem ser tomadas por escrutínio secreto as deliberações da Assembléia-Geral, concernentes: à eleição de associado para representação da respectiva categoria; à tomada e aprovação de contas da diretoria; à aplicação do patrimônio; ao julgamento dos atos da diretoria relativos a penalidades impostas a associados e, ainda, ao pronunciamento sobre relação ou dissídio coletivo. O artigo 524 foi acrescido de quatro parágrafos, os quais traduzem uma tendência à intervenção do poder público, na vida sindical, a forma de intervenção que tem sido considerada a mais odiosa pelos líderes da autonomia sindical: no § 1.º, por exemplo, estipula-se que as mesas coletoras na eleição para cargo de Diretoria e Conselho Fiscal, devem ser designados pelo Diretor do D. N. T., no Distrito Federal, e, pelos Delegados Regionais do Trabalho nos Estados e Territórios Federais; no § 3.º, se dispõe que a mesa apuradora seja presidida por membro do Ministério Público do Trabalho, ou pessoa de notória idoneidade, designada pelo Procurador da Justiça do Trabalho ou procuradores regionais; e, no § 5.º, observamos que não tendo sido atingido o coeficiente legal para a eleição, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio deverá declarar a vacância da administração — a partir do término do mandato dos membros em exercício — e designará administrador para o sindicato, realizando-se novas eleições dentro de seis meses.

As alterações dos artigos 520 letra a e 531 § 3.º, se devem ao Decreto-Lei número 8.080, de 11 de outubro de 1945, por força do qual, para poder votar, é preciso que o associado tenha mais de 18 anos e esteja no gozo de seus direitos sindicais, exigindo-se ainda que ele tenha a sua inscrição naquele sindicato há mais de dois anos; não é mais necessário que esse exercício de profissão ou atividade deva ter sido dentro da base territorial do sindicato.

A alteração do art. 532 e o acréscimo de quatro parágrafos também se devem ao Decreto-Lei n.º 8.080.

O Decreto-Lei n.º 9.675 alterou a redação do parágrafo único do art. 530 referente à duração dos mandatos sindi-

cals; de início, a Portaria n.º 338 regulamentou o processo de eleições; neste sentido, tivemos, posteriormente, a Portaria n.º 29, de 29 de março de 1950, revogada pela de n.º 36, de 1.º de maio de 1951, que merece um exame mais demorado.

Assim, no tocante às condições para o exercício do direito de voto, nas associações sindicais de 1.º grau, é preciso que o associado, até 10 dias antes do pleito, preencha as seguintes condições: (art. 1.º da Portaria n.º 36).

- a) seja maior de 18 anos;
- b) conte mais de seis (6) meses de inscrição no quadro social;
- c) conte mais de 2 anos de exercício efetivo da atividade ou profissão;
- d) ache-se no gozo dos direitos sindicais (art. 529 da C. L. T.);
- e) esteja no exercício da atividade ou profissão (salvo se se encontrar nas condições do art. 540 da C. L. T.);
- f) esteja quite com sindicato.

Além disso, para que o associado possa ser eleito é preciso que esteja nas condições do artigo n.º 515 da C. L. T. letra c, disposições estas que denunciam uma intenção de maior controle e fiscalização nos pleitos sindicais:

É severo o parágrafo único do art. 2.º:

“Comprovada em qualquer tempo a eleição de associação em fraude ao disposto no art. n.º 530 da C.L.T., § 2.º do art. 540, e letra e do art. 515 da C.L.T., será aplicado ao sindicato, pela autoridade competente, o disposto no art. 533, alínea e, isto é, “a cassação da carta de reconhecimento.”

Também é rigoroso o art. 6.º da Portaria 36 que exige, para o registro de chapas da Diretoria e Conselho Siscal, além da declaração dos dados individualizados e da identificação dos candidatos, a “declaração de próprio punho de que não incorre o candidato em qualquer das causas de inelegibilidade mencionadas no art. 2.º das presentes instruções, com firma reconhecida por tabelião (alínea f). Trata-se, como vemos, não mais de atestado de ideologia, isto é, de atestado fornecido pela autoridade competente, de que o candidato não se acha fichado na Delegacia de Ordem Política por ideologia contrária às instituições do País e ao regime político dominante, mas, sim, de declaração de próprio punho de que o candidato não professa tais ideologias,

importando a inobservância de quaisquer das exigências do art. 6.º em a nulidade do processo eleitoral (art. 6.º, § 3.º da Portaria n.º 36).

Um outro dispositivo dessa portaria, o do artigo 10, § 2.º, estabelece que poderão impugnar os candidatos — observado o processo disposto nos artigos 8.º, 9.º e 10, § 1.º:

- a) qualquer sindicalizado, eleitor;
- b) as diretorias das entidades de grau superior a que estiver filiado o sindicato (ou federação, uma vez que estas mesmas instruções baixadas com a Portaria 36, se aplicam também às eleições de entidades de segundo grau com as modificações que se impuserem);
- c) o Ministério Público do Trabalho, ex officio, ou por provocação de autoridade pública.

O art. 12 da Portaria n.º 36, mantém o disposto no art. 524 § 3.º da C.L.T., com as modificações que já assinalamos. A Portaria n.º 36 regula, ademais, o processo da eleição e a forma de realização dos pleitos eleitorais; o processo de apuração que se inicia com a contagem dos eleitores que compareceram e que devem constituir 50% dos associados com capacidade para votar; (art. 21) (no caso dos associados presentes, não atingirem esse *quorum*, nova eleição deverá ser realizada dentro de 15 dias); a forma dos protestos, e o voto por correspondência, discriminando, ainda, a Portaria em questão as formalidades para a abertura das urnas complementares, além de oferecer normas para a prática de todos os atos direta ou indiretamente relacionados com o pleito nos artigos 37 a 41, trata dos recursos que se podem interpor das eleições, e no art. 42 dispõe que “as eleições dos representantes do Sindicato aos Conselhos das Federações, realizarem-se-ão, juntamente com os da Diretoria e Conselho Fiscal dos mesmos sindicatos, em chapa separada.

Ainda que se refira mais à parte administrativa processual das eleições, a Portaria n.º 36 de 1.º de maio de 1951 é uma afirmação da intervenção do poder público na vida sindical.

- b) em Federação ou Confederação na época prevista no art. 45 destas Instruções (ou seja, logo após haver recebido a devida comunicação dos dois terços das entidades filiadas.)

Resta-nos perguntar, porém, dentro desses limites de tempo fixados nas alíneas a e b do art. 1.º, quem designará o dia exato para a realização das eleições — se o próprio Presidente da Diretoria da entidade, como deixa entrever o citado artigo 1.º, caput, ou se o Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho deverá ser ouvido a esse respeito.

O Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, pela Portaria n.º 48, de 3 de abril de 1952, baixou instruções para reger as eleições sindicais, em substituição àquelas que foram aprovadas pela Portaria Ministerial n.º 36, de 1.º de maio de 1951.

De modo geral os dispositivos da Portaria n.º 36, por nós comentados, foram repetidos na Portaria n.º 48, não tendo havido grandes mudanças no processo a ser observado pelas entidades sindicais nas suas eleições. Além de uma regulamentação mais detalhada no que tange às eleições para as entidades sindicais de grau superior, a Portaria n.º 48, pela sua redação em termos muito menos imperativos do que os da Portaria n.º 36, parece abrandar um pouquinho o intervencionismo exagerado, que resumava dos termos da Portaria n.º 36, revogada. Uma observação, contudo, é de ser feita. A Portaria n.º 36 se referia expressamente à data da realização das eleições sindicais de qualquer grau que nos termos do art. 3.º seria "marcada na forma do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 9.502, de 23 de julho de 1946, de acordo com a redação alterada pelo art. 1.º do Decreto-Lei n.º 9.675, de 29 de agosto de 1946".

Já o art. 1.º das Instruções baixadas com a Portaria n.º 48, estatui que: a eleição dos integrantes dos órgãos de administração sindical e Delegados — representantes em cada entidade de grau superior — será conjuntamente convocada pelo Presidente da Diretoria em exercício e realizar-se-á:

- a) em sindicato, dentro do prazo máximo de 60 (sessenta) e mínimo de 30 (trinta) dias antes do término do mandato dos respectivos dirigentes;

Em conexão com o art. 543 da C.L.T. está o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 9.675: A aceitação do cargo de Presidente, Secretário ou Tesoureiro em diretoria de sindicato ou de entidade de grau superior, importa na obrigação de residir na localidade onde o mesmo estiver sediado.

Na Seção VIII, que trata das penalidades, o Decreto-Lei n.º 8.080 alterou a alínea c do art. 555 da C.L.T., a qual ficou com a seguinte redação:

"A pena de cassação da carta de reconhecimento será imposta à entidade sindical que criar obstáculos à execução da política econômica adotada pelo Governo."

O art. 565, também das "Disposições Gerais", teve sua redação alterada pelo Decreto n.º 9.502, ficando bem mais branda a proibição de filiação a, ou relações com, organizações internacionais com a inclusão da exceção contida na expressão: "salvo licença prévia do Congresso Nacional."

No capítulo referente à aplicação do imposto sindical, continuam em vigor as disposições consolidadas, apenas com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 9.615, de 20 de agosto de 1946, no art. 594, o qual ficou assim redigido:

"O Fundo Social Sindical será gerido e aplicado pela Comissão do Imposto Sindical em objetivos que atendam aos interesses gerais da Organização Sindical Nacional ou à assistência social aos trabalhadores."

Constituídas as entidades de primeiro e segundo grau na forma a que já nos referimos, e administradas pelos seus órgãos — Diretoria e Conselho —, têm, tais associações, plena liberdade de auto-determinação, dentro porém dos limites traçados pelos dispositivos legais. Pode-se dizer que a intervenção do Estado se verifica nos casos em que as associações sindicais fogem, de alguma forma, às prescrições da lei. Nesses casos, em razão de serem as entidades sindicais consideradas órgãos delegados do poder público, são elas objeto de uma tutela toda especial, e, como contrapartida, são também objeto de fiscalização.

Esta fiscalização é feita através de quatro órgãos:

- a) Departamento Nacional do Trabalho;
- b) Comissão de Enquadramento Sindical;
- c) Comissão Técnica de Orientação Sindical;
- d) Comissão do Imposto Sindical.

No Departamento Nacional do Trabalho — D.N.T. — encontra-se a Divisão de

Organização e Assistência Sindical — D.O.A.S. — constituída de quatro seções:

- a) de organização e registro sindical;
- b) de assistência sindical;
- c) de contróle contábil;
- d) de colocação de trabalhadores.

A D.O.A.S. compete: promover a organização sindical; exercer o contróle das atividades sindicais e orientar a colocação de trabalhadores por intermédio das agências de colocação dos sindicatos.

Sob a supervisão do Diretor-Geral do D.N.T. funciona a Comissão de Enquadramento Sindical (C.E.S.), constituída de 11 membros, sua composição e atribuições estando especificadas no artigo 576 e parágrafo único, art. 574, parágrafo único e 575 da C.L.T.

Anexa ao Gabinete do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio funciona a Comissão Técnica de Orientação Sindical (C.T.O.S.); compõe-se de quatro membros indicados pelo titular da pasta, além de assistentes e orientadores designados pelo seu presidente. A C.T.O.S. tem por finalidade:

- a) promover o desenvolvimento do espírito de associação;
- b) a divulgação da orientação do Governo em matéria sindical;
- c) organização de cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical e de especialização;
- d) colaborar com os sindicatos no que for necessário.

Mantém a C.T.O.S. os seguintes serviços: de secretaria; de estatística; de contabilidade; de orientação sindical, além do Serviço de Recreação Operária ao qual compete incentivar as atividades físicas e culturais entre os trabalhadores. O Serviço de Recreação Operária (S.R.O.) é superintendido por um Conselho Central composto de 3 membros designados pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, sendo um deles, representante das entidades sindicais de empregados.

Quanto à Comissão de Imposto Sindical, sua constituição e seu funcionamento estão previstos na seção III, do Capítulo III do Título V, da Consolidação, e as atribuições que a lhe são especificadas são das mais relevantes. Pela Portaria 41,

de 25 de maio de 1951, o M.T.I.C. aprovou o novo regulamento para a Comissão do Imposto Sindical.

Propositadamente salientamos a existência e constituição desses órgãos orientadores e fiscalizadores da atividade das entidades sindicais, não só tendo em vista ressaltar a sua importância, mas também pelo fato de que esses órgãos são de maneira especial, visados e modificados, quer no projeto de lei sindical de autoria do Sr. Mangabeira, quer no capítulo respectivo do projeto do Código de Trabalho, Dr. Segadas Vianna.

O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9.502 foi modificado pela Lei n.º 2.802, de 18 de junho de 1956, que estabeleceu que as entidades sindicais reconhecidas na Consolidação das Leis do Trabalho não poderão filiar-se a organizações internacionais, nem com elas manter relações, sem prévia licença concedida por decreto do Presidente da República.

Em 20 de agosto de 1946 o art. 594 do Decreto-Lei n.º 5.452 passou a ter nova redação, em virtude do Decreto-Lei n.º 9.615, que ordenou que "o 'Fundo Social Sindical' será gerido e aplicado pela Comissão do Imposto Sindical em objetivos que atendam aos interesses gerais da organização sindical nacional ou à assistência social aos trabalhadores".

Dispositivos do Decreto-Lei n.º 9.502 e da Consolidação das Leis do Trabalho foram alterados pelo Decreto-Lei número 9.675, de 29 de agosto de 1946.

Estabeleceu este diploma sobre o prazo de extinção dos mandatos sindicais após a realização de novas eleições, bem como sobre as providências legais necessárias para a realização de eleições.

Alterando o texto da Consolidação das Leis do Trabalho, o Decreto-Lei n.º 9.675 deu nova redação ao parágrafo único do art. 530. (5)

Além das alterações já mencionadas, foi a Consolidação das Leis do Trabalho objeto de modificações ou regulamentações posteriores nos seguintes artigos pertinentes à Organização Sindical: 524, 530, 534, 538, 580 e 586.

(5) Vide a propósito a Portaria n.º 48, de 1952 do Ministério do Trabalho, comentada por Segadas Vianna em "Instituições de Direito do Trabalho", volume III, pág. 95 (4.ª edição — 1967)

Ao artigo 524 foi acrescida pela Lei n.º 2.693, de 23 de dezembro de 1955, a expressão "na forma estatutária" concernente às deliberações da assembléia-geral a serem tomadas por escrutínio secreto. A mesma norma jurídica especificou as condições de validade para o pronunciamento em escrutínio secreto sobre relações ou dissídios de trabalho previstos na alínea e do artigo em tela. O Decreto-Lei n.º 9.502 havia acrescentado 5 parágrafos ao art. 524 referentes ao processo de votação, apuração, constituição de mesa coatora e proclamação dos eleitos para os cargos da Diretoria e do Conselho Fiscal, prevendo, também, soluções para as hipóteses de não ter sido atingido o coeficiente legal. A Lei número 2.693 alterou a redação do parágrafo 4.º, especificando detalhadamente as medidas necessárias no caso da não obtenção do coeficiente no primeiro pleito. (6)

A alínea a do art. 530 foi revogada pela Lei n.º 1.687, de 1.º de setembro de 1952, que também proibiu em seu artigo 2.º a exigência do atestado de ideologia, a fim de investigar as convicções políticas, religiosas ou filosóficas dos sindicalizados. O art. 530 teve pela Lei n.º 2.693 revogado o seu parágrafo único, que veda a reeleição para o período imediato de qualquer membro da Diretoria e do Conselho Fiscal dos sindicatos de empregados e de trabalhadores autônomos e de um terço dos membros da Diretoria e do Conselho Fiscal nos sindicatos de empregadores, de agentes autônomos e de profissões liberais. O art. 534 que facultava ao sindicato, quando em número não inferior a 5, representando um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação, teve alterada a sua redação pela Lei n.º 3.265, de 22 de setembro de 1957, que determina: "é facultado aos sindicatos quando em número não inferior a 5, desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação. Os §§ 1.º e 2.º passaram a constituir respectivamente os 2.º e 3.º, pois foi incluído ao artigo 504 um novo § 1.º, que reza: "Se já existir federação no grupo de atividades ou profissões em que deva ser constituída a nova entidade, a criação desta não poderá reduzir a menos de 5 o número de sindicatos que àquela devam continuar filiados".

O artigo 538 que fixa os órgãos administrativos das federações foi alterado pela Lei n.º 2.693 que, colocou ao lado da Diretoria e do Conselho de Representantes o Conselho Fiscal. A constituição dos órgãos mencionados foi alterada com os novos 5 parágrafos com que a Lei n.º 2.693 modificou o art. 538 em seus 3 parágrafos constantes do Decreto-Lei n.º 5.452.

A alínea e do art. 580 foi modificada pela Lei n.º 3.022, de 19 de dezembro de 1956, que estabeleceu nova tabela para cobrança anual do imposto sindical aos empregadores. A Lei n.º 4.140, de 21 de setembro de 1962, alterou as alíneas b e c do mesmo artigo.

O art. 586 que estabelece normas para o recolhimento do imposto sindical foi regulamentado pelo Decreto n.º 36.818, de 25 de janeiro de 1955.

#### A QUESTÃO SINDICAL EM FACE DO ARTIGO 159 DA LEI MAGNA DE 1946

Diz o art. 159 da Constituição de 18 de setembro de 1946:

"É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."

José Duarte em "A Constituição Brasileira de 1946" (exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte) apresenta um relato sobre o art. 159 desde a sua redação no anteprojeto até a sua redação final:

"Anteprojeto

I — No art. 14 do anteprojeto está a raiz do texto vigente. Assim estava redigido: "A associação profissional ou sindical é livre, regulando a lei a forma de constituição, a representação legal nos contratos coletivos de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."

II — Em discussão no seio da Comissão Constitucional, foram apresentadas as seguintes emendas: de Cairés de

(6) Vide a respeito das eleições sindicais a Portaria n.º 40, de 1965, do Ministério do Trabalho e Previdência Social (D.O. de 26-1-65, pág. 968), com as alterações de 27-3-65 (D.O. de 13-3-65, pág. 9.372)

Brito: "Assegura-se ao funcionário público o direito de sindicalização"; de Arruda Câmara: "Substitua-se pelo seguinte: As associações profissionais e sindicatos serão reconhecidos de acordo com a lei, salvaguardados os direitos à pluralidade e autonomia, na ordem estritamente profissional"; de Baeta Neves: "Intercale-se, entre as palavras 'livre' e 'regulando', a expressão 'conservada, porém, a sua unidade'; ainda de Cairés de Brito: "Retire-se do art. 14: 'regulando a lei' etc., até o fim do artigo."

Arruda Câmara foi o primeiro a debater o assunto: "O direito de associação para as profissões, não sendo dádiva do Estado, pois se funda no direito natural, não pode ser por ele praticamente anulada ou absorvida".

Por outro, os próprios interesses profissionais, necessariamente solidários em toda a categoria, não poderão ser fragmentados em pequeninos grupos socialmente inexpressivos, à mercê de exploradores.

Condições razoáveis, sem sacrifícios do uso legítimo da liberdade de associação, devem ser estatuidas em lei ordinária para o reconhecimento de sua qualidade representativa na categoria profissional. Minha emenda consagra o princípio da pluralidade sindical, repetindo, aliás, o que está no art. 120, e seu parágrafo, da Constituição de 1934.

Defendo ainda este princípio, por ser um dos itens expressos do programa do meu partido e constituir um dos compromissos por mim e meus companheiros de agremiação partidária assumidos com o eleitorado.

"Contrária à concepção monolítica do comunismo 'uma classe, um sindicato, um partido', a legislação de uma democracia não perde de vista o fato da aceitação da unidade sindical por todos os regimes totalitários ou autoritários.

A penúltima tentativa, feita por um Estado moderno, de sacrificar o sindicalismo pluralista foi a "Carta do Trabalho", de Vichy (26-10-41), à qual se opuseram os esforços conjugados dos sindicatos cristãos e socialistas. Porém, o "Pariser Zeitung" (31-10-41) a consagrou como "síntese do sistema fascista nas Corporações e da Organização Alemã da Frente do Trabalho".

A pobreza de nossas tradições sindicalistas e o uso prolongado do controle estatal nas associações profissionais não permitiram ver com suficiente clareza as recentes manobras partidárias antipluralistas, interessadas no prestígio da "máquina montada", nem os interesses dos que achariam menos econômico, por menos estimável, o pluralismo sindical. Este princípio vital para a legitimidade da representação profissional não poderá ficar ao arbítrio de um Ministro de Estado, nem ser eliminado por via de autoridade, mas, abrigado num dispositivo constitucional, deve ser para todos os trabalhadores uma garantia contra o pseudo-sindicalismo liberticida.

Não há dúvida de que este princípio é incompatível com uma concepção autoritária do Estado. E nesse sentido são perfeitamente lógicas as argumentações estacionovistas de Oliveira Viana, como as de Gino D'Arias e Pucheu.

Integra, porém, um conceito democrático do Estado.

Objetar, que o ponto de vista da "economia nacional" pode se opor ao sindicalismo liberto de controles estatais, é desconhecer a função específica do sindicato: fazer valer diante do econômico puro o ponto de vista do homem concreto.

A organização profissional, independente do aparelho de direção econômica, é que poderá dar ao trabalhador o sentido da liberdade: ampla aceitação de responsabilidades.

Com esta autonomia na ordem estritamente profissional, o sindicato não poderá ser um instrumento de política partidária, mas também não deverá ser entravado na solução das questões mistas, conexas com problemas políticos (p. ex.: política de salário, política financeira de inflação ou deflação, problema econômico de transporte, ou "cotas de sacrifícios, de imigração" etc.). Eis porque voto pelo princípio da pluralidade sindical".

Baeta Neves diz que os argumentos de Arruda Câmara são contidos no programa da Liga Católica. Não vê como possa prejudicar a liberdade sindical a unidade de associação. "Liberdade e unidade são coisas distintas; o interesse individual é um e o profissional é outro. A experiência já demonstrou que a fragmentação das classes é um erro que acarreta o enfraquecimento dessas mes-

mas classes. No momento que atravessamos, os sindicatos têm, além da função de defesa dos interesses de classe, digamos de resistência, também a de assistência sindical, suprimindo, de certa maneira, as deficiências das entidades que devem prestar essa mesma assistência...

Concedemos a liberdade sindical. Por que não conservarmos a sua unidade em benefício dos trabalhadores? Se se considera o aspecto econômico, fragmentação representa o enfraquecimento".

**Caíres de Brito** formula emenda e entende que deve ser suprimida toda a parte do artigo, ficando, apenas, no seguinte enunciado: "A associação profissional ou sindical é livre".

**Guaraci Silveira** reputa a matéria de grande importância na vida do País e apresenta sob vários aspectos. É pela unidade sindical, visto como a pluralidade determinará lutas perniciosas... Em lugar de orientação única, em benefício das classes, por certo, surgirão perturbações à vida do trabalhador brasileiro. Quando aludiu à cooperação com o progresso, quis, evidentemente, referir-se ao Estado, porque o Governo é que representa o Estado e o termo "cooperação" não foi empregado no sentido político, mas de defesa das classes e da manutenção do Governo constituído legitimamente... A pluralidade sindical colocaria o Estado nesta situação: a qual sindicato deve dar proteção legal e dispensar os favores legais, que muitas vezes são necessários à vida associativa?

**Café Filho**, também, é partidário da unidade sindical, mas aceita o texto em discussão. Entende que, assegurando a liberdade sindical, e sujeitando essa liberdade à regulamentação de lei ordinária, quanto à contribuição das associações profissionais, e à sua representação, ter-se-á atendido à questão trabalhista na sua situação atual. O Brasil é um País no início de sua industrialização. As tendências trabalhistas ainda não se fizeram, porque elas dependem do desenvolvimento industrial. Fixar-se na Constituição o princípio, seja da unidade, seja da pluralidade, é um erro.

**Ataliba Nogueira** argumenta: "A liberdade de associação, em se tratando das associações profissionais, corresponde a dois direitos, direitos esses que importam ser expresso na Constituição, não podendo ficar implícitos.

Primeiramente, a liberdade sindical; depois, a pluralidade. Ambos os institutos,

"liberdade e pluralidade sindical", compreendem-se no termo genérico de liberdade de associação profissional, mas cada um deles é uma parte desse direito. "Liberdade sindical significa a livre adesão do trabalhador à associação ou sindicato.

Liberdade sindical, segundo o direito público, no seu ramo trabalhista, significa, hoje, em primeiro lugar, a livre adesão do trabalhador à associação profissional.

Não se pode compellir o trabalhador a entrar para a associação profissional; o que pode haver depois é a consequência da ação das associações profissionais. Verei, em breve, essa consequência, no tocante, por exemplo, ao contrato coletivo do trabalho, que, como qualquer contrato de adesão, no direito civil, obriga a todos da categoria".

**Guaraci Silveira**: "V. Ex.<sup>a</sup> está confundindo livre adesão com livre associação. Liberdade de associação é uma coisa; de adesão, é outra".

**Ataliba Nogueira**: "Por isto é que estou mostrando que me não contento com uma parte, apenas, com o falar tão-só em liberdade de associação profissional, porque não é tudo.

Passo à segunda parte.

A liberdade de associação profissional deve, também, ser definida pela pluralidade sindical. Portanto, no tocante à primeira parte, parece-me que esta é a única protegida aqui pelas várias emendas, exceto pela do Sr. Arruda Câmara. Vou descer à análise do projeto. Ele é incompleto, pois deixa para a lei ordinária, e esta, amanhã, feita pelo Partido Trabalhista, virá comprometer essa segunda parte: a pluralidade sindical.

Raciocinemos prescindindo da atual legislação trabalhista. Vamos raciocinar com o direito constituído."

**Baeta Neves**: "Pergunto a V. Ex.<sup>a</sup> qual seria o sindicato que representaria o ponto de vista da profissão? Os sindicatos têm necessidade desse monopólio para combater os interesses da profissão".

**Ataliba Nogueira**: "A pluralidade sindical afasta o monopólio estatal.

Fui, aqui, daqueles que combateram o monopólio estatal, no tocante à educação, por exemplo. Continuo dentro do mesmo objetivo: a pluralidade afasta o monopólio estatal".

**Caires de Brito:** "Sem liberdade e sem autonomia o Governo monopolizaria a um ou mais sindicatos. A medida visa, isto sim, a enfraquecer a classe operária".

**Hermes Lima:** "Exatamente. Esse o problema. A pluralidade não significa que o Estado não possa monopolizar o sindicato. Significa, apenas, que poderá monopolizá-los mais facilmente".

**Ataliba Nogueira:** "Vou responder ao aparte, que repousa no pressuposto de que haverá muitos sindicatos. Não é verdade. Queremos que as associações profissionais e sindicais sejam reconhecidas, de acordo com a lei. Ora, a lei, que será feita pelo Legislativo, poderá perfeitamente dizer que, para a existência de um segundo sindicato, será exigida a percentagem de um terço, por exemplo. Notem os Srs. representantes: A pluralidade sindical não envolve idéia de multiplicidade simplesmente, porque a pluralidade será definida em lei e esta pode perfeitamente determinar que, para a existência de um segundo sindicato, basta que um terço dos profissionais o forme; menos de um terço, não. Dessa maneira seria compressão.

Somos pela democracia e estamos esquecendo um preceito das democracias.

É a vida para as minorias. E é em virtude da vida das minorias que aqui estão o Partido Trabalhista e o Partido Comunista.

Não se trata de sindicatos de meia dúzia, porque a exigência de um terço de sindicalizados, para constituição de novo sindicato, está mostrando que há uma parte considerável de profissionais que exigem o novo organismo profissional.

Não se trata, aqui, de Estado, mas simplesmente de uma profissão. Entendo que ambas as liberdades hão de ser asseguradas; isto é, a livre adesão e a pluralidade sindical. Não se anula por completo a eficiência da sindicalização. Esta só existe por causa dos interesses de cada um, que somente serão protegidos dentro do sindicato; ao contrário do individualismo, que atomizando a sociedade, enfraquece a defesa dos interesses de cada um. Aqui, então, temos o grupo profissional, e este vai representar, mas nunca como monopólio estatal, como também nunca como monopólio de alguns, que conseguiram, às vezes através do terror, impor determinados pontos de vista contrários aos interesses.

A lei é que vai prescrever as condições indispensáveis para o reconhecimento do sindicato, e eu já expus aqui minha idéia a respeito. É que, para existência de um segundo sindicato, seja requerida a terça parte dos componentes daquela profissão.

O perigo que há — notem bem — não é aquele que anteviu o Sr. Hermes Lima. Não é possível que se dê o monopólio do Estado, com o fracionamento do sindicato. O monopólio do Estado é o que conhecemos e que ainda vigora no dia de hoje: através do Ministério do Trabalho. Aí é que há monopólio estatal.

Passemos adiante, vamos além. A pluralidade será ineficiente, dizem, porque vai destruir ou enfraquecer a classe — o que não pode acontecer. Porque uma classe profissional que tem grande dissensão em seu seio, e onde os interesses e direitos dos sindicalistas estão em profunda divergência, a ponto da terça parte querer constituir nova entidade, nesse caso entendo que, de maneira alguma, estamos comprometendo os interesses desse sindicato. O perigo não será, portanto, do Estado; o perigo não será da parte do capitalismo, que queira, por acaso, atentar, na divisão, contra aquele célebre preceito antigo.

Não haverá isto. Por quê? Porque o capitalismo terá que se curvar à lei, e somente pela corrupção imensa numa classe, qual seja a corrupção de um terço, é que, então, fraudulentamente, se poderia obter a formação de um segundo sindicato. Portanto, o que assusta com a palavra "pluralidade" é, simplesmente, a idéia, vamos dizer, imediata e simplista. Quando desço à análise jurídica do termo, procuro dizer que há o instituto da pluralidade, e que, adotado em lei amanhã, esse instituto, de maneira nenhuma, poderá dar a liberdade de se fracionar o sindicato.

Acabo de mostrar que a pluralidade sindical não vem, de forma alguma, atomizar a sociedade, atomizar o sindicato. Não é a volta ao individualismo, que, tornando os indivíduos incapazes de se associarem, por outro lado faz erigir-se o capitalismo nos trustes, nas grandes concentrações do capital. Não é, portanto, a volta ao passado. Pelo contrário, queremos acabar com aquele princípio nefasto da Revolução francesa, aquela lei iníqua que acabou com o direito de o trabalhador se sindicalizar ao

tempo de se reunirem num grupo profissional. Voltamos, portanto, à franquia das associações. E eu penso que a franquia das associações não pode ser, de modo algum, o monopólio estatal ou, então, o monopólio por determinados partidos políticos.

Chamo a atenção dos nobres representantes. O perigo que criamos, no momento, é deixar, talvez, o monopólio estatal, para entregar os sindicatos a determinados partidos políticos, seja um, seja outro. É o que estamos vendo, se aqui não consagrarmos a pluralidade sindical. É por isto que sustento essa pluralidade sindical. Vêde bem: sustento a pluralidade sindical, com exclusão dos organismos antidemocráticos. Estamos aqui procurando dar liberdade ao trabalhador brasileiro e não o levando para determinado ponto, para deixá-lo sob o guante de tal ou qual partido.

Assim, é muito séria essa questão. Já mostrei que ela não enfraquece a profissão. A representação proporcional ficará e permanecerá defendida. Mas, não vamos cair no outro escolho, qual o de entregar os trabalhadores para a execução de fins determinados, fins estes que podem — segundo o sentido que acabei de dizer —, ser até antidemocráticos.

Digo que, graças à boa compreensão que temos da sociedade, nós — que sempre combatemos os princípios provindos da Revolução francesa, que deu o governo a individualistas e liberais na defesa do capitalismo; nós, que, desde moços, combatemos a burguesia podre, sibarita e gozadora, e sempre procuramos salvar a pessoa humana do caos a que foi atirada por interesses inconfessáveis, não podemos deixar de clamar aos representantes da nação, para que atentem no que se vai fazer: negar expressamente a pluralidade sindical é encurralar os trabalhadores a serviço de outras ideologias, que não são, absolutamente, as que queremos defender.

Não enfraquecemos a classe, porque a lei trará, amanhã, exigências legítimas de um terço dos trabalhadores de determinada profissão. Poderá acontecer uma tripartição. Nada mais.

Agora, nós, que conhecemos as dificuldades de agir nesse meio, em qualquer corpo coletivo, havemos de concordar em que não será fácil conseguir a formação de um segundo sindicato; quanto mais

de um terceiro! O que se não poderá fazer, o que se vê comumente: um grupo de choque tomar conta de um corpo coletivo e os mais não poderem ter voz ativa, agindo aquêle grupo contra a vontade e o interesse dos demais componentes. Assim, vou passar à Mesa ainda dois parágrafos, que vão completar a emenda do Sr. Arruda Câmara, e para os quais peço a aprovação.

O primeiro diz: "Aos sindicatos legalmente reconhecidos se assegura o direito de representação proporcional na defesa dos interesses da profissão". É consectário lógico da pluralidade sindical. O segundo parágrafo, que acrescento, reza o seguinte: "Os contratos coletivos de trabalho obrigam os membros dos sindicatos contratantes."

Dada a idéia inicial, é outro consectário lógico da pluralidade sindical.

Os representantes da Nação têm de construir a democracia, ou penderão para o Estado totalitário, que não tolera a diversidade, porque é desmentido à luta de classes. Assim, teríamos de defender também o partido único.

A pluralidade partidária vem cindir a democracia, deixar os cidadãos como joguetes nas mãos do Governo, às vésperas das eleições.

Não poderíamos jamais sustentar a pluralidade partidária, porque ela comprometeria a liberdade e a defesa do cidadão.

Em suma, ou fazemos a democracia, ou então estamos procurando um trampolim para o Estado totalitário".

**Prado Kelly** confessa-se partidário da liberdade sindical e, por este motivo, dá seu apoio à emenda Caires de Brito. Não admite a submissão dos trabalhadores ao Estado, já esboçada no art. 120 da Constituição de 34, sob o pretexto de que os sindicatos e associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei e passou a ter toda a tipicidade fascista da Carta de 37, da qual muito se aproximou o texto atual. Dizia o art. 136 daquela Constituição: "as associações profissionais, os sindicatos, são livres". Mas, contraditoriamente, dispunha logo a seguir: "Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado, tem direito de representação legal etc."

"Tal a gênese do art. 14, na parte cuja supressão é pedida por Caires de Brito.

Ora, trata-se de um sistema: ou submetemos os sindicatos ou associações ao controle do Estado, e, neste caso, nos aproximamos do tipo de organização fascista, ou estabeleceremos, pura e simplesmente, o princípio da liberdade sindical.

"Funções delegadas do poder público", diz o texto. Que funções são essas? Representação de classe para fazer qualquer exposição, solicitação ou defesa? Este é princípio democrático que tanto se assegura às associações e sindicatos como a todos os cidadãos. Função delegada do poder público vinha a ser aquela prevista na Constituição de 37, art. 57.

A questão da pluralidade ou unidade só tem interesse se submetemos os trabalhadores à ação do Estado. Aí, sim, temos de saber se o Estado só admite um sindicato ou aceita que os trabalhadores se sindicalizem, através de diversos órgãos. O texto do anteprojeto não consagra a liberdade sindical. A força dos trabalhadores está nessa liberdade. **Hermes Lima** acentua que em matéria de associação profissional ou sindical, de tanto interesse para o povo trabalhador, a verdade é que só a união poderá dar força ao proletariado e aos trabalhadores para que possam alcançar o prestígio necessário à conquista de suas reivindicações. Proletariado dividido é proletariado enfraquecido... A pluralidade sindical é a inimiga mortal dos trabalhadores. Cumpre-nos observar que a desejada unidade não venha encerrar, apenas, uma interferência do poder público, que essa unidade não represente traição aos verdadeiros interesses dos trabalhadores.

Quanto à Subcomissão que redigiu o artigo, teve em mira assegurar, exatamente, antes de tudo, a liberdade de associação profissional ou sindical, mas, ao mesmo tempo, quis deixar à lei ordinária, à sabedoria do legislador e à própria evolução dos acontecimentos políticos e econômicos, uma possibilidade para que a formação desse sindicato, com a representação legal de que estivesse investido, pudesse ser conciliada com os imperativos da unidade dessa representação e a unidade desses trabalhadores na defesa de seus interesses. Não poderá deixar de ser aceita a emenda **Baeta Neves**. A associação profissional ou sindical é livre, consagrada, porém, à sua unidade".

**Adroaldo de Mesquita** lembra que votou em 1934 o texto que se encontra na Constituição e, no dia em que foi vencedor o dispositivo, tivemos a impressão de que um temporal se havia desencadeado no recinto da Assembléia, tal a balbúrdia e as manifestações ali ocorridas. Tem idéia definida sobre a matéria. Os debates trouxeram muita luz para que a Comissão tomasse uma deliberação acertada. Vota pelo texto. É pela liberdade, pela pluralidade, pela autonomia.

Foram rejeitadas as Emendas **Kelly**, **Arruda Câmara** e **Baeta Neves** e aprovado o art. 14.

No final da votação, em referência à Emenda **Caires de Brito**, este declarou que, se a Comissão entende que os funcionários públicos estão incluídos no texto, podem sindicalizar-se. Não há razão para emenda.

**Nereu Ramos** esclarece que deve ser essa a interpretação da Subcomissão. **Agamemnon Magalhães** acrescenta que não há limitação, mas **Ataliba Nogueira** declara que o funcionário público não pode constituir sindicato profissional.

Assim, o texto aprovado passou a constituir o § 27 do art. 164 do

Projeto primitivo.

I — O texto foi aprovado em Plenário, recebendo emendas.

II — A Subcomissão não aceitou as emendas e, rejeitando-as, declarou que o princípio de liberdade sindical estava estabelecido no projeto e que a delegação de funções às associações profissionais importa muitas vezes em assegurar-lhes meios de cooperação com o poder público, e para o alcance de seus próprios objetivos. Foi conservada a redação anterior.

III — A Comissão Constitucional reprojou o texto no art. 158 do

Projeto revisto

Aprovado em segundo turno o art. 158, **Carlos Prestes** obtém destaque para a Emenda n.º 3.378, que, mais uma vez, advoga a fórmula — "a associação profissional ou sindical é livre".

**João Amazonas** pediu exclusão da parte final, sobre a forma de constituição, porque receava que a regulamentação respectiva estabelecesse condições que

sacrificassem o princípio da liberdade sindical.

Agamemnon Magalhães disse que: "Este temor era infundado. O preceito não exclui a lei complementar do Congresso para sua execução. Não seria regra auto-aplicável. A Subcomissão foi prudente e diz: "a forma de constituição, a representação legal no contrato coletivo do trabalho e o exercício das funções delegadas pelo poder público". Ainda que a Constituição não estabelecesse, caberia ao Congresso a competência".

João Amazonas indaga: "a regulamentação poderá implicar na interferência do Ministro do Trabalho na vida associativa ou administrativa dos sindicatos? Poderão os sindicatos constituir-se em federação, união, ou confederação, em escala nacional, ou estadual, segundo seu próprio desejo?".

Responde Agamemnon Magalhães: "Nenhuma interferência pode a lei estabelecer no tocante ao livre exercício da atividade profissional. Quanto ao objeto dessa associação, claro é que o definirá; a lei, apenas, exige princípios de ordem moral para sua constituição; quer dizer, os fins devem ser lícitos, como se exige para todas as associações civis. É a única limitação.

Quanto ao grau de organização, ou melhor, quanto à união, federação ou confederação, é evidente que, sendo livre, a lei não poderá delimitar a liberdade e terão essas associações a faculdade de se agrupar.

Foram rejeitadas as emendas supressivas da segunda parte, a de Duvivier, que visava à pluralidade sindical, e a de Celso Machado, que dava outra redação ao texto, inclusive falando em unidade de representação — e que, tudo, ficou livre à legislação ordinária, como expressamente foi declarado: "Na qualidade de membro da Comissão, a minha opinião é no sentido de que a lei ordinária tanto pode adotar a unidade como a pluralidade sindical. O texto só consagra o princípio de liberdade (Adroaldo de Mesquita). Nisto convieram vários representantes: Nereu Ramos, Piza e Almeida, Plínio Barreto, Paulo Sarasate. Ferreira de Sousa com a Emenda número 3.229, quis consignar a autonomia, mas foi rejeitada a sugestão. Ele declarou que desejava colocar o problema sindical brasileiro no âmbito democrático.

O princípio sustentado por ambos os candidatos, General Gaspar Dutra e Brigadeiro Eduardo Gomes, aceitava, integralmente, os pontos do programa da Liga Católica. A emenda quer que as classes sindicalizadas tenham a livre direção de seus sindicatos e não estejam sujeitas à ação da autoridade; que os sindicatos não se transformem em simples departamentos ou sucursais da ação governamental, como no Estado Novo. O entendimento que se tem dado à liberdade sindical não permite que aí se inclua a própria autonomia. A Carta de 37 já assegurava essa liberdade e o Governo cerceou-lhe a autonomia, sujeitando-a à administração e à aprovação do Ministro do Trabalho... Insiste em que na noção de liberdade não se inclua a da autonomia. A emenda foi rejeitada.

Quanto ao princípio da unidade ou da pluralidade sindical assim se manifesta Pontes de Miranda em "Comentários à Constituição de 1946":

"Na Constituição de 1946, em vez de assegurar a pluralidade sindical, o que foi a antítese à tese fascista da unicidade que é também a soviética, porque unipartidariedade e unicidade de sindicato não de estar juntas, empregou expressão que revela estar no caminho mesmo da evolução política, sem se preocupar com a direita e a esquerda, com a sua tese, e a antítese dos Estados democráticos pluripartidários, em crise de elaboração constitucional. O artigo 159 é regra jurídica em que se viu o problema na dimensão da liberdade (o que é fundo), e não na dimensão da estruturação dos sindicatos (o que é forma)."

Para Alcino Pinto Falcão em "Constituição Anotada",

"o artigo 159 declara livre a associação profissional ou sindical. Há, porém, quem sustente que a atual Constituição, embora declarando livre a associação profissional ou sindical, não assegura a autonomia sindical. E isso porque não reproduz o parágrafo único do artigo 120 da Constituição de 1934, que dizia que a lei ... "assegurarà a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos". E isso, também, porque a Carta de 1937, no seu artigo 138 dizia que era "livre a associação profissional ou sindical" e, no entanto, não o era, sendo insuficiente o adjetivo "livre" para concluir a autonomia. Essa a opinião do professor da Universidade de São Paulo, Dr. Cesarino Júnior.

A nosso fraco ver não é de receber essa lição. O primeiro argumento prova demais. Se se aceitar que a não reprodução do parágrafo segundo aludido tem a virtude de excluir a autonomia sindical, também força será concluir que fica excluída a pluralidade sindical, porque o atual artigo 159 não reproduz a parte primeira daquele parágrafo, que isso proclamava. Ora, ninguém sustentará que o atual artigo 159 não permita a pluralidade sindical.

O segundo argumento também não procede. Em primeiro lugar porque seria difícil alguma coisa ser efetivamente livre naquela Carta sabidamente totalitária. Em segundo lugar o texto daquele artigo 138 não dizia apenas que era livre o sindicato. Dizia mais alguma coisa, que contrastava o livre, porquanto excluía a pluralidade, falando em um sindicato ou, seja, o "sindicato reconhecido". Permitindo a atual Constituição a pluralidade sindical e dizendo que "é livre a associação profissional ou sindical", parece-nos que esse livre quer dizer que o sindicato deve gozar de autonomia. É bem verdade que pelo artigo 159 a lei regulará a forma da sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público. Essas duas últimas atribuições, a serem reguladas pela lei, não prejudicam a autonomia, que em nada fica afetada por elas. A primeira implica na regulação e, talvez, na imposição de certos requisitos pelo legislador, para constarem dos estatutos. E, porém, o máximo a que pode ir o legislador ordinário, caso contrário estará ultrapassando o angustioso "regulará a forma da sua constituição", a que acena o artigo 159. A imposição desses requisitos formais não tira ao sindicato a autonomia:

"C'est ainsi, par exemple, que certaines législations subordonnent la constitution du syndicat à la formalité de l'enregistrement. Or, une telle formalité ne doit pas nécessairement être considérée comme étant incompatible avec la liberté syndicale puisque l'État a naturellement le droit de demander aux organisations (aussi bien qu'aux individus) de déclarer leur existence. Mais si l'enregistrement était subordonné à des conditions de fond ou de forme propres à mettre en cause le droit que doivent avoir les employeurs et les salariés de former librement des organisations, elles iraient naturellement à l'encontre du principe de la liberté syn-

dicale puisque, par un semblable détournement, l'État se réserverait en vérité le droit de soumettre la constitution d'une organisation professionnelle à une autorisation préalable."

O legislador ordinário, combinando o princípio da liberdade sindical com a garantia individual do § 8.º, do artigo 141, baixou a importantíssima Lei número 1.667, de 1952, cujo artigo 2.º sóa: "É proibida, sob qualquer pretexto ou modalidade, a exigência do atestado de ideologia, ou qualquer outra que vise a apreciar ou investigar as convicções políticas, religiosas ou filosóficas dos sindicalizados".

O princípio da liberdade sindical comporta outra consequência: a de poder manifestar-se **negativamente**, não organizando qualquer sindicato ou não se filiando a nenhum deles, sem qualquer prejuízo."

Em "O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira", afirma Ivair Nogueira Itagiba:

"A unicidade sindical só se legitima no Estado unipartidário. Partido Único, Sindicato Único. Isto aconteceu na Alemanha nazista e na Itália fascista. E é o que ocorre na Rússia.

A Constituição de 34, contrariamente à orientação fascista do governo da Revolução de 1930 que, pelo Decreto número 19.770, ensaiara a política da unidade sindical em fusão com o Estado, assegurou a pluralidade e a autonomia dos sindicatos.

A Carta Política atual rejeitou também o sindicato único, do tipo soviético ou fascista. Andou com acerto. Pois unidade sindical não condiz com os princípios democráticos da pluralidade de partidos. Não pode a lei ordinária, portanto, estabelecer a unicidade sindical. Compete-lhe regular a forma da constituição dos sindicatos, dispondo sobre a sua representação por unidades ou por grupos de unidades, sobre o número de membros dos corpos executivos ou normativos, sobre direitos e deveres, capacidade eletiva e responsabilidades de administração e deliberação. Cabe-lhe regular também a representação dos sindicatos nas convenções coletivas, bem como a maneira de exercerem os sindicatos a delegação do poder público federal, estadual, territorial ou municipal."

Analisando a natureza do artigo 159 conclui Pontes de Miranda em "Comentários à Constituição de 1946":

"A Constituição reconhece as convenções coletivas de trabalho, e não podem elas ser excluídas pelo legislador, ainda que veladamente. A lei que o fizesse seria inconstitucional. No art. 159 dá-se ao legislador ordinário apenas a competência para regular a representação (capacidade negociada) dos sindicatos nessas convenções coletivas (deliberação pelo Presidente, ou Junta, ou Assembléia, ou votação direta).

Themistocles Cavalcanti faz as seguintes considerações em face do texto constitucional em pauta:

"O princípio da liberdade sindical pressupõe a capacidade de auto-administração, não podendo a lei ordinária subtrair ao sindicato, através de restrições, essa faculdade elementar no conceito de liberdade.

Pode a lei preferir o princípio da unidade ou da pluralidade, será um critério legislativo que não ofende, nenhum dêles, o preceito constitucional, de momento que deixou ao legislador a determinação da forma de sua constituição.

Afirmou também o direito de representação nas convenções coletivas de trabalho, mas o número de seus representantes, a maneira de fazer-se a indicação, dependem da lei ordinária. O direito, porém, está explícito.

Finalmente os sindicatos exercem funções delegadas do poder público, como o de concluir normas reguladoras das condições de trabalho, o ensino profissional e em outros graus, a fiscalização de certas atividades profissionais e o cumprimento das leis trabalhistas. São atividades que dependem de lei para serem exercidas, mas que constituem pressupostos de toda estrutura legal.

É que o sindicato participa não só de atividades inerentes às suas finalidades primárias, de defesa dos interesses profissionais, mas também de outras que envolvem uma colaboração mais direta com o poder público, sempre orientados, porém, no sentido da melhoria das condições do trabalho.

Não existe, entretanto, a identificação dos fins do sindicato com os do Estado, nem a sua estrutura se incorpora à do Estado. Predominam sempre os interesses do grupo social organizado e a pro-

teção dos direitos individuais dos seus associados. Dentro desse quadro é que se desenvolve a vida das organizações profissionais e dentro desses limites deve ser assegurada a sua liberdade."

#### COMISSÃO DE IMPOSTO SINDICAL

Traçamos em seguida um breve histórico da legislação pertinente à Comissão de Imposto Sindical, instituída pelo artigo 10 do Decreto-Lei n.º 4.298, de 14 de maio de 1942. O Decreto-Lei n.º 4.364, de 6 de junho de 1942, dispôs sobre a designação de seus membros. Após a Consolidação das Leis do Trabalho (artigo 595 e seguintes), o Decreto-Lei n.º 8.739, de 19 de janeiro de 1946, criou a Comissão Nacional de Sindicalização e extinguiu a C.I.S. No mês seguinte, entretanto, tinha a sua vigência suspensa pelo Decreto-Lei n.º 8.987-A, de 15 de fevereiro de 1946.

O Decreto n.º 28.411, de 20 de julho de 1950, aprovou o Regulamento da C.I.S., tendo sido revogado em maio de 1951 pelo Decreto n.º 29.550. Novo regulamento foi expedido pelo Decreto n.º 40.401, de 21 de novembro de 1956. Em 23 de maio de 1958, pelo Decreto n.º 43.802, passam os servidores da entidade a contribuir para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. O Decreto n.º 46.982, de 8 de outubro de 1959, dispõe sobre a movimentação das contas bancárias da Comissão de Imposto Sindical. No Governo Jânio Quadros, o Decreto n.º 50.270, de 9 de fevereiro de 1961, dissolveu a Comissão do Imposto Sindical, estabelecendo que o Ministro do Trabalho e da Previdência Social designaria um administrador com atribuições para superintender os serviços e promover o balanço financeiro da C.I.S. O Decreto n.º 50.376, prorrogou por mais 90 dias o prazo fixado no art. 2.º do Decreto n.º 50.270 para que fossem propostas as medidas necessárias à apuração de irregularidades. Em 12 de setembro de 1961, pelo Dec. n.º 50.936 teve o parágrafo único do art. 1.º alterado pelo Dec. n.º 52.454, de 9 de setembro de 1963.

Após a Revolução, em 11 de dezembro de 1964, a Comissão de Imposto Sindical foi extinta pela Lei n.º 4.569, publicada no Diário Oficial de 17 de dezembro de 1964.

#### COMISSÃO TÉCNICA DE ORIENTAÇÃO SINDICAL

A Comissão Técnica de Orientação Sindical, criada pelo Decreto-Lei n.º 5.199, de 16 de janeiro de 1943 foi declarada extinta pelo Decreto-Lei n.º 8.739, de 19 de janeiro de 1946, que conferiu as suas atribuições pa-

ra a Comissão Nacional de Sindicalização. Em menos de um mês, entretanto, tinha o Decreto-Lei n.º 8.739 a sua vigência suspensa pelo Decreto-Lei n.º 8.987-A, de 15 de fevereiro de 1946. O Regulamento da C.T.O.S. recebeu modificações através do Decreto n.º 28.410, de 20 de julho de 1950, que em 10 de maio de 1951 viria a ser revogado pelo Decreto n.º 29.549. Novo Regulamento foi expedido pelo Decreto n.º 40.401, de 21 de novembro de 1956. A movimentação das contas bancárias da C.T.O.S. foi regulada pelo Decreto n.º 46.982, de 8 de outubro de 1959. O Regimento dessa Comissão foi aprovado pelo Decreto n.º 47.959, de 28 de março de 1960. O Decreto n.º 50.323, de 7 de março de 1961 dispôs sobre a sua composição. Em 24 de julho do mesmo ano, através do Decreto número 51.011 foram criados diversos órgãos administrativos supervisionados por um Secretário-Geral, diretamente subordinado ao Presidente da C.T.O.S. O mesmo Decreto subordinou os servidores da Comissão Técnica de Orientação Sindical à contribuição obrigatória ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado, fixou as funções gratificadas do Quadro de Pessoal, deu outras providências relativas à organização interna e autorizou o Ministério do Trabalho e Previdência Social a recompor a C.T.O.S., estabelecendo a cessação do regime de administração especial instituído pelo Decreto n.º 50.323. Finalmente o Decreto n.º 53.874, de 30 de março de 1964, veio alterar o artigo 9.º e seu parágrafo único do Decreto número 51.011, relativos à gratificação percebida pelos membros da Comissão Técnica de Orientação Sindical por sessão a que comparecerem.

A Comissão Técnica de Orientação Sindical em 11 de dezembro de 1964, através da Lei n.º 4.589, foi extinta.

#### COMISSÃO DE ENQUADRAMENTO SINDICAL

A Comissão de Enquadramento Sindical instituída pelo art. 8.º do Decreto-Lei número 2.381, de 9 de julho de 1940 e ampliada na Consolidação das Leis do Trabalho (art. 576) foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 8.739, de 19 de janeiro de 1946, que criou a Comissão Nacional de Sindicalização. Em 15 de fevereiro do mesmo ano foram restabelecidas as vigências dos dispositivos legais revogados pelo Decreto n.º 8.739 através do Decreto n.º 8.987-A. Em 29 de agosto de 1952 o Decreto n.º 31.359 aprovou o Regimento da Comissão de Enquadramento Sindical. O art. 3.º do Regimento foi modificado pelo Decreto n.º 33.394, de 27 de julho de 1953. Novo

Regimento foi expedido pelo Decreto n.º 1.464 (Conselho de Ministros), de 18 de outubro de 1962. (7)

#### SINDICALIZAÇÃO RURAL

A sindicalização rural em pauta desde o Decreto n.º 979, de 6 de janeiro de 1903, regulamentada pelo Decreto n.º 6.532, de 20 de junho de 1907, foi estruturada novamente em 10 de novembro de 1944 pelo Decreto-Lei n.º 7.038 que dispõe sobre a organização sindical das classes rurais, estabelecendo ser lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores ou empregados, exerçam atividade ou profissão rural. O Decreto-Lei n.º 7.038, cuja vigência fôra condicionada a instruções do Ministro do Trabalho, não obstante a concretização de tais medidas, não efetivou a sindicalização rural.

A Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963, denominada Lei Fernando Ferrari, que dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural, em seu título VI trata da Organização Sindical, atendendo à urgente necessidade de consolidar órgãos sindicais autônomos e independentes, indispensáveis à promoção do homem do campo. Estabelece em trinta e seis artigos as regras referentes à associação sindical das classes rurais, ao reconhecimento e investidura sindical, à administração do sindicato, às eleições, às associações de grau superior, à gestão financeira do sindicato e sua fiscalização e, finalmente, ao imposto sindical. (8)

#### PERÍODO POSTERIOR A REVOLUÇÃO DE 1964

Com o advento da Revolução de 31 de março de 1964 sofreu a legislação trabalhista grande número de modificações, que se fizeram sentir mormente de modo imediato na vida sindical.

O Diário Oficial de 10 de abril de 1964 dá conta de Portarias do Gabinete do Ministro do Trabalho e Previdência Social que, no propósito de combater a subversão, estabelecem a intervenção em sindicatos.

(7) Pela Portaria n.º 817, de 28-8-67, o Ministro do Trabalho e Previdência Social, Jarbas Passarinho, expediu instruções que regulam as eleições de representantes das categorias econômica e profissional na Comissão de Enquadramento Sindical (D.O. 1-9-67 pág. 9097).

(8) Vide na Legislação posterior à Revolução de 1964: Lei n.º 4.755, de 1965; Decreto-Lei número 148, de 1967 e Decreto-Lei n.º 300, de 1967.

A situação perdura e contra ela voltam-se a opinião pública e a palavra dos estudiosos do Direito do Trabalho. Em entrevista publicada no "Correio da Manhã" em 4 de abril de 1965, afirma o Professor Evaristo de Moraes Filho, autor do Anteprojeto do Código de Trabalho, que cabe mandado de segurança contra as intervenções do Ministério do Trabalho nas entidades sindicais, por mais de noventa dias, de acordo com o artigo 544 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Salienta o Professor Evaristo de Moraes Filho:

"A interpretação da lei não deve ser meramente gramatical e estática, e sim sistemática, teológica e sociológica. Seria absurdo admitir uma intervenção sem prazo fixado, o que equivaleria admitir a morte do próprio sindicato. Na Consolidação das Leis do Trabalho, a intervenção do Poder Público na vida sindical se faz em termos que ferem, de frente, os princípios da autonomia sindical e, na mão de um administrador menos ponderado, esses dispositivos, como até já tem sucedido, poderão levar ao abuso e à violência."

Tendo a Constituição Federal de 1946 regulado o Direito de Greve em seu artigo 158, faltava-lhe a regulamentação, que surgiu somente em 1.º de junho de 1964, através da Lei n.º 4.330, publicada no *Diário Oficial* de 3 do mesmo mês.

No mencionado diploma estão especificados o conceito e a extensão da Greve, as condições para o exercício de seu direito, as garantias dos grevistas, os casos de ilegalidade da greve, o dissídio coletivo, a cessação da greve e as sanções disciplinares.

Segundo Segadas Vianna em "Organização Sindical" a lei de greve seguiu a mesma orientação dada pelo legislador ao regular, em 1956, o direito dos dirigentes sindicais à prisão especial (Lei n.º 2.860, de 31 de agosto de 1956) que assegura uma ampla proteção aos líderes sindicais. (9)

Segadas Vianna chama a atenção para o artigo 21 da Lei de Greve para frizar a comunhão de princípios entre as duas normas. Diz o mencionado artigo:

"Os membros da Diretoria da entidade sindical, representativa dos grevistas, não poderão ser presos ou detidos, salvo em flagrante delito ou em obediência a mandado judicial."

Não seria possível prosseguir o histórico da legislação sindical no País sem mencionar a Lei n.º 4.725, de 13 de julho de 1965, que es-

tabelece normas para o processo dos dissídios coletivos (Vide *Diário Oficial* da mesma data) e que foi alterada pela Lei n.º 4.903, de 16 de dezembro de 1965.

A Lei n.º 4.589, de 11 de dezembro de 1964 — publicada no *Diário Oficial* de 17 do mesmo mês — extinguiu a Comissão do Imposto Sindical e a Comissão Técnica de Orientação Sindical e criou o Departamento Nacional de Emprego e Salário, o Conselho Superior do Trabalho Marítimo as Delegacias Regionais do Trabalho do Distrito Federal e da Guanabara e transformou a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho do Departamento Nacional do Trabalho em Departamento Nacional de segurança e Higiene do Trabalho.

A Lei n.º 4.589 revogou os artigos 595, 596 e 597 da Consolidação das Leis do Trabalho e o Decreto-Lei n.º 5.199, de 16 de janeiro de 1943 e deu nova redação aos artigos 590, 591, 600 e 610 bem como ao § 2.º do art. 588 da Consolidação das Leis do Trabalho. Revogou ainda todos os dispositivos da CLT pertinentes às Comissões de Salário-mínimo, passando as respectivas atribuições ao Departamento Nacional de Emprego e Salário e às Delegacias Regionais do Trabalho.

O Decreto n.º 55.784, de 19 de fevereiro de 1965 regulamentou a Lei n.º 4.589 (Vide *Diário Oficial* de 24 de fevereiro) o item VII do artigo 1.º deste Decreto foi alterado pelo Decreto n.º 56.751, de 18 de agosto de 1965, publicado no *Diário Oficial* de 24 do mesmo mês. Alterações posteriores ao disposto no Dec. n.º 55.784 surgiram através do Decreto n.º 58.681, de 21 de junho de 1966.

O Regimento do Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho foi aprovado pelo Decreto n.º 56.263, de 6 de maio de 1965 (vide *Diário Oficial* de 11 do mesmo mês).

Em 30 de maio de 1966 foi aprovado o Regulamento do Departamento Nacional de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho e Previdência Social, através do Decreto número 58.550, publicado no *Diário Oficial* de 1.º de junho de 1966.

O Decreto-Lei n.º 3, de 27 de janeiro de 1966, publicado no *Diário Oficial* de mesma data, após considerar que os serviços portuários e conexos e a atividade dos órgãos sindicais a eles vinculados envolvem aspectos que dizem respeito à segurança nacional e que é imperioso disciplinar as relações jurí-

(9) A lei n.º 2.860 está publicada no *Diário Oficial* de 3 de setembro de 1956.

dicas do pessoal que integra o sistema de atividades portuárias, estabelece que o trabalho na área portuária será dado preferencialmente ao empregado sindicalizado, que será obrigado a ter matrícula profissional na Delegacia do Trabalho Marítimo, matrícula esta que poderá ser cassada ou suspensa em decorrência de atividades contrárias ao interesse nacional.

Entre outras disposições, o Decreto-Lei n.º 3, de 1966, em seu artigo 10, acrescenta três parágrafos ao artigo 472 da Consolidação das Leis do Trabalho, que tratam do poder da autoridade competente de, na ocorrência de motivo relevante de interesse para a segurança nacional, solicitar o afastamento do empregado do serviço ou do local de trabalho, cabendo desde logo a instalação de um inquérito administrativo. O artigo 11 do novo Decreto-Lei conceitua o que é atentatório à segurança nacional, afora os casos já definidos em lei.

O diploma acrescenta um parágrafo único ao artigo 482 da CLT, no qual fica determinado que constitui justa causa para dispensa de empregado a prática comprovada em inquérito administrativo dos atos a que se refere anteriormente.

O artigo 528 da Consolidação das Leis do Trabalho também sofre alterações no Decreto-Lei em tela. Estabelece ele que "ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento de entidade sindical ou motivos relevantes de segurança nacional, o Ministro do Trabalho e Previdência Social poderá nela intervir, por intermédio de Delegado ou de Junta Interventora, com atribuições para administrá-la e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento."

Após os inúmeros debates e as profundas discussões em torno da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, tal fato ocorreu em 13 de setembro de 1966, através da aprovação da Lei n.º 5.107 (publicada no *Diário Oficial* de 14 de setembro de 1966). Ainda em 1966, através do Decreto n.º 59.820, de 20 de dezembro de 1966, surge o Regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. (Vide *Diário Oficial* de 27 de dezembro de 1967.)

O Decreto-Lei n.º 20, de 14 de setembro de 1966, introduziu diversas modificações na Lei n.º 5.107. (Vide D.O. de 15-9-1966.)

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 27, de 14 de novembro de 1966 — publicado no *Diário Oficial* da mesma data —, que acrescenta à Lei n.º 5.173 artigo referente às contribuições para fins sociais, alterou para "contribuição

sindical" a denominação dada ao "impósto sindical".

O Decreto n.º 58.840-A, de 15 de julho de 1966 aprovou as disposições que regem a constituição da Comissão Superior de Trabalho Marítimo. Vide *Diário Oficial* de 26 do mesmo mês.

O Anteprojeto do Regimento do Conselho Superior do Trabalho Marítimo, aprovado por sua Resolução n.º 1, de 1965, encontra-se publicado no *Diário Oficial* de 14 de julho de 1965.

A política de contenção econômica adotada de imediato após a Revolução levou grande número de estabelecimentos industriais e comerciais a situação difícil, gerando uma nova crise de desemprego.

Previsto no artigo 6.º da Lei n.º 4.923, de 23 de dezembro de 1965, o "Fundo de Assistência ao Desempregado" foi constituído pelo Decreto n.º 58.155, de 5 de abril de 1966 — publicado no *Diário Oficial* de 11 do mesmo mês — o mesmo diploma regulamentou a sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

O "Fundo" destina-se a assistir aos trabalhadores que, após cento e vinte dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa. O Fundo de Assistência ao Desempregado fica formado pela contribuição das empresas nos termos da Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964 e de dois terços da conta "Emprego e Salário" a que alude o artigo 13 da Lei n.º 4.589, de 11 de dezembro de 1964.

De conformidade com o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 4.923, o Governo instituiu, a 21 de junho de 1966, através do Decreto número 58.684 — publicado no *Diário Oficial* de 23 de junho — o Plano de Assistência aos Desempregados, que consistirá no reemprego do trabalhador, através de agências pelo Departamento Nacional de Mão de Obra e no pagamento em dinheiro de auxílio ao desempregado.

A questão da sindicalização rural foi novamente abordada através da Lei n.º 4.755, de 18 de agosto de 1965, que dispôs sobre a forma de fixação do impósto sindical devido pelos estabelecimentos rurais. A mencionada lei foi publicada no *Diário Oficial* de 23 do mesmo mês.

O Decreto-Lei n.º 148, de 8 de fevereiro de 1967, que foi publicado no *Diário Oficial* do dia seguinte, constitui mais um diploma legal destinado a solucionar a questão do sindicalismo rural. Após tecer considerações sô-

bre as vinculações dos trabalhadores rurais à legislação anterior, isto é, como prevista pelo Decreto-Lei n.º 8.127, de 24 de outubro de 1945, e pela Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963, estabelece que as Associações Rurais e seus órgãos superiores poderão, nas condições que estabelece o artigo 1.º, ser investidas nas funções e prerrogativas de órgão sindical na sua área de ação, como entidade de empregadores rurais. Em seu artigo 5.º o Decreto-Lei em tela revogou os parágrafos 1.º e 5.º do artigo 123 do Estatuto do Trabalhador Rural.

Entre os numerosos Decretos-Leis de autoria do Presidente Castello Branco no final de seu mandato, destacamos o de n.º 300, de 28 de fevereiro de 1967 — publicado no Diário Oficial de mesma data —, que, considerando que o Estatuto do Trabalhador Rural, ao instituir a contribuição sindical rural, deixou a regulamentação da mesma ao disposto no título V da Consolidação das Leis do Trabalho, entre os quais não se incluem os concernentes às penalidades a que deverão estar sujeitos os infratores, estabeleceu a aplicação das penalidades previstas no art. 598 da Consolidação das Leis do Trabalho, atualizadas em seu valor monetário de acordo com o disposto no artigo 9.º da Lei n.º 4.357, de 16 de junho de 1964, e no artigo 1.º do Decreto n.º 57.146, de 1.º de novembro de 1965.

Outros dispositivos legais acrescentaram novas bases às estruturas sindicais.

Em seu artigo 9.º, o Decreto-Lei n.º 5, de 4 de abril de 1966 — publicado no Diário Oficial do dia seguinte —, estabeleceu que "não poderão os sindicatos exercer atividades que não correspondam aos seus fins específicos, nem assumir a qualidade de empregador em relação a seus associados".

Em 12 de outubro de 1966, através de dois decretos-leis, o Diário Oficial divulga substanciais alterações nos estatutos regedores da vida sindical.

O Decreto-Lei n.º 20, em seu artigo 4.º, ao tratar das atribuições do sindicato, alterou a Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966.

O Decreto-Lei n.º 22, de 11 de outubro de 1966, estendeu a proibição de sindicalização aos servidores de Estado e das instituições paraestatais (e conseqüentemente a mesma interdição aos trabalhadores ferroviários e portuários) aos servidores das empresas de navegação autárquica ou paraestatais, regidos pela legislação do funcionalismo público. Vide Diário Oficial de 12 de outubro de 1966.

Em 31 de janeiro de 1967 surge o Decreto-Lei n.º 127 — publicado no Diário Oficial de

1.º de fevereiro — Diz a norma em seu artigo 1.º que os trabalhadores de estiva e de capatazia "constituirão categoria profissional única, denominada "operador de carga e descarga", nos termos do artigo 21 do Decreto-Lei n.º 5, de 4 de abril de 1966. Estabelece ainda o diploma que a remuneração de tal categoria será livremente convenionada pelas entidades estivadoras através de contratos individuais ou coletivos de trabalho, feita à base da produção respeitados os limites do salário mínimo regional. Estabelece o Decreto-Lei n.º 127 no § 1.º do artigo 5.º que fica facultado às entidades estivadoras, possuírem em seus quadros operadores de carga e descarga, consertadores e conferentes, com vínculo empregatício, devendo recrutá-los entre os sindicalizados à data da norma.

O Decreto-Lei em tela revogou as disposições em contrário contidas no Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943; Decreto-Lei n.º 3.844, de 20 de novembro de 1941; Decreto-Lei n.º 8.806, de 24 de janeiro de 1946; Lei n.º 1.581, de 21 de janeiro de 1952; Lei n.º 2.162, de 4 de janeiro de 1954; Lei número 2.191, de 5 de março de 1954; Lei n.º 2.872, de 10 de setembro de 1956; Lei n.º 4.127, de 27 de agosto de 1962; Decreto n.º 24.508, de 29 de junho de 1934; Decreto n.º 7.838, de 11 de novembro de 1934; Decreto n.º 34.453, de 4 de novembro de 1953; Decreto n.º 36.026, de 12 de agosto de 1954; Decreto n.º 37.987, de 27 de setembro de 1955; Decreto n.º 42.466, de 14 de outubro de 1957; Decreto n.º 52.156, de 25 de junho de 1963 e Decreto n.º 59.832, de 21 de dezembro de 1966.

Fica instituída uma Comissão Interministerial, composta de representantes dos Ministérios da Viação, Trabalho, Indústria e do Comércio, Marinha, Planejamento e Coordenação Econômica, para no prazo de 45 dias elaborar a regulamentação do Decreto-Lei n.º 127. Tal fato se dá através do Decreto n.º 60.473, de 14 de março de 1967, publicado no Diário Oficial de 21 do mesmo mês e ano.

Uma Moção do Sindicato dos Conferentes de Carga e Descarga do Porto de Santos em 27 de fevereiro de 1967 é dirigida ao Sr. Presidente do Senado Federal, solicitando providências no sentido de serem feitos urgentes estudos para a revogação do Decreto-Lei n.º 127. No entender dos integrantes do órgão sindical mencionado, o diploma em questão "vem criar situações e modalidades tais em matérias de serviço, que repercutam positiva decretação do debilitamento, para não dizer do pauperismo, de toda a categoria profissional." Vide Diário do Congresso Nacional (Seção II) de 5 de abril de 1967.

Na Câmara dos Deputados — vide Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 9 de

agosto de 1967 —, o Sr. Erasmo Pedro, procede a leitura de uma análise da Federação Nacional dos Portuários sobre os efeitos e a inconveniência do Decreto-Lei n.º 127, de 1967, na qual a entidade solicita apoio para o Projeto de Lei n.º 21, de 1967 do Senado Federal, que revoga o "malsinado" dispositivo legal do Governo Castello Branco.

Em discurso pronunciado no Plenário do Senado Federal e publicado no *Diário do Congresso Nacional* (Seção II) de 29 de setembro de 1967, o Sr. Senador Antônio Carlos dá conhecimento à Casa de ofícios que recebeu de entidades sindicais de Santa Catarina, solicitando o reexame por parte do Governo do disposto no Decreto-Lei n.º 127, de 1967 e faz um apêlo aos Ministros do Transporte e do Trabalho para que determinem a revisão do diploma legal, a fim de que se possa estabelecer criteriosamente um regime de remuneração justa e um sistema de trabalho humano para os trabalhadores dos portos brasileiros.

O Decreto-Lei n.º 151, de 9 de fevereiro de 1967 — publicado no *Diário Oficial* de 13 de fevereiro — estabeleceu que as disponibilidades do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), bem como dos Sindicatos, Federações e Confederações das categorias econômicas e profissionais deverão ser mantidas em depósito exclusivamente no Banco do Brasil S.A. e nas Caixas Econômicas Federais, estabelecendo outras disposições para o devido cumprimento do que enuncia no seu art. 1.º

A respeito do Decreto-Lei n.º 151, comenta o *Diário de Notícias* em 14 de fevereiro:

"Trata-se de uma providência que insere bem dentro do regime de vida dessas entidades, todas elas criadas e mantidas artificialmente, sem resultarem da comunhão e do esforço dos associados, mas criadas pelo Estado e por ele praticamente sustentadas.

"Tem, assim, o Governo, o direito de fiscalizar e até de retirar vantagens de tal situação. Uma menor ingerência do Estado nessas entidades, só será possível mesmo quando elas próprias propugnarem pela radical modificação na sua estrutura, a começar pela renúncia ao cômodo subsídio oficial para sobreviverem. Só aí poderão reclamar contra qualquer medida do tipo da presente, quando o Governo, visando a aumentar o encaixe financeiro de suas agências bancárias, baixa um Decreto-Lei para que nelas sejam efetuados os depósitos."

O Texto da Consolidação das Leis do Trabalho sofreu profundas alterações através do Decreto-Lei n.º 229, de 28 de fevereiro de 1967 — publicado no *Diário Oficial* de mesma data —. Na parte referente à organização sindical foram as seguintes as modificações introduzidas:

Na Seção IV — "Das Eleições Sindicais" — do capítulo I — do título V é acrescido um parágrafo único ao artigo 529, que estabelece a obrigatoriedade de voto por parte do associado nas eleições sindicais, e alterada a redação do artigo 530, que versa sobre as condições de elegibilidade para cargos administrativos ou de representação. Ainda na mesma Seção é acrescido um parágrafo 5.º ao artigo 532, que diz respeito ao compromisso a ser prestado por escrito pelo eleito ao assumir o cargo.

O artigo 543 sofre algumas alterações, e passa a ter a seguinte redação:

"Art. 543 — O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva, não poderá ser impedido do exercício de suas funções, nem transferido para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais.

§ 1.º — O empregado perderá o mandato se a transferência fôr por ele solicitada ou voluntariamente aceita.

§ 2.º — Considera-se de licença não remunerada, salvo assentimento da empresa ou cláusula contratual, o tempo em que o empregado se ausentar do trabalho no desempenho das funções a que se refere este artigo.

§ 3.º — É vedada a dispensa do empregado sindicalizado, a partir do momento do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação sindical, até 90 (noventa) dias após o final do seu mandato, caso seja eleito, inclusive como suplente, salvo se cometer falta grave devidamente apurada nos termos desta Consolidação.

§ 4.º — Considera-se cargo de direção ou representação sindical aquele cujo exercício ou indicação decorre de eleição prevista em lei, equiparando-se-lhe o decorrente da designação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, no caso do § 5.º do art. 524 e no do art. 528 desta Consolidação.

§ 5.º — Para os fins deste artigo, a entidade sindical comunicará por escrito à empresa, dentro de 24 (vinte e quatro)

horas, o dia e a hora do registro da candidatura do seu empregado e, em igual prazo, sua eleição e posse, fornecendo, outrossim, a este, comprovante no mesmo sentido. O Ministério do Trabalho e Previdência Social fará no mesmo prazo a comunicação no caso da designação referida no final do § 4.º

§ 6.º — A empresa que, por qualquer modo, procurar impedir que o empregado se associe a sindicato, organize associação profissional ou sindical ou exerça os direitos inerentes à condição de sindicalizado fica sujeita à penalidade prevista na letra a do artigo 553, sem prejuízo da reparação a que tiver direito o empregado.

A preferência ao sindicalizado em igualdade de condições assegurada pelo artigo 544, através do Decreto-Lei n.º 229 fica assim estabelecida:

"Art. 544 — É livre a associação profissional ou sindical, mas ao empregado sindicalizado é assegurada, em igualdade de condições, preferência:

I — para a admissão nos trabalhos de empresa que explore serviços públicos ou mantenha contrato com os poderes públicos;

II — para ingresso em funções públicas ou assemelhadas, em caso de cessação coletiva de trabalho, por motivo de fechamento de estabelecimento;

III — nas concorrências para aquisição de casa própria, pelo Plano Nacional de Habitação ou por intermédio de quaisquer instituições públicas;

IV — nos loteamentos urbanos ou rurais, promovidos pela União, por seus órgãos de administração direta ou indireta ou sociedades de economia mista;

V — na locação ou compra de imóveis, de propriedade de pessoa de direito público ou sociedade de economia mista, quando sob ação de despêjo em tramitação judicial;

VI — na concessão de empréstimos simples concedidos pelas agências financeiras do Governo ou a êle vinculadas;

VII — na aquisição de automóveis, outros veículos e instrumentos relativos ao exercício da profissão, quando financiados pelas autarquias, sociedades de economia mista ou agências financeiras do Governo;

VIII — para admissão nos serviços portuários e anexos, na forma da legislação específica;

IX — na concessão de bolsas de estudos para si ou para seus filhos, obedecida a legislação que regule a matéria."

O artigo 553 sofre uma alteração. É acrescentada uma letra f que diz respeito à multa de um trinta avos do salário-mínimo regional, aplicável ao associado que não usar do direito do voto, sem causa justificada.

O artigo 576 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 576 — A Comissão de Enquadramento Sindical (CES) será constituída pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional do Trabalho (DNT) que a presidirá e pelos seguintes membros:

I — Diretor da Divisão de Organização e Assistência Sindical (DOAS);

II — um representante do Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO);

III — um representante do Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério da Indústria e Comércio;

IV — um representante do Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário do Ministério da Agricultura;

V — dois representantes das categorias econômicas;

VI — dois representantes das categorias profissionais;

§ 1.º — Os membros da CES serão designados pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social, mediante:

a) indicação dos titulares das Pastas, quanto aos representantes dos outros Ministérios;

b) indicação do respectivo Diretor-Geral, quanto ao do DNMO;

c) eleição pelas respectivas Confederações, em conjunto, quanto aos representantes das Categorias econômicas e profissionais, de acordo com as instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social.

§ 2.º — Cada Membro terá um suplente designado juntamente com o titular.

§ 3.º — Os representantes das Categorias terão o mandato de 2 (dois) anos.

§ 4.º — Os integrantes da Comissão perceberão a gratificação de presença que fôr estabelecida por decreto executivo.

§ 5.º — O Diretor-Geral do DNT será substituído na presidência em seus impedimentos pelo Diretor da DOAS.

§ 6.º — Além das atribuições fixadas no presente Capítulo e concernentes ao enquadramento sindical, individual ou coletivo, e à classificação das atividades e profissões, competirá também à CES resolver, com recurso para o Ministro do Trabalho e Previdência Social, todas as dúvidas e controvérsias concernentes à organização sindical."

Estabelece o artigo 18 do Decreto-Lei n.º 229 que assim fica redigido o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho:

"Art. 579 — A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591."

O antigo parágrafo único do artigo 592 transforma-se em § 1.º, sendo acrescido ao dispositivo um parágrafo 2.º que estabelece:

"§ 2.º — os saldos verificados em cada exercício só poderão ser aplicados em bens patrimoniais destinados aos serviços do Sindicato e em obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional."

Finalmente o Decreto-Lei n.º 229, de 1967 revogou os artigos 536, 567, 568, 569 e o § 2.º do artigo 573 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Atente-se também para as marcantes alterações feitas pelo ato em questão no tocante às Convenções Coletivas de Trabalho (artigo 611 a 630 da CLT).

O Decreto-Lei n.º 229 provocou comentários da imprensa principalmente no tocante à disciplina das eleições sindicais.

O *Jornal do Brasil* em editorial de 8 de março de 1967 comenta que "entre as muitas modificações introduzidas na Consolidação das Leis do Trabalho, através do decreto-lei, figura a alteração do texto que disciplina as eleições sindicais, acrescidas agora da obrigatoriedade do voto dos associados nos pleitos das entidades de classe. Assalariado sindicalizado que deixar de votar sem causa justa, ficará sujeito à multa de trinta avos do salário-mínimo regional".

"Tirante a parte óbvia, especificada na definição de inelegibilidades", continua o editorial, "não há o que objetar no disciplinamento das eleições, que introduziram a obrigatoriedade de voto para todos os sindicalizados."

Através do Decreto n.º 57.870, de 25 de fevereiro de 1966, o Governo Castello Branco instituiu o programa Especial de Bolsas de Estudo para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes, destinado a assegurar ensino médio através de auxílio específico a estudantes carentes de recursos, cuja distribuição far-se-á através de sindicatos, e a elas somente terão direito os trabalhadores sindicalizados e seus dependentes. O P.E.B.E. fica criado por essa norma que foi publicada no *Diário Oficial* de 28 de fevereiro.

Em 8 de fevereiro de 1967, por meio do Decreto n.º 60.186, o Programa Especial de Bolsas de Estudo ganha a sua regulamentação definitiva, ficando revogado o Decreto número 57.870, que já dispusera sobre a matéria. O Decreto n.º 60.186 foi publicado no *Diário Oficial* de 10 de fevereiro de 1967. (10)

Ainda no setor educacional, já no Governo do Presidente Costa e Silva, surge o Decreto n.º 61.314, de 8 de setembro de 1967 que, após considerar que as instituições sindicais de todos os graus devem ser verdadeiras escolas de educação moral e cívica e que os trabalhadores não podem ficar alheios ao esforço pela alfabetização nacional, prevê que as organizações sindicais de todos os graus, quer de empregados, quer de empregadores, deverão intensificar suas atividades educativas, especialmente no que se relaciona com a educação moral e cívica, a qualificação de mão-de-obra, a educação sanitária e a instalação de cursos de alfabetização funcional. O mesmo Decreto, que foi publicado no *Diário Oficial* de 11 de setembro, estabelece ainda que os Ministros do Trabalho e Previdência Social e da Educação e Cultura designarão um Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar o plano das atividades educativas com a programação progressiva de cursos e núcleos.

### O SINDICALISMO FACE A CONSTITUIÇÃO DE 1967

O Anteprojeto da Constituição elaborado pela Comissão de Juristas nomeada pelo Presidente Castello Branco dispôs sobre a vida sindical no País em seu artigo 91. Diz ele:

"É livre a associação profissional ou sindical, regulados pela lei a forma de constituição e representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."

(10) O Regimento Interno do Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) foi publicado no *Diário Oficial* de 22-9-67, pág. 9744.

Muito semelhante é o disposto no Projeto de Constituição enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Estabelece o artigo 159:

"É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal, nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados por lei."

Mas acrescenta o parágrafo único do mesmo artigo:

"Entre as funções delegadas a que se refere o artigo compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas."

No Congresso Nacional foram apresentadas as seguintes emendas à matéria:

Emenda n.º 7, de autoria do Sr. Mello Braga e 16 outros senhores senadores  
Ao art. 159

1. Incorre em flagrante omissão o preceito em tela, quando não contempla a autonomia e a unidade sindicais entre as normas necessárias e imprescindíveis à autenticidade da organização sindical.

2. Embora se possa sustentar que a liberdade sindical, como gênero, abrange, entre suas espécies, a autonomia, esta, em verdade, se esmaece, diante de contenções diversas, que nossa lei ordinária tem taxado contra a efetivação daquela liberdade, limitando-se esta à livre sindicalização, em vez de compulsória, e até ensejando doutrinação no sentido da pluralidade sindical, que atenta contra os reais interesses dos trabalhadores, arrimados na união eficaz, que constitui a unidade sindical.

3. A propósito, e para bem esclarecer a matéria, de forma a saneá-la de qualquer dúvida ou eiva, a Convenção Internacional n.º 110, da OIT, ao lado da expressão "liberdade sindical", enfatiza os princípios normativos da "autonomia sindical".

4. Diante do exposto, e a fim de que nosso País se mantenha fiel à ratificação que emprestou ao aludido convênio internacional, e ainda para fugir, definitivamente, ao paternalismo estatal, que, desde o negro período do Estado Novo, vem estrangulando a verdadeira liberdade sindical, entre nós, sugere-se a

seguinte emenda aditiva ao art. 159, do anteprojeto:

"... regulado em lei, observados os princípios normativos da autonomia e da unidade sindicais."

Mello Braga (seguem-se 16 assinaturas de Senadores).

Emenda n.º 159, de autoria do Sr. Gilberto Faria e 101 Senhores Deputados —  
Ao art. 159

substitua-se a palavra "será", por "serão" e "regulada", por "regulados".

Emenda n.º 209, de autoria do Sr. Vasconcelos Tôres e 16 Senhores Senadores  
O parágrafo único do art. 159 passará a ser parágrafo primeiro, incluindo-se nesse artigo o seguinte:

"§ 2.º — É obrigatório o voto nas eleições sindicais."

#### Justificação

A necessidade de que os sindicatos sejam fortes, para que possam desempenhar com plenitude suas altas funções de interesse público, é ponto pacífico, sempre na mira dos estadistas, dos legisladores e dos próprios trabalhadores sindicalizados, atentos a seus reais interesses.

Acontece que um dos motivos da debilidade crônica das organizações sindicais em nosso País reside, exatamente, no desinteresse e no absentismo que marcam o comportamento de uma grande parcela dos membros dessas entidades.

Ficam os sindicatos, desse modo, vulneráveis à ação dos grupos minoritários que deles procuram tomar conta para fins de subversão político-sociais — fato de que resultam as desastrosas consequências que todos nós conhecemos e lastimamos.

Assim como se diz que é pelo exercício do voto, ou pela realização de eleições, que se eleva o grau de politização de um povo, afirmamos que será através da participação constante na vida sindical que o trabalhador atingirá a plena consciência de seus problemas, de seus direitos e de seus deveres.

Emenda n.º 571, de autoria do Sr. Guilherme Machado e 109 Senhores Deputados —

O art. 159 do Título III — Da Ordem Econômica e Social — passa a ter a seguinte redação:

"Art. 159 — É livre a associação profissional ou sindical, vedada a segun-

da reeleição de seus dirigentes: a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público será regulado em lei."

#### Justificação

A vedação colmada na emenda tem o propósito de permitir maior revesamento nas lideranças de classe ou sindicais, evitando e perpetuação de grupos dirigentes, dentro do círculo vicioso de se prestigiarem, porque se elegem, e se elegem, porque se prestigiam à custa dos cargos.

Emenda n.º 641, do Sr. Cunha Bueno e 122 Senhores Deputados

"Art. 159 — É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição; a representação legal nas convenções ou contratos coletivos de trabalho; e o pleno exercício na defesa, perante as autoridades administrativas e judiciárias, dos interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal e nos casos individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida, na forma da Lei.

**Parágrafo único** — Entre as prerrogativas das associações profissionais ou sindicais está a de incluir nas convenções ou contrato coletivo de trabalho cláusula de garantia sindical para arrecadar contribuições destinadas ao custeio das suas atividades, para que possam executar programas de benefícios e assistência às categorias por eles representadas."

#### Justificação

As associações profissionais ou sindicais cumpre, nas democracias modernas, a função relevante de colaborar com os governos na defesa das instituições, no combate à inflação e ao extremismo, quer da direita, quer da esquerda, o que poderá ser o feito entre patrões e empregados no interesse da produtividade nacional, o escopo máximo das nações desenvolvidas, em desenvolvimento e subdesenvolvidas. A lei ordinária poderá regular a forma de segurança nacional para o bom cumprimento da própria Constituição Federal.

Emenda n.º 696/8 — de autoria do Sr. Floriceno Paixão e 109 Senhores Deputados —

Redija-se assim o art. 159:

"Art. 159 — É livre a associação profissional ou sindical, sua constituição e forma de arrecadação de contribuições e

recursos para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesses das categorias por eles representadas.

**Parágrafo único** — Entre as funções delegadas de poder público que poderão ser atribuídas aos organismos referidos neste artigo, reguladas por lei, compreendem-se as referentes a programas educacionais e habitacionais de interesse do Governo."

#### Justificação

Este é o ponto alto a partir do qual se poderá falar efetivamente em sindicalismo no Brasil. Sem liberdade mínima, como acima indica, nosso sindicalismo não passa de grotesca caricatura de órgãos de representação de trabalhadores.

Inútil nos alongarmos em considerações a respeito do que representará um vigoroso e livre sindicalismo para complementar a luta nacional pela superação do nosso estágio de subdesenvolvimento atual, e como fator positivo para a consolidação do regime democrático.

Das seis emendas apresentadas ao artigo 159, apenas uma — a de número 209, de autoria do Sr. Vasconcelos Tôrres — foi aprovada, vindo a constituir o § 2.º do artigo 159 da Carta de 1967.

Comenta Paulino Jacques em sua "A Constituição do Brasil explicada" (Ed. Forense, Rio, 1967 — pág. 178):

"O artigo reitera o prescrito no art. 159 da Constituição de 1946, porém, inova nos parágrafos, ao explicitar que, "entre as "funções delegadas de poder público" atribuídas aos sindicatos, inclui-se a de "arrecadar, na forma da lei, contribuições", destinadas ao custeio de suas atividades e de "programas de interesse das categorias por eles representadas" (§ 1.º), o que até então, era objeto de lei ordinária, e ao tornar obrigatório o voto nas eleições sindicais (§ 2.º) para melhor prestigiar os sindicatos."

Em sua "A Constituição Federal de 1967 Comentada" (José Konfino Editor, 1967, pág. 503) esclarece Roberto Barcellos de Magalhães:

"O artigo legitima o imposto sindical. Sua denominação é alterada para "contribuição" e, usada no plural, sugere outras contribuições a serem criadas, destinadas ao "custeio de atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para execução de programas de interesse das categorias por eles representadas."

### PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Entre as diversas proposições apresentadas ou em tramitação no Congresso Nacional destacamos os seguintes:

#### I — Na Câmara dos Deputados

Projeto n.º 2.890, de 1961, de autoria do Sr. Deputado Paiva Muniz, que "assegura estabilidade no emprego ao empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional".

A esta matéria foram apresentados Pareceres favoráveis na Câmara dos Deputados das Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças. O Projeto continua em tramitação na Câmara dos Deputados com um substitutivo. (Vide D.C.N. — Seção I — de 10 de fevereiro de 1965.) A ele foi anexado o Projeto n.º 1.159, de 1963, de autoria do Sr. Roland Corbisier, que modifica a redação do artigo 494 e revoga os artigos 495 e 496 da Consolidação das Leis do Trabalho.

O Sr. Deputado Adylio Vianna é o autor do Projeto n.º 4.207, de 1962, que trata da aposentadoria do sindicalizado, modificando o § 2.º do artigo 540 da Consolidação das Leis do Trabalho. A proposta recebeu na sua Casa de origem Parecer pela injuridicidade da Comissão de Constituição e Justiça e pela prejudicialidade da Comissão de Legislação Social. (Vide D.C.N. — Seção I — de 7 de outubro de 1964.) A ela foi anexado o Projeto n.º 1.179, de 1963, do Sr. Deputado José Barbosa, que "concede abono de faltas e dá isenção de ponto aos dirigentes sindicais". O Projeto n.º 1.179, de 1963, recebeu na Câmara Pareceres pela constitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça e favoráveis das Comissões de Legislação Social e de Finanças. (Vide D.C.N. — Seção I — de 7 de junho de 1967.)

Em 1965, o Sr. Deputado José Maria Ribeiro apresentou o Projeto n.º 3.087 que "acrescenta às prerrogativas dos Sindicatos, de que trata o artigo 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, a de credenciar membros de suas Diretorias para fiscalizar o cumprimento das leis trabalhistas". A matéria recebeu Parecer da Comissão competente pela constitucionalidade e juridicidade. A Comissão de Legislação Social apresentou-lhe emenda que foi adotada pela Comissão de Finanças. Tendo sido oferecida outra emen-

da na fase de discussão única, a matéria voltou às Comissões. (Vide D.C.N. — Seção I — de 4 de janeiro de 1966 e de 12 de setembro de 1967.)

Ainda não receberam Parecer nas Comissões competentes as seguintes Proposições apresentadas na Câmara dos Deputados:

Projeto n.º 3.340, de 1965, de autoria do Sr. Herbert Levy, que "autoriza os sindicatos das respectivas categorias a fornecer certificados de celibato às filhas de pensionistas de Institutos de Previdência". (Vide D.C.N. de 18 de novembro de 1965 — Seção I.)

Projeto n.º 3.555, de 1966, de autoria do Sr. Cid Furtado, que "modifica a Lei número 4.214, de 2 de março de 1963, que dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural". (Vide D.C.N. — Seção I — de 31 de março de 1966.)

Projeto n.º 3.574, de 1966, de autoria do Sr. Oscar Cardoso, que "regula a investidura das Associações Rurais e de seus órgãos superiores nas funções e prerrogativas de Sindicatos Patronais Rurais". (Vide D.C.N. — Seção I — de 13 de abril de 1966.)

Projeto n.º 267, de 1967, que trata do enquadramento sindical, revogando "dispositivos dos Decretos-Leis n.º 127, de 31 de janeiro de 1967, e 5, de 4 de abril de 1966, restabelecendo grupos do quadro a que se refere o art. 577 da Consolidação das Leis do Trabalho". A proposta de autoria da Sra. Júlia Steinbruch encontra-se publicada no Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 2 de junho de 1967.

O Sr. Affonso Celso é o autor de duas proposições tratando sobre as eleições de diretorias de sindicatos e Federações: O Projeto n.º 418, de 1967, que trata dos casos de inelegibilidade e altera o artigo 530 da Consolidação das Leis do Trabalho, e o Projeto n.º 421, que "acrescenta parágrafo ao art. 534 do mesmo Decreto-Lei n.º 5.452. (Vide D.C.N. — Seção I — de 5 de agosto de 1967, páginas 4.200 e 4.202.)

Ainda na Câmara dos Deputados foram apresentadas as seguintes proposições:

Projeto n.º 438, de 1967, que autoriza a Caixa Econômica Federal a conceder empréstimos a entidades sindicais, de autoria do Sr. Francisco Amaral. (Vide D.C.N. — Seção I — de 22 de agosto de 1967.)

Projeto n.º 440, de 1967, de autoria do Sr. Bernardo Cabral, que "dispõe sobre a criação e manutenção pelos Sindicatos de cursos

de aprendizagem e dá outras providências". (Vide D.C.N. — Seção I — de 22 de agosto de 1967.)

Projeto n.º 589, de 1967, de autoria do Sr. João Alves, que, referindo-se à participação na administração e na representação do Sindicato por parte do aposentado que retorna à atividade profissional, acrescenta parágrafo ao artigo 540 da Consolidação das Leis do Trabalho. (Vide D.C.N. — Seção I — de 4 de outubro de 1967.)

Projeto n.º 595, de 1967, de autoria do Sr. Francelino Pereira, que "modifica o artigo 2.º e parágrafo do Decreto-Lei n.º 300, de 1967, que dispõe sobre as penalidades pela falta de pagamento da contribuição sindical rural". (Vide D.C.N. — Seção I — de 25 de outubro de 1967.)

Projeto n.º 633, de 1967, de autoria do Sr. Adylio Vianna, que dispõe sobre as convenções coletivas de trabalho, e dá outras providências. (Vide D.C.N. — Seção I — de 9 de novembro de 1967.)

## II — No Senado Federal

No Senado Federal foi apresentado pelo Sr. Vasconcelos Tôrres o Projeto de Lei n.º 20, de 1963, que dispõe sobre direitos dos delegados e membros dos Conselhos dos Sindicatos, a eles aplicando o estabelecido no artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho. Aprovado no Senado (vide D.C.N. — Seção II — de 1.º de dezembro de 1964), o Projeto do Sr. Vasconcelos Tôrres encontra-se presentemente em tramitação na Câmara dos Deputados (PLS n.º 2.510/65), tendo recebido Parecer pela constitucionalidade e, na Comissão de Legislação Social, um substitutivo. (Vide D.C.N. — Seção I — de 17 de novembro de 1965.)

O Projeto de Lei do Senado n.º 157, de 1963, de autoria do Sr. Edmundo Levi, que trata da representação perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos interesses gerais dos sindicatos e de seus associados, alterando a alínea a do art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, tendo sido aprovado na Câmara Alta (vide D.C.N. — Seção II — de 11 de agosto de 1964), encontra-se presentemente na outra Casa do Congresso (Projeto n.º 2.206, de 1964), onde recebeu Parecer pela constitucionalidade da Comissão competente e Parecer favorável da Comissão de Legislação Social (vide D.C.N. — Seção I — de 18 de novembro de 1964).

Outra proposição apresentada no Senado Federal é o Projeto n.º 16, de 1965, de autoria do Sr. Faria Tavares, que cria crédito especial às cooperativas de Consumo de Sindicatos de Trabalhadores e de estudantes.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o Relator da matéria, Senador Jefferson de Aguiar, apresentou Parecer (n.º 346/66) pela constitucionalidade e juridicidade. Entretanto por sua rejeição pronunciaram-se os Relatores nas Comissões de Economia (Senador José Feliciano — Parecer n.º 347/66), de Legislação Social (Senador Edmundo Levi — Parecer n.º 348/66) e de Educação (Senador Mello Braga — Parecer n.º 349/66). Na Comissão de Finanças o Senador Gay da Fonseca (Parecer n.º 350/66) foi contrário a sua aprovação. (Vide D.C.N. — Seção II — de 3 de maio de 1966.)

Através da Mensagem n.º 256, de 1949, o Poder Executivo submeteu ao Congresso Nacional cópias autenticadas do Texto da Convenção da Organização Internacional do Trabalho relativa à liberdade sindical e à proteção do Direito Sindical, adotada em São Francisco em 1948, por ocasião da 31.ª Convenção do organismo internacional.

Na exposição de motivos do Ministro das Relações Exteriores, Sr. Ciro de Freitas Vale, lê-se as seguintes considerações:

"A referida Convenção, que representa a primeira tentativa de transformar em obrigações jurídicas precisas uma das liberdades humanas fundamentais, proclamadas pela Carta das Nações Unidas e pela Constituição da Organização Internacional do Trabalho, destina-se a assegurar a liberdade sindical e a proteção do direito sindical.

As Partes Contratantes estabelecem, nessa Convenção, o direito concedido aos trabalhadores e empregadores de instituir e reger organizações destinadas a defender os interesses dos mesmos; organizações que devendo respeitar a lei, não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa". (Vide Diário do Congresso Nacional — Seção I — de 1.º de setembro de 1967, pág. 5.015.)

O Sr. Jamil Amiden e outros deputados apresentaram à Câmara através de Requerimento publicado no Diário do Congresso Nacional de 4 de novembro de 1967, uma solicitação em favor da nomeação de uma Comissão a ser integrada por nove deputados, a fim de, no prazo de 120 dias, apurar denúncias, segundo as quais sindicatos estrangeiros e em especial a Federação Internacional de Trabalhadores Petrolistas e Químicos, vem interferindo no funcionamento e nos princípios que norteiam a política sindical brasileira.

**EMENTARIO DA LEGISLAÇÃO CITADA**  
(Em ordem cronológica)

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil — 24-2-1891 (art. 72, § 8.º)

**Lei n.º 173, de 10-9-1893**

Regula a organização das associações que se fundarem para fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio, nos termos do artigo 72, da Constituição. (Leis do Brasil — 1893 — pág. 45.)

**Decreto n.º 979, de 6-1-1903:**

"Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses". (Leis do Brasil — vol. 1 — pág. 17.)

**Decreto n.º 1.637, de 5-1-1907:**

"Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas". (Leis do Brasil — 1907 — Vol. I — pág. 17.)

**Decreto n.º 6.532, de 20-6-1907:**

"Aprova o regulamento para a execução do Decreto Legislativo n.º 979, de 6 de janeiro de 1903".

**Leis orçamentárias:**

Lei n.º 1144, de 1903 (art. 3.º § 1.º).

Lei n.º 1145, de 1903 (art. 17 V).

Lei n.º 1.313, de 30-12-1904 (art. 8.º).

Lei n.º 1.837, de 31-12-1907 (art. 3.º e parágrafo único).

Lei n.º 2.035, de 29-12-1908 (art. 12 XIII e art. 6.º parágrafo único).

**Decreto n.º 17.496, de 30-10-26:**

"Aprova o Regulamento para a concessão de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários e outros." (Leis do Brasil — Vol. 3 — pág. 213.)

**Decreto n.º 19.770, de 19-3-31:**

"Regula a sindicalização das classes patronais e operários e dá outras providências". (Leis do Brasil — 1931 — Vol. I — pág. 234.)

**Decreto n.º 19.808, de 28-3-31:**

"Suspende a execução da Lei n.º 4.982, de 24 de dezembro de 1925, e do respectivo regulamento e estabelece nova modalidade para a concessão de férias a operários e empregados". (Leis do Brasil — 1931 — Vol. 1 — pág. 263.)

**Decreto n.º 21.626, de 14-7-33:**

"Cria a fiscalização da Fazenda junto às Companhias Seguradoras ou Sindicatos profissionais que operam em acidentes do trabalho".

**Decreto n.º 22.132, de 25-11-32:**

"Institui Juntas de Conciliação e Julgamento e regulamenta as suas funções".

**Decreto n.º 22.653, de 20-4-33:**

"Fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participarão da Assembléa Constituinte". (Diário Oficial 27-4-1933.)

**Decreto n.º 22.696, de 11-5-33:**

"Aprova as instruções para a execução do Decreto n.º 22.653, de 20 de abril de 1933, que fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participarão da Assembléa Nacional Constituinte". (Diário Oficial 13-5-33. Ret. 16-5-33.)

**Decreto n.º 22.745, de 24-5-33:**

"Dispõe sobre o reconhecimento dos sindicatos cujos pedidos tiverem sido recebidos até 20 de maio de 1933, e dá outras providências". (Diário Oficial 26 de maio de 1933.)

**Decreto n.º 22.940, de 14-7-33:**

"Esclarece e completa as instruções aprovadas pelo Decreto n.º 22.696, de 11 de maio de 1933". (Diário Oficial 18-7-33.)

**Decreto n.º 23.611, de 20-12-33:**

"Revoga o Decreto Legislativo n.º 979, de 6 de janeiro de 1903, e faculta a instituição de consórcios profissionais corporativos."

**Decreto n.º 23.768, de 18-1-34:**

"Regula a concessão de férias aos empregados na indústria sindicalizados."

**Decreto n.º 24.694, de 12-7-34:**

"Dispõe sobre os sindicatos profissionais."

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil — 16-7-1934 (art. 120 e também arts. 23 e §§ e 24).*

**Decreto Legislativo n.º 8, de 25-1-35:**

"Autoriza o Presidente da República a prorrogar o Estado de Sítio." (Diário Oficial, 23-12-35.)

**Decreto Legislativo n.º 9, de 25-1-35:**

"Ratifica as convenções elaboradas pela Organização Internacional do Trabalho sobre a idade mínima para o trabalho de menor." (Diário Oficial, 27-12-35.)

**Lei n.º 136, de 14-12-35:**

"Modifica vários dispositivos da Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, e define novos crimes contra a ordem política e social."

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* — 10-11-37 (arts. 16, XVI; 122, IX; 137, alíneas a e n; 138; 140 e também arts. 57, 58, 61).

(Observação: Vide alterações pela Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-45).

**Decreto-Lei n.º 431, de 18-5-38:**

"Define crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social." (Diário Oficial, 19-5-38.)

**Decreto-Lei n.º 1402, de 5-7-39:**

"Regula a associação em sindicato." (Vol. de Leis n.º VI — 1939 — pág. 3.)

**Decreto-Lei n.º 1713, de 28-10-39:**

"Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União." (art. 220 e parágrafo único. D.O., 1-11-39.)

**Decreto-Lei n.º 1969, de 18-1-40:**

"Prorroga o prazo fixado no art. 56 do Decreto-Lei n.º 1402, de 5 de julho de 1939, e dá outras providências." (Diário Oficial, 20-1-40.)

**Decreto-Lei n.º 2353, de 29-6-40:**

"Dá nova redação ao parágrafo único do art. 19 e aos arts. 25, 31 e 48 do Decreto-Lei n.º 1402, de 5 de julho de 1939." (Diário Oficial, 3-7-40.)

**Decreto-Lei n.º 2363, de 3-7-40:**

"Confere às associações civis, a juízo do Governo, a função de órgão técnico consultivo." (Diário Oficial, 5-7-40.)

**Decreto-Lei n.º 2377, de 8-7-40:**

"Dispõe sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias económicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades." (Diário Oficial, 10-7-40.)

**Decreto-Lei n.º 2381, de 9-7-40:**

"Aprova o quadro das atividades e profissões para o Registo das Associações Profissionais e o enquadramento sindical, e dispõe sobre a constituição dos sindicatos e das associações sindicais de grau superior." (Diário Oficial, 12-7-40.)

**Decreto-Lei n.º 3035, de 10-2-41:**

"Prorroga até 31 de março de 1941, o prazo para que os sindicatos requeiram a sua adaptação ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 1402, de 5 de julho de 1939, e dá outras providências." (Diário Oficial, 12-2-41.)

**Decreto-Lei n.º 3036, de 10-2-41:**

"Dispõe sobre as taxas devidas pelas certidões anuais destinadas ao cumprimento do art. 41 do Decreto-Lei n.º 1402, de 5 de julho de 1939." (D.O., 12-2-41.)

**Decreto-Lei n.º 3037, de 10-2-41:**

"Fixa as taxas a que estão sujeitas as cartas de reconhecimento dos sindicatos e associações sindicais de grau superior." (Diário Oficial, 12-2-41.)

**Decreto n.º 7404, de 18-6-41:**

"Manda aplicar aos servidores do Lóide Brasileiro a proibição prevista no art. 53 do Decreto-Lei n.º 1402, de 5 de julho de 1939." (Diário Oficial, 20-6-41.)

**Decreto-Lei n.º 3844, de 20-11-41:**

"Revê a legislação referente à remuneração, por unidade, da mão-de-obra do serviço de capatazias nos portos organizados e dá outras providências." (Diário Oficial, 22-11-41.)

**Decreto-Lei n.º 4298, de 14-5-42:**

"Dispõe sobre o recolhimento e aplicação do Imposto Sindical e dá outras providências." (Diário Oficial, 18-5-42.)

**Decreto-Lei n.º 4364, de 6-6-42:**

"Dispõe sobre a designação dos membros da Comissão do Imposto Sindical a que se refere o art. 10, letra c do Decreto-Lei n.º 4298 de 1942." (Diário Oficial, 9-6-42.)

**Decreto-Lei n.º 4637, de 31-8-42:**

"Estabelece normas especiais a serem observadas pelas entidades sindicais enquanto durar o estado de guerra e dá outras providências." (D.O., 1-9-42.)

**Decreto-Lei n.º 4.689, de 15-9-42:**

"Regula condições para organização e funcionamento de associações civis de empregadores com intuito de coordenar atividades económicas e dá outras providências." (Diário Oficial, 17-9-42.)

**Decreto-Lei n.º 5.199, de 16-1-43:**

"Cria a Comissão Técnica de Orientação Sindical, subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e dá outras providências." (D.O., 19-1-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.226, de 2-2-43:**

"Prorroga o prazo para o pagamento do imposto sindical." (D.O., 4-2-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.242, de 11-2-43:**

"Dispõe sobre a exigência da prova de sindicalização para fins de representação ou gozo de isenções." (D.O., 13-2-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.304, de 4-3-43:**

"Prorroga o prazo para o pagamento do imposto sindical quando devido ao Fundo Social Sindical." (D.O., 6-3-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.420, de 22-4-43:**

"Dispõe sobre a designação de vogais e suplente de Junta de Conciliação e Julgamento, nas localidades em que não há sindicato, e dá outras providências." (Diário Oficial, 26-4-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.452, de 1-5-43:**

"Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho." (Diário Oficial, 9-8-43.)

**Decreto-Lei n.º 5.516, de 24-5-43:**

"Estabelece, durante o estado de guerra, a obrigatoriedade do registo e a fiscalização das atividades e da organização de entidades objetivando assistência, orientação ou propaganda entre os trabalhadores e dá outras providências." (Diário Oficial, 26-5-43.)

**Decreto-Lei n.º 7.038, de 10-11-44:**

"Dispõe sobre a sindicalização rural." (Diário Oficial, 13-11-44.)

**Decreto-Lei n.º 7.449, de 9-4-45:**

"Dispõe sobre a organização da vida rural." (Diário Oficial, 11-4-45.)

**Decreto n.º 18.809, de 5-6-45:**

"Aprova o Regulamento da Lei de Acidentes do Trabalho" — arts. 87 a 89. (Diário Oficial, 8-6-45.)

**Decreto-Lei n.º 7.889, de 21-8-45:**

"Admite a sindicalização e manda aplicar a legislação de proteção ao trabalho aos empregados das autarquias industriais e dá outras providências." (Diário Oficial, 24-8-45.)

**Decreto-Lei n.º 8.080, de 11-10-45:**

"Altera dispositivos do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho, concernentes à Organização Sindical." (Diário Oficial, 13-10-45.)

**Decreto-Lei n.º 8.127, de 24-10-45:**

"Altera e dá nova redação ao Decreto-Lei n.º 7.449, de 9-4-45, que dispõe sobre a organização da vida rural." (Diário Oficial, 27-10-45.)

**Decreto-Lei n.º 8.739, de 19-1-46:**

"Cria Comissão Nacional de Sindicalização, conferindo-lhe, além de outras, as atribuições da Comissão de Enquadramento Sindical, da Comissão do Imposto Sindical e da Comissão Técnica de Orientação Sindical, que são declaradas extintas." (Diário Oficial, 22-1-46.)

**Decreto-Lei n.º 8.740, de 19-1-46:**

"Revoga e altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho concernentes à organização sindical." (Diário Oficial, 21-1-46, ret. 24 e 30 de 46.)

**Decreto-Lei n.º 8.987-A, de 15-2-46:**

"Suspende a vigência dos Decretos-Leis n.ºs 8.739 e 8.740, de 19 de janeiro de 1946." (Diário Oficial, 23-2-46.)

**Decreto-Lei n.º 9.076, de 18-3-46:**

"Restabelece a vigência do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 8.740, de 19-1-46." (Diário Oficial, 19-3-46.)

**Decreto-Lei n.º 9.158, de 9-4-46:**

"Autoriza a cobrança de Cr\$ 1,00 nos despachos de importação e exportação para o estrangeiro, destinada ao sindicato dos ajudantes de despachantes da alfândega do Rio." (Diário Oficial, 11-4-46.)

**Decreto-Lei n.º 9.502, de 23-7-46:**

"Altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, concernentes à organização sindical e dispõe sobre os mandatos e dá outras providências." (Diário Oficial, 27-7-46.)

**Decreto-Lei n.º 9.615, de 20-8-46:**

"Dá nova redação ao art. 594 da Consolidação das Leis do Trabalho." (Diário Oficial, 22-8-46.)

**Decreto-Lei n.º 9.675, de 29-8-46:**

"Altera a redação dos arts. 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 9.502, de 23 de julho de 1946 e o parágrafo único do art. 530 da Consolidação das Leis do Trabalho e dá outras providências." (Diário Oficial, 31-8-46.)

*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* — 18-9-46 (art. 5.º XV a; art. 159).

**Decreto n.º 21.978, de 25-10-46:**

"Reconhece a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria." (Diário Oficial, 28-10-46.)

**Decreto n.º 22.043, de 11-11-46:**

"Reconhece a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio." (Diário Oficial, 13-11-46.)

**Decreto n.º 23.046, de 7-5-47:**

"Suspende o funcionamento em todo o território nacional da Confederação dos Trabalhadores do Brasil, nos termos dos arts. 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 9.085, de 25 de março de 1946, dispondo também sobre as diretorias dos sindicatos a ela filiados, que serão substituídas por uma Junta Governativa." (Diário Oficial, 7-5-47.)

**Decreto n.º 28.410, de 20-7-50:**

"Modifica o Regulamento da Comissão Técnica de Orientação Sindical." (Diário Oficial, 26-7-50, ret. 1-8-50.)

**Decreto n.º 28.411, de 20-7-50:**

"Aprova o Regulamento para a Comissão do Imposto Sindical." (Diário Oficial, 26-7-50.)

**Decreto n.º 29.549, de 10-5-51:**

"Revoga o Decreto n.º 28.410, de 1950." (Diário Oficial, 12-5-51.)

**Decreto n.º 29.550, de 10-5-51:**

"Revoga o Decreto n.º 28.411, de 1950." (Diário Oficial, 12-5-51.)

**Lei n.º 1.646, de 17-7-52:**

"Concede licença às entidades sindicais brasileiras de segundo e terceiro graus para que se filiem à Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres." (Diário Oficial, 21-7-52.)

**Decreto-Legislativo n.º 49, de 27-8-52:**

"Aprova a Convenção n.º 98 relativa à aplicação dos princípios de direito de organização e de negociação coletiva adotada em 1949, na cidade de Genebra por ocasião da III Conferência Internacional do Trabalho." (Diário Oficial, 1-9-52.)

**Decreto n.º 31.359, de 29-8-52:**

"Aprova o Regimento da Comissão de Enquadramento Sindical." (Diário Oficial, 3-9-52.)

**Lei n.º 1.667, de 1-9-52:**

"Revoga a alínea a do art. 530, do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e dá outras providências." (Diário Oficial, 5-9-52.)

**Decreto n.º 33.196, de 29-6-53:**

"Promulga a Convenção relativa à aplicação dos princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, adotada em Genebra, em 1.º de julho de 1949." (Diário Oficial, 4-7-53.)

**Decreto n.º 33.394, de 27-7-53:**

"Modifica o art. 3.º do Regimento da Comissão de Enquadramento Sindical, aprovado pelo Decreto n.º 31.359, de 1952." (Diário Oficial, 29-7-53.)

**Lei n.º 2.196, de 1-4-54:**

"Acrescenta novo item ao parágrafo único do art. 285 da Consolidação das Leis do Trabalho, dispondo sobre o serviço dos trabalhadores na movimentação de mercadorias." (Diário Oficial, 6-4-54.)

**Decreto n.º 36.025, de 12-8-54:**

"Regulamenta a Lei n.º 2.196, de 1.º de abril de 1954, que dispõe sobre os serviços executados pelos Sindicatos de Arrumadores, e dá outras providências." (Diário Oficial, 16-8-54.)

**Decreto n.º 36.818, de 25-1-55:**

"Regulamenta o art. 586 da Consolidação das Leis do Trabalho, expedida pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e dá outras providências." (Diário Oficial, 26-1-55.)

**Lei n.º 2.693, de 23-12-55:**

"Altera os arts. 524, 530, 538, 611 e 857 da Consolidação das Leis do Trabalho." (Diário Oficial, 29-12-55.)

**Decreto Legislativo n.º 24, de 29-5-56:**

"Aprova as Convenções do Trabalho de número 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 82, 89, 95, 96, 99, 100 e 101, concluídas em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho." (Diário Oficial, 1-6-56.)

**Lei n.º 2.802, de 18-6-56:**

"Modifica o art. 565 do Decreto-Lei n.º 9.502, de 23 de julho de 1946." (Diário Oficial, 22-6-56.)

**Lei n.º 2.860, de 31-8-56:**

"Estabelece prisão especial para os dirigentes das entidades sindicais e para o empregado no exercício de representação profissional ou no cargo de administrador sindical." (Diário Oficial, 3-9-56.)

**Lei n.º 2.872, de 19-9-56:**

"Revoga o § 7.º do art. 264 e altera o art. 266 do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943." (D.O., 19-9-56.)

**Decreto n.º 40.078, de 9-10-56:**

"Autoriza a filiação de entidades sindicais patronais ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção." (Diário Oficial, 12-10-56.)

**Decreto n.º 40.401, de 21-11-56:**

"Expede Regulamento para a Comissão do Imposto Sindical (CIS) e Comissão Técnica de Orientação Sindical (CTOS)." (Diário Oficial, 19-12-56.)

**Lei n.º 3.022, de 19-12-56:**

"Modifica a alínea c do art. 580 do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943." (Diário Oficial, 19-12-56.)

**Decreto n.º 41.721, de 25-6-57:**

"Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho aprovadas pelo Decreto Legislativo n.º 24, de 1956." (Diário Oficial, 28-6-57.)

**Lei n.º 3.265, de 22-9-57:**

"Modifica disposições da Consolidação das Leis do Trabalho." (Diário Oficial, 24-9-57.)

**Decreto n.º 43.802, de 23-5-58:**

"Transfere os servidores da C.I.S. para o regime de seguro social do IPASE e dá outras providências." (Diário Oficial, 27-5-58.)

**Decreto n.º 46.982, de 8-10-59:**

"Dispõe sobre a movimentação das contas bancárias da CIS e da CTOS." (Diário Oficial, 9-10-59.)

**Decreto n.º 47.959, de 26-3-60:**

"Aprova o Regimento da C.T.O.S." (Diário Oficial, 6-4-60.)

**Decreto n.º 50.270, de 9-2-61:**

"Dissolve a Comissão do Imposto Sindical e dá outras providências." (Diário Oficial, 9-2-61.)

**Decreto n.º 50.323, de 7-3-61:**

"Dispõe sobre a composição da Comissão Técnica de Orientação Sindical e dá outras providências." (D.O., 7-3-61.)

**Decreto n.º 50.376, de 22-3-61:**

"Prorroga por mais 90 dias o prazo a que se refere o art. 2.º do Decreto número 50.270, de 9 de fevereiro de 1961." (Diário Oficial, 23-3-61.)

**Decreto n.º 50.500, de 26-4-61:**

"Prorroga por 45 dias o prazo a que se refere o art. 2.º do Decreto n.º 50.323, de 7 de março de 1961." (Diário Oficial, 26-4-61.)

**Decreto n.º 50.781, de 10-6-61:**

"Prorroga por 45 dias o prazo a que se refere o art. 2.º do Decreto n.º 50.323, de 7 de março de 1961." (Diário Oficial, 10-6-61.)

**Decreto n.º 50.936, de 12-7-61:**

"Restabelece o funcionamento do Plenário da Comissão do Imposto Sindical e dá outras providências." (Diário Oficial, 12-7-61.)

**Decreto n.º 51.011, de 24-7-61:**

"Dispõe sobre a Comissão Técnica de Orientação Sindical e dá outras providências." (Diário Oficial, 25-7-61, ret. 26-7-61.)

**Decreto n.º 1.464, de 18-10-62:**

"Aprova o Regimento da Comissão de Enquadramento Sindical." (Diário Oficial, 19-10-62, ret. 23-10-62.)

**Lei n.º 4.140, de 21-9-62:**

"Altera as alíneas b e c do art. 580 do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 e dá outras providências." (Diário Oficial, 2-10-62.)

**Lei n.º 4.214, de 2-3-63:**

"Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural." (Diário Oficial, 18-3-63, ret. 22-3-63.)

**Decreto n.º 52.454, de 9-9-63:**

"Altera a redação do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 50.936, de 12 de julho de 1961." (Diário Oficial, 10-9-63.)

**Decreto n.º 53.874, de 30-3-64:**

"Altera a redação do art. 9.º e parágrafo único do Decreto n.º 51.011, de 24 de julho de 1961." (Diário Oficial, 31-3-64.)

**Lei n.º 4.330, de 1-6-64:**

"Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal." (Diário Oficial, 3-6-64, ret. em 15-6 e 19-6-64.)

**Lei n.º 4.357, de 16-7-64:**

"Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre renda, e dá outras providências." (Diário Oficial, 17-7-64, ret. em 22-7-64.)

**Lei n.º 4.589, de 11-12-64:**

"Extingue a Comissão do Imposto Sindical, a Comissão Técnica de Orientação Sindical, cria órgãos no Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências." (D.O., 17-12-64.)

**Decreto n.º 55.784, de 19-2-65:**

"Aprova o Regulamento de que trata o art. 29 da Lei n.º 4.589, de 1964." (Diário Oficial, 24-2-65, ret. 8-3-65.)

**Decreto n.º 55.838, de 12-3-65:**

"Retifica o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 55.784, de 19 de fevereiro de 1965, nos dispositivos que menciona." (Diário Oficial, 15-3-65, ret. 29-3-65.)

**Decreto n.º 56.263, de 6-5-65:**

"Aprova o regimento do Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho (DNSHT)." (Diário Oficial, 11-5-65, ret. 20-5-65.)

**Lei n.º 4.725, de 13-7-65:**

"Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências." (Diário Oficial, 13-7-65, ret. em 14-7-65.)

**Lei n.º 4.755, de 18-8-65:**

"Dispõe sobre a forma de fixação do Imposto Sindical devido pelos estabelecimentos rurais e dá outras providências." (Diário Oficial, 23-8-65, ret. 13-9-65.)

**Decreto n.º 56.751, de 18-8-65:**

"Retifica o art. 1.º, item VII, do Decreto n.º 55.784, de 19 de fevereiro de 1965." (Diário Oficial, 24-8-65.)

**Decreto n.º 57.146, de 1-11-65:**

"Atualiza conforme o disposto no art. 9.º da Lei n.º 4.357, de 16-7-64, as multas previstas na Legislação do Trabalho." (Diário Oficial, 4-11-65.)

**Lei n.º 4.903, de 16-12-65:**

"Dá nova redação ao art. 2.º e ao § 1.º do art. 6.º da Lei n.º 4.725, de 13 de julho de 1965, que estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências." (Diário Oficial, 20-12-65.)

**Lei n.º 4.923, de 23-12-65:**

"Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências." (D.O., 29-12-65, ret. em 26-1-66.)

**Decreto-Lei n.º 3, de 27-1-66:**

"Disciplina as relações jurídicas do pessoal que integra o sistema de atividades portuárias; altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho e dá outras providências." (Diário Oficial, 27-1-66.)

**Decreto n.º 57.870, de 25-2-66:**

"Institui o Programa Especial de Bolsas de Estudo para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes." (Diário Oficial, 28-2-66.)

**Decreto-Lei n.º 5, de 4-4-66:**

"Estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal S.A. e dá outras providências." (Diário Oficial, 5-4-66, ret. 18-4-66.)

**Decreto n.º 58.155, de 5-4-66:**

"Constitui o "Fundo de Assistência ao Desempregado", regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências." (Diário Oficial, 11-4-66, ret. em 14-4-66.)

**Decreto n.º 58.550, de 30-5-66:**

"Aprova o Regimento do Departamento Nacional de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho e Previdência Social." (Diário Oficial, 1-6-66, ret. em 8-6-66.)

**Decreto n.º 58.681, de 21-6-66:**

"Retifica o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 55.784, de 19 de fevereiro de 1965, nos dispositivos que menciona." (Diário Oficial, 27-6-66.)

**Decreto n.º 58.684, de 21-6-66:**

"Institui o plano de assistência aos trabalhadores desempregados, estabelece as normas de seu custeio e dá outras providências." (Diário Oficial, 23-6-66.)

**Decreto n.º 58.840-A, de 15-7-66:**

"Aprova o Regimento do Conselho Superior do Trabalho Marítimo e dá outras providências." (D.O., 26-7-66.)

**Lei n.º 5.107, de 13-9-66:**

"Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências." (Diário Oficial, 14-9-66.)

**Decreto-Lei n.º 20, de 14-9-66:**

"Introduz modificações na Lei n.º 5.107, de 13-9-66, que cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências." (Diário Oficial, 15-9-66.)

**Decreto-Lei n.º 22, de 11-10-66:**

"Aplica aos servidores das empresas de navegação autárquicas ou paraestatais, regidos pela legislação do funcionalismo público, a proibição prevista no art. 566 da Consolidação das Leis do Trabalho." (Diário Oficial, 12-10-66.)

**Lei n.º 5.172, de 25-10-66:**

"Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios." (Diário Oficial, 27-10-66, ret. em 31-10-66.)

**Decreto-Lei n.º 27, de 14-11-66:**

"Acrescenta à Lei n.º 5.172, de 25-10-66, artigo referente às contribuições para fins sociais." (Diário Oficial, 14-11-66.)

**Decreto n.º 59.820, de 20-12-66:**

"Aprova o Regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)." (Diário Oficial, 27-12-66.)

**Decreto-Lei n.º 127, de 31-1-67:**

"Dispõe sobre a operação de carga e descarga de mercadorias nos portos organizados e dá outras providências." (Diário Oficial, 1-2-67, ret. em 15-2-67.)

**Decreto-Lei n.º 148, de 8-2-67:**

"Dispõe sobre a organização da vida rural, investidas das associações rurais nas funções e prerrogativas do órgão sindical." (Diário Oficial, 9-2-67.)

**Decreto n.º 60.186, de 8-2-67:**

"Dispõe sobre o Programa Especial de Bolsas de Estudos para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes." (Diário Oficial, 10-2-67.)

**Decreto-Lei n.º 151, de 9-2-67:**

"Dispõe sobre os depósitos bancários do SESI, SESC, SENAI, SENAC e das entidades sindicais." (D.O., 13-2-67, ret. em 22-2-67.)

**Decreto-Lei n.º 229, de 28-2-67:**

"Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e dá outras providências." (Diário Oficial, 28-2-67.)

**Decreto-Lei n.º 300, de 28-2-67:**

"Dispõe sobre as penalidades pela falta de pagamento da contribuição sindical rural." (Diário Oficial, 28-2-67, ret. em 10-3-67.)

**Decreto n.º 60.473, de 14-3-67:**

"Institui uma Comissão Interministerial para a elaboração da regulamentação do Decreto-Lei n.º 127, de 31 de janeiro de 1967." (Diário Oficial, 21-3-67.)

**Decreto n.º 61.314, de 8-9-67:**

"Provê sobre a educação cívica nas instituições sindicais e a campanha em prol da extinção do analfabetismo." (Diário Oficial, 11-9-67.)

# A APOSENTADORIA

## DO SERVIDOR PÚBLICO

*Humberto Meyer de Souza Mello*

*Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

*"E havendo Deus acabado no dia  
VII, a sua obra, que tinha feito,  
descansou."*

(GENESIS, II, 2)

### GENERALIDADES

Aposentadoria é o afastamento do funcionário, do serviço ativo, com percepção integral ou parcial do vencimento.

A aposentadoria resulta da quebra da produtividade do indivíduo, da redução de sua capacidade de trabalho, quer por motivo de idade, quer pela evolução das doenças, até o estado de invalidez.

Não permitindo a Constituição outras condições para a aposentadoria, o rendimento baixo de funcionário só será motivo para readaptação; conveniências de serviço ou política não podem influir para a inatividade do funcionário.

Sòmente após a divulgação do ato é que o funcionário pode ser desligado do serviço.

Após a sua decretação, a aposentadoria é fato jurídico perfeito e acabado, escapando, mesmo em função de legislação futura, de revisão.

Mesmo agravados os fatos determinantes da aposentadoria, de modo a ser o aposentado enquadrado em outro dispositivo que a garanta, a forma pela qual foi concedida é inalterável.

"O direito à aposentadoria é um direito condicionado. Dentro da tese estatutária a situação do emprego encontra seu fundamento na lei, e varia de acôr-

do com esta, aplicando-se a lei nova a todos que se encontrarem em exercício, salvo para os que tiverem satisfeito os requisitos estabelecidos para a aquisição de direitos pela legislação anterior. Assim, o direito à aposentadoria não se corporifica no momento do ingresso do funcionário nos quadros da Administração. Enquanto permanecer em exercício as condições existentes naquele momento podem ser modificadas, sem que ele possa pleitear a proteção do direito anterior. A sua aposentadoria será regulada pela legislação que vigorar quando forem satisfeitas as condições previstas para a sua concessão. Daí se pode inferir que o direito à aposentadoria somente nessa ocasião se corporifica. Até então desfrutava o interessado de um interesse legítimo, de uma expectativa de direito, amparada pela lei." (1)

A qualidade do funcionário é levada em conta para a concessão da aposentadoria. Assim, os extramunerários só podem ser aposentados por invalidez, por implemento de idade ou, ainda, se vítima de acidente em serviço, de doença profissional ou doença grave especificada — dependendo a aposentadoria por outros motivos de um prazo de carência de três anos, excluído o benefício por motivo de doença prolongada por mais de dois anos ou por prêmio que se refira a tempo de serviço prestado; os interinos não têm direito à aposentadoria por implemento de idade, além das restrições feitas aos extramunerários; o funcionário em comissão goza do benefício quando conta com mais de 15 anos de exercício efetivo ininterrupto.

Até a proclamação da República os funcionários públicos não tinham direito à aposentadoria, que era graça concedida mercê de El Rey a seus vassallos.

O direito à aposentadoria é um preceito constitucional que nasceu e evoluiu a partir de 1891. A primeira Constituição republicana, em seu artigo 75, prescrevia que a aposentadoria só poderia ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação. As Constituições posteriores estenderam este benefício a qualquer caso de invalidez, à velhice e a determinado número de anos de serviço ativo.

A concessão da aposentadoria não depende de qualquer contribuição do servidor e não depende de razão contratual, mas de determinação legal. Entendem-se por classes passivas o conjunto de

pessoas que cobram uma quantia ao Estado sem prestar-lhe algum serviço. As pensões, quantias destinadas a este fim, são gratuitas ou de direito. As primeiras concedem-se por leis especiais como recompensa a serviços especiais de heróis e beneméritos da pátria; as segundas condicionam-se à função pública e se consideram mais como um direito do empregado. (2)

As classes passivas só podem estar constituídas por aquelas pessoas que, havendo consagrado sua vida ao serviço do Estado, chegaram a uma idade ou a uma situação física em que adquiriram o direito ao descanso, ou a uma fase em que, não estando em condições de continuar trabalhando, o Estado deve assegurar-lhes um retiro condigno, ou, ainda, quando se trata de pessoas cuja qualificação de herói ou benemérito basta, por si só, para justificar a proteção do Estado. (3)

A natureza jurídica da aposentadoria varia de acordo com a forma da sua concessão. Ora decorre do próprio exercício do cargo e está compreendida como um dos direitos do cargo, ora depende de contribuições voluntárias ou impostas, e tem caráter de seguro social. (4)

A aposentadoria concedida por desconto fixo, com provento proporcional ao período de desconto e ao vencimento descontado é mais corretamente chamada de **seguro**.

Na expressão inativo estão compreendidos o aposentado e o disponível.

Difere a aposentadoria da disponibilidade por ser esta caracterizada pelo afastamento transitório.

O disponível, ao contrário do aposentado, não pode traçar rumos definitivos à sua vida, pois continua subordinado à vontade da Administração; o aposentado não pode ser convocado, em época alguma, para o serviço ativo, por imposição da Administração.

(1) Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho — "Aposentadoria" in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, de Carvalho Santos.

(2) Recaredo Fernandez de Velasco y Calvo, cit. de "*Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*" por J. M. de Carvalho Santos, coadjuvado por José de Aguiar Dias, vol. IV, pág. 37, 1.<sup>a</sup> col. — tradução nossa.

(3) Bullrich in J. M. C. Santos, op. cit. pág. 37, 2.<sup>a</sup> col.

(4) *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*.

Chama-se reversão o processo pelo qual o aposentado reingressa no serviço ativo.

Dá-se a reversão quando para isto há vontade do aposentado e interesse da Administração, desaparecidos os motivos determinantes da aposentadoria.

Não tem o Estado poder coercitivo a respeito da reversão.

A disponibilidade decorre de questões de serviço como extinção de cargo, inexistência de cargo em que possa ser efetuada a reintegração etc.

Chama-se **provento** a parte ou o todo do vencimento do funcionário aposentado.

O aposentado não perde sua condição de funcionário; deixa de ser, apenas, o titular de um cargo.

Todos os servidores podem ser aposentados, segundo legislação específica, de acordo com sua categoria, e este direito não está condicionado à estabilidade.

A aposentadoria, como a exoneração, a demissão, a promoção, a transferência, a posse em outro cargo e o falecimento, declara a vacância do cargo.

O aposentado poderá exercer apenas cargos de provimento em comissão, perdendo o provento da inatividade enquanto estiver em exercício.

Os proventos são proporcionais ao tempo de serviço, cálculo feito na base de 1/30 por ano de atividade, de tal modo que a 30 anos de serviço correspondam 30/30 do vencimento e, em hipótese alguma o provento pode ser inferior a 1/3, nem superior ao vencimento da atividade.

Em muitos países, a aposentadoria, direito do servidor público criado pela Lei Maior (5), recebe novo tratamento, em pormenores, na lei ordinária. Nos Estados Unidos da América do Norte, o governo federal trabalha com planos de aposentadoria mediante contribuições e sem contribuições. A categoria do funcionário decide quando deve haver ou não contribuição para a aposentadoria, sendo necessários cinco anos de serviço para que o contribuinte faça jus aos proventos de seu plano. A idade limite para o pedido de aposentadoria é 70 anos quando o servidor tem, pelo menos, 15 anos de serviço ativo, devendo completar este tempo mesmo após os 70 anos de idade para tal benefício. Aposenta-se

com os vencimentos integrais o funcionário que contar 30 anos de serviço e 60 de idade, ou 15 de serviço e 62 de idade; com vencimentos reduzidos os de 30 anos de serviço e idade entre 55 e 60. (6).

Na Itália (7) o empregado civil do Estado, não pertencendo a categoria particular, deve, obrigatoriamente, ser aposentado ao cumprir os 65 anos de idade, sendo a Administração responsável pela aposentadoria do funcionário que contar 40 anos de serviço; na Grécia o funcionário que contar 35 anos de serviço real, desde que tenha idade superior a 56 anos (8). No México (9), desde 1761, o governo colonial dispôs sobre a pensão do empregado público criando um montepio com finalidades de assistência social para o servidor do vice-reinado. Em 1837 o benefício passou a ser concedido somente em casos de "suprema vejez". Mais tarde, 30 anos de serviço eram suficientes para a aposentadoria de professores. Atualmente a idade limite está fixada nos 55 anos, levada em conta a idade média de vida como resultado de pesquisas realizadas pelo governo. O aposentado, até 15 anos de serviço, recebe 40% do vencimento integral da atividade, estando a cota de 100% reservada para os que cumpriram 30 anos de trabalhos reais.

A França entende ser o princípio da aposentadoria um direito ao funcionário que conta com mais de 30 anos de serviço ou mais de 60 anos de idade, adotando outro critério para classes em que as condições de idade ou serviço sejam mais ou menos severas (10).

- (5) Cf. *Juris — Classeur Administratif*, fasc. 183, n.º 68. Não encontramos referência à aposentadoria nas constituições da França, Itália, Polónia, Grécia, Hungria, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, China, Chile, México.
- (6) Cf. *Public Personnel Management* — William G. Torpey.
- (7) Cf. *Il Nuovo Statuto e da Carreira Degli Impiegati Civili Degli Stato* — A. Bernati, E. Di Giambattista — 2.ª edição.
- (8) *Annuaire de Législation Française et Etrangère*, 1964, Tomo XIII.
- (9) *Legislacion sobre Pensiones* — Secretaria de Hacienda y Credito Publico — Direccion General de Crédito, 1958.
- (10) Cf. *Juris — Classeur Administratif* — Tomo 1, fasc. 183, pág. 7, III (Mise a la retraite).

Na Tchecoslováquia (11) novos critérios orientam a estrutura das pensões: o círculo das pessoas beneficiadas pela seguridade social foi alargado de maneira a englobar toda a população assalariada (12). No que concerne à pensão por velhice e à pensão por invalidez, as pessoas são distribuídas por três categorias: a primeira compreende os indivíduos que trabalham no subsolo, sob ar comprimido, e em outras atividades semelhantes, segundo uma lista de empregos que figura no texto da lei; a segunda diz respeito aos indivíduos que operam sob condições de trabalho desfavoráveis segundo, também, lista de empregos assim considerados; a terceira abrange todas as profissões não constantes em nenhuma das listas acima referidas. Tal distribuição em categorias visa, sobretudo, a estipulação da contribuição que cada servidor deve recolher a fim de adquirir direito à aposentadoria. Há duas categorias de pensões: a facultativa, que pode ser pensão-pessoal, pensão-social, pensão-espósa e a obrigatória, que pode ser pensão-velhice, pensão-invalidez, pensão-viuvez, pensão-orfandade. O direito à pensão-velhice nasce à idade de 60 anos completos e após 26 anos de serviços prestados. Para os trabalhadores da primeira categoria, este direito nasce aos 55 anos e, para as mulheres, entre 53 e 57 anos, segundo o número de filhos. No cálculo da pensão-velhice, o montante da pensão é diretamente proporcional ao tempo de serviço e ao salário da atividade. Segundo a categoria do trabalho, a base é de 50, 55 ou 60% do salário bruto, havendo um acréscimo de 1, 2 ou 5%, respectivamente, por ano de serviço além dos 25 exigíveis (13).

Na Finlândia, além dos dispositivos tradicionais e comuns a diversos países, uma nova lei (14) cria o suplemento devido ao empregado que, tendo a idade de 65 anos, seja acometido de doença que o incapacite para o trabalho ou que, em virtude de evento mórbido, necessite da companhia de outra pessoa.

No Líbano a pensão é entendida em termos de indenização de fim de serviço, após 20 anos de trabalhos. O inválido faz jus a 50% do vencimento da atividade e a pessoa de 60 anos ao vencimento integral (15).

## COMENTÁRIOS

A Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937 estabelecia que o funcionário que contasse mais de 35 anos de serviço efetivo teria direito à aposentadoria com todos os vencimentos do cargo que estivesse exercendo, há mais de dois anos, mesmo que em comissão; o de mais de 40 anos de serviço, quando aposentado, teria direito a todos os vencimentos do cargo que exercia, inclusive as gratificações que recebesse em virtude de lei (16).

A 16 de maio de 1938, a Lei Constitucional n.º 2, restabelecendo, por tempo indeterminado, a faculdade constante do art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937, permitia a aposentadoria ou a reforma, de acordo com a legislação em vigor dos funcionários civis e militares cujo afastamento fôsse imposto, a juízo exclusivo do governo, pelo interesse do serviço público ou pela conveniência do regime (17).

O Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, dispoendo sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, permitia a aposentadoria do funcionário que atingisse a idade limite fixada na Constituição ou nas leis espe-

(11) Lei n.º 101, de 4 de junho de 1964 — *Annuaire de Législation Française et Étrangère*, pags. 426 e 427.

(12) Existe uma regulamentação especial para os membros das cooperativas e para as pessoas economicamente independentes.

(13) A pensão-velhice parcial é concedida à idade de 65 anos, de serviço na base de 2% do salário bruto, por ano de emprego, não podendo o total ser inferior a 300 coroa, o máximo estando estabelecido em 90% do vencimento da atividade.

(14) N.º 349/63.

(15) *Annuaire de Législation Française et Étrangère*, pág. 344.

(16) O art. 2.º desta lei dispunha sobre o caso particular que houvesse atingido 68 anos de idade nos termos do art. 170, n.º 3, da Constituição em vigor. O Decreto-Lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, após longo consideranda, revigora este artigo e leva seus efeitos até os funcionários da Prefeitura do Distrito Federal.

(17) D.O. de 17-3-38.

ciais (18), do funcionário inválido para o exercício de sua função, do invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, do acometido de qualquer das doenças especificadas (tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra e paralisia), do enfermo que, após o gozo de 24 meses de licença, não estivesse em condições de reassumir o cargo. A aposentadoria dependeria, nestes casos, de inspeção médica e só seria decretada quando a readaptação fôsse impossível. Fora destes casos, poderiam ser aposentados independentemente da inspeção de saúde os funcionários cujo afastamento se imusesse, a juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime e, *ex-officio*, ou a requerimento, os que contassem mais de 35 anos de efetivo serviço e fôsem julgados merecedores desse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública (19). A aposentadoria compulsória era decretada quando o funcionário contasse 68 anos de idade, sendo permitido, a leis posteriores, a redução do limite de idade em virtude da natureza especial de determinados cargos ou carreiras. Caberia, obrigatoriamente, ao serviço de pessoal, a iniciativa do expediente para o processo de aposentadoria. O provento seria proporcional ao tempo de serviço, razão de 1/30 por ano de exercício, não podendo o calculado ser inferior a 1/3 do vencimento da atividade, nem superior aos 3/3. Fôsse qual fôsse o tempo de serviço do invalidado em serviço e do atacado pelas doenças já mencionadas, o provento seria igual ao vencimento integral do cargo que ocupasse na ativa. O funcionário só seria afastado do exercício do cargo a partir da data do laudo médico referente à inspeção obrigatória. O ocupante de cargo de provento efetivo que exercesse cargo em comissão, ao contar 15 anos de serviços ininterruptos, poderia ser aposentado com provento calculado sobre o total recebido durante a atividade. Os funcionários de carreira de diplomata teriam proventos calculados sobre a remuneração percebida no Brasil. A aposentadoria só produziria efeitos a partir do respectivo decreto. A reversão, definida como o ato pelo qual o aposentado reingressa no serviço público, após verificação, em processo, de que não subsistem os motivos determinantes da aposentadoria, dependia sempre do despa-

cho do Presidente da República e não era possível se o funcionário já contasse 58 anos de idade. Em nenhum caso poderia efetuar-se a reversão sem que, mediante inspeção médica, ficasse provada a capacidade para o exercício da função. Far-se-ia a reversão, de preferência, ao mesmo cargo, mas, em casos especiais, e a juízo do governo, respeitada a habilitação profissional, poderia o aposentado reverter ao serviço em cargo diferente, exigindo-se, para o cargo de carreira, a existência de vaga que devesse ser preenchida por merecimento. A reversão dava direito à contagem do tempo de aposentado para nova aposentadoria. As causas para a cassação da aposentadoria eram: prática de ato incurso nas leis relativas à segurança nacional ou à defesa do Estado, falta grave praticada no exercício do cargo antes da decretação da aposentadoria, condenação judicial por crime cuja pena importasse em demissão ao funcionário em atividade, aceitação ilegal de cargo ou função pública, exercício de advocacia administrativa, contrato de natureza comercial ou industrial com o governo, aceitação de representação de Estado estrangeiro sem prévia autorização do Presidente da República e a prática de usura em qualquer de suas formas. O Estatuto vigente (20) conhece apenas quatro causas para a cassação da aposentadoria: prática de falta grave no exercício do cargo ou função, aceitação ilegal de cargo ou função pública, aceitação de represen-

(18) A Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937, entendendo que, ao atingir a idade limite, o funcionário está presumidamente inválido e sua capacidade de trabalho é limitada, determinava a concessão do provento correspondente ao vencimento integral para tais casos e ordenava a revisão nos cálculos dos proventos correspondentes às aposentadorias concedidas antes de sua vigência, a partir da promulgação da Carta de 1934. Revogando tal dispositivo, o Estatuto que focalizamos estabeleceu, para a aposentadoria por implimento de idade, o provento proporcional ao tempo de serviço. A idade limite, de acordo, agora, com a Carta de 1937, era de 68 anos. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 8.906, de 24 de janeiro de 1946, restabeleceu o direito ao provento integral para os aposentados por este motivo, norma conservada pelo atual Estatuto dos Funcionários, mais adiante comentado.

(19) Chamamos a atenção para o prêmio concedido *ex-officio*, forma legal de abrir vaga ou castigar o funcionário que deixasse continuar na ativa.

(20) Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, art. 212.

tação de Estado estrangeiro sem prévia autorização do Presidente da República e prática da usura em qualquer das suas formas.

O Decreto-Lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, dispondo sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, permitia-a aos que atingissem a idade de 68 anos ou a idade que, em virtude de lei que levasse em conta fatores como natureza de serviço, fôsse posteriormente fixada. O inválido para o exercício de sua função, o invalidado em serviço, o doente profissional e o atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia gozavam do mesmo direito. Salvo o caso dos acidentados em serviço, a aposentadoria só poderia ser concedida quando o extranumerário contasse pelo menos 3 anos de serviço e, salvo o caso do que completasse 68 anos de idade, a aposentadoria só seria decretada quando não coubesse a licença. Outros dispositivos deste Decreto-Lei regulam as implicações do processo de aposentadoria, distribuem responsabilidades pelo seu andamento e regulam a periodicidade das inspeções médicas etc. A parte final reserva-se às disposições transitórias. Em 1962, a Lei n.º 4.068, de 10 de junho, dispondo sobre a não aplicação das normas do comentado Decreto-Lei, determina que, após a vigência da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, ao servidor extranumerário, de qualquer categoria, julgado incapaz por motivo de acidente no exercício de suas atribuições, de doença profissional ou das moléstias especificadas em lei, aplicar-se-ão as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (21). Esta lei determinou ainda a revisão dos proventos de inatividade dos extranumerários já aposentados e permitiu a abertura de crédito especial para atender às despesas relativas ao pagamento de proventos iguais aos vencimentos integrais.

A Lei n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, dispondo sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais, cumpria, na época, o papel de um estatuto de funcionários públicos. Regulando todos os direitos e deveres dos servidores civis, determinava que a lei regulasse as condições da aposentadoria (22) e o funcionário aposentado pudesse reverter ao serviço público (23) mediante inspeção médica que provasse a capacidade para

o exercício da função; a reversão poderia fazer-se a pedido ou *ex-officio*, respeitada, sempre, a habilitação profissional; a reversão *ex-officio* não poderia ter lugar em cargo de vencimento inferior ao provento da inatividade e seria cassada a aposentadoria do funcionário que revertisse e não entrasse em exercício dentro do prazo legal. Não poderia reverter o funcionário que contasse mais de 58 anos de idade e seria aposentado, no cargo anteriormente ocupado, o funcionário em disponibilidade que fôsse julgado incapaz, em inspeção de saúde. Para o cálculo do provento da aposentadoria seria levado em conta o período de disponibilidade. O provento da aposentadoria seria igual ao vencimento ou remuneração da atividade, no caso de o funcionário aposentado, a pedido ou *ex-officio*, ter ocupado cargo de provento efetivo e contar mais de 35 anos de serviço (24); vencimentos integrais também para o aposentado compulsoriamente por invalidez em consequência de acidente ou agressão não provocada, no exercício de suas atribuições, para o aposentado por doença profissional, para o atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que o impedisse de locomoção; vencimentos proporcionais ao tempo de serviço prestado, à razão de 1/30 por ano para o aposentado que contasse 68 anos de idade, ou outro limite que a lei estabelecesse para determinados cargos ou carreiras tendo em vista a natureza especial de suas atribuições, para o aposentado em virtude de invalidez para o exercício de sua função e para o afastado por imposição do interesse do serviço público ou por conveniência do regime. A lei poderia permitir a aposentadoria com provento igual ao vencimento ou remuneração da atividade, antes de 30 anos de efetivo serviço, para os funcionários de determinados cargos e carreiras, tendo em vista a natureza especial das suas atribuições. O provento da aposentadoria não poderia ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a seu 1/3. As disposições re-

(21) Arts. 178 e 182, b.

(22) Art. 19.

(23) Art. 24.

(24) ... Julgado merecedor desse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

— Art. 30 combinado com art. 31, I.

lativas à aposentadoria aplicar-se-iam ao funcionário em comissão que contasse mais de 15 anos de exercício efetivo e ininterrupto em cargo de provimento dessa natureza, fôsse ou não ocupante de cargo de provimento efetivo (25). O funcionário interino não tinha direito à aposentadoria (26). A acumulação remunerada, de disponibilidade e aposentadoria, bem como a de uma ou outra com cargo ou função era proibida (27). O funcionário ocupante de cargo efetivo, aposentado, poderia ser nomeado para cargo em comissão, perdendo, durante o exercício nesse cargo, o vencimento ou remuneração do cargo efetivo, ou provento da inatividade, salvo se optar pelo mesmo. Optariam, também, pelo vencimento ou remuneração do respectivo cargo ou pelo provento da inatividade o funcionário ocupante de cargo efetivo, aposentado, que por nomeação do Presidente da República, exercesse funções de governo ou administração em qualquer parte do território nacional, o funcionário estadual ou municipal, ocupante de cargo efetivo, aposentado, que por nomeação do Governador exercesse iguais funções em qualquer ponto do Estado. Ressalvados estes casos, nenhum funcionário ocupante de cargo efetivo, aposentado, poderia exercer, em comissão, outro cargo ou função sem prévia autorização do governador ou prefeito, conforme o caso; enquanto durasse o exercício, perderia as vantagens do cargo efetivo ou da inatividade. Os proventos da inatividade não poderiam ser objeto de arresto, sequestro ou penhora (28).

Proibindo a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, ou outras entidades autárquicas, o Decreto-Lei n.º 5.643, de 5 de julho de 1943, não compreendia, na proibição de acumular, nem estabelecia quaisquer limites para a percepção conjunta de pensões civis ou militares, percepção de pensão com vencimento, remuneração ou salário de cargo, função ou emprego público, percepção de pensão com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma. Quando não fôsse possível a acumulação de benefícios, o empregado ou funcionário ficaria sujeito, apenas, à contribuição para o órgão ou entidade de cujos benefícios pudesse se utilizar (29).

Ao comentar o Decreto-Lei n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, disséramos que o funcionário interino não tinha direito, por suas disposições (30), à aposentadoria. A 17 de janeiro de 1946, o Decreto-Lei n.º 8.704 determina que o funcionário interino seja aposentado quando invalidado para o exercício de sua função, quando invalidado em consequência de acidente ou agressão não provocada, no exercício de suas atribuições, ou de doença profissional e quando atacado pelas doenças graves e incuráveis já diversas vezes referidas. Para a hipótese da invalidez em função do serviço, só seria concedida a aposentadoria após um período de carência de 3 anos, contando-se, para este dispositivo, como tempo de efetivo serviço os períodos de licença para tratamento de saúde. Os interventores federais nos Estados foram autorizados, por este Decreto-Lei, a modificar, nesse sentido, os estatutos dos funcionários estaduais e municipais (31).

Dispondo sobre a acumulação de aposentadorias e pensões, o Decreto-Lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1946, considerando que os benefícios da previdência social revestem o caráter técnico e seguro, embora obrigatório, e que por isso suas prestações são condicionadas a contribuições previamente recebidas e que, não havendo o que proibir no exercício, por um mesmo indivíduo, de mais de um emprego privado, ou de um emprego privado e um público, e entendendo que, por isso, nada mais natural do que um indivíduo fruir dos benefícios gerados por seu esforço, o Decreto-Lei n.º 8.821

(25) Art. 32.

(26) Art. 33, alterado pelo Decreto-Lei número 8.704, de 17-1-46.

(27) Art. 39, II.

(28) Arts. 41, 42 e 49.

(29) Os indivíduos que estivessem, na época, fazendo a múltipla contribuição deveriam optar pela que lhe conviesse; as entidades receptoras deveriam fazer a transferência das contribuições já recolhidas em caso desta ordem, deduzidas as quantias referentes a benefícios já prestados.

(30) Art. 33. A nota de rodapé, referente ao comentário desta Lei, indica o Dec-Lei n.º 8.704, de 17 de janeiro de 1946, como modificador do citado artigo. Cf. ementário.

(31) O comentário Decreto-Lei também modificou o artigo 186 do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal) criando os mesmos direitos para os interinos do Serviço Público da PDF.

— dizíamos — permitia, sem quaisquer limites, a percepção conjunta de pensões civis e militares, a percepção cumulativa de pensão com vencimento, remuneração ou salário de cargo, função ou emprego público e a percepção cumulativa de pensão com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma (32).

Tendo a Carta Constitucional de 1937, em seu artigo 177, determinado que, dentro do prazo de 60 dias, a contar da data dessa Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se fizer a juízo exclusivo do governo no interesse do serviço público ou por conveniência do regime, a Lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947, surgiu para regularizar a situação dos funcionários afastados do serviço ativo em virtude de tal dispositivo Constitucional (33). Segundo esta Lei, os servidores nela enquadrados poderiam reverter a atividade desde que o requeressem dentro de noventa dias contados de sua promulgação; os militares reformados administrativamente por acusação de caráter político e absolvidos pelo Tribunal de Segurança Nacional foram beneficiados da mesma forma; a acusação poderia ser julgada improcedente, mediante requerimento de revisão do processo, não gerando direito a reversão, de serem percebidas indenizações ou vencimentos atrasados; se o cargo em que fôra aposentado o funcionário civil estivesse preenchido, e não houvesse outro equivalente em que pudesse ser aproveitado, ainda que em serviço diferente, seria êle posto em disponibilidade remunerada, na forma da legislação então vigente e caber-lhe-ia a primeira vaga no mesmo padrão. Estavam, entretanto, excluídos dêste benefício, os funcionários civis ou militares aposentados mediante pedido expresso com fundamento no art. 177 da Constituição de 1937.

A 8 de junho de 1948, a Lei n.º 288, concedendo vantagens a militares e civis que participaram em operações de guerra, estabelecia que o oficial das forças armadas que servira no teatro de operações da Itália, ou tivesse cumprido missões de patrulhamento de guerra em qualquer outro teatro de operações definidas pelo Ministério respectivo, quando transferido para a reserva remunerada, ou reformado, seria previamente promovido ao posto imediato, com os respectivos vencimentos integrais; os

subtenentes, suboficiais e sargentos da FEB, FAB e Marinha de Guerra, que preenchessem as condições exigidas acima, gozariam das mesmas vantagens; os sargentos que possuíssem o curso de comandantes de pelotão, seção ou equivalente, quando transferidos para a reserva ou reformados, seriam promovidos ao posto de segundo tenente, com os vencimentos integrais; os militares que já estivessem na reserva remunerada, ou já se encontrassem reformados, gozariam das mesmas vantagens, desde que satisfizessem as exigências enumeradas. Os militares, inclusive os convocados, incapacitados fisicamente para o serviço, em consequência de ferimentos, ou de moléstias adquiridas no teatro de operações da última guerra, seriam promovidos ao posto imediato ao que tinham quando receberam os ferimentos ou adquiriram a moléstia, e reformados com os vencimentos integrais da última promoção. Idênticos benefícios foram atribuídos aos funcionários públicos federais, estaduais, municipais, de entidades autárquicas ou de sociedades de economia mista, que tivessem participado das referidas operações de guerra. Civis e militares incorporados na Missão Médica que o Brasil enviou à França, em caráter militar, na guerra de 1914 — 1918, foram atingidos por êstes dispositivos. Mais tarde, êstes direitos foram estendidos ao pessoal da Marinha Mercante pela Lei n.º 1.756, de 5 de dezembro de 1952, regulamentada pelo Decreto n.º 36.911, de 15 de fevereiro de 1955, mais tarde alterado pelo Decreto n.º 14.120, de 27 de setembro de 1962. Em 1949, a Lei n.º 776, de 8 de agosto, assegurou vantagens aos militares da FEB mutilados em consequência de ferimento recebido ou moléstia adquirida nas zonas de combate da campanha da Itália. A Lei n.º 3.906, de 19 de junho de 1961, dispõe sobre a aposentadoria dos funcionários federais e dos empregados autárquicos da União, garantiu-lhes promoção a cargo imediatamente superior, se existisse tal categoria no seu quadro, e vencimentos integrais ao se aposentarem, desde que houvessem participado

(32) Cf. esmentário para publicação e revogações expressas determinadas por êste Decreto-Lei.

(33) A Lei Constitucional n.º 2, de 16 de maio de 1938 e o Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 confirmavam o dispositivo do art. 177 da citada Constituição.

de operações de guerra na FEB, FAB ou na Marinha de Guerra do Brasil. A Lei n.º 5.315, de 12 de setembro de 1967, regulamentando o art. 178 da Constituição do Brasil, que dispõe sobre os ex-combatentes da 2.ª Guerra Mundial, principia por definir o que seja um ex-combatente e determina que somente será aposentado com 25 anos de serviço o servidor que o requerer e satisfizer a definição já referida.

Dispondo sobre a aposentadoria dos membros do Ministério Público com os requisitos do art. 30, n.º I e II do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 (34), a Lei n.º 529, de 9 de dezembro de 1948, determinava que os que não foram reintegrados nem postos em disponibilidade, ou foram nomeados para cargos não equivalentes aos que antes exerciam, fossem aposentados com os proventos dos seus antigos cargos. Para a concessão da aposentadoria, seria necessário que se tratasse de funcionários que, no caso de não terem sido exonerados, contassem, então, mais de trinta anos de serviço público, ou, por força de idade, já tivessem sido aposentados compulsoriamente. Eram considerados em disponibilidade os funcionários que não estivessem em nenhum dos casos anteriores e cuja reintegração não fosse possível nos cargos que tivessem ocupado, ou em equivalentes; se não houvesse cargo equivalente, a aposentadoria seria concedida com os vencimentos e vantagens do cargo extinto, mais os acréscimos feitos posteriormente. Seriam revistas as aposentadorias já decretadas, a fim de serem enquadradas nos dispositivos da comentada Lei e o Governo mandaria reexaminar as reclamações sobre que não houvesse opinado a Comissão Revisora de que tratava o texto Constitucional citado, para aproveitar os reclamantes contra os quais nada se apurasse que justificasse a exoneração.

A Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, reajustando os proventos da inatividade dos servidores públicos civis e militares atacados de moléstia grave, contagiosa ou incurável, determinava que os proventos da inatividade desses servidores, ou dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença adquirida no desempenho da profissão, seriam reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou posto. Por esta Lei foi estabelecida a inspeção

médica periódica de dois em dois anos, para os inativos de que trata. A reversão dos funcionários públicos à atividade e a convocação dos militares processar-se-iam de acordo com o laudo favorável da inspeção, independente de quaisquer formalidades; os julgados capazes, que não desejassem retornar ao trabalho, teriam seus proventos de novo revistos, como se na ata do laudo favorável da inspeção médica houvessem normalmente passado à inatividade. Para os efeitos destas disposições, seriam contados pela metade, como tempo de serviço, o intervalo decorrente entre a primeira inspeção, em que se tivesse verificado a moléstia, e a em que se havia positivado a cura. Os proventos não poderiam exceder aos já percebidos durante a fase de incapacidade. Esta Lei, regulamentada pelo Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, que teve seu art. 10 com nova redação dada pelo Dec. n.º 37.772, de 18 de agosto de 1955, foi modificada pela Lei n.º 2.332, de 8 de novembro de 1954 e regulamentada pela Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955 e, posteriormente, regulamentada pelo Decreto n.º 39.862, de 28 de agosto de 1956 (35). Assim caminharam as disposições relacionadas com as determinações acima: O Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, regulamentando a comentada Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, na parte em que reajustara os proventos de inatividade dos servidores civis da União, determinava que, consideradas como moléstias graves as especificadas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (36), incumbia ao órgão de pessoal dos Ministérios ou da repartição diretamente subordinada à Presidência da

(34) Art. 30 — Fica assegurada, aos que se valerem do direito de reclamação instituído pelo parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de julho de 1934, a faculdade de pleitear perante o Poder Judiciário o reconhecimento de seus direitos, salvo quanto aos vencimentos atrasados, reveladas, destarte, quaisquer prescrições, desde que sejam preenchidos os seguintes requisitos: I — terem obtido, nos respectivos processos, parecer favorável, e definitivo, da Comissão Revisora, a que se refere o Decreto n.º 254, de 1 de agosto de 1935; II — não ter o Poder Executivo providenciado na conformidade do parecer da Comissão Revisora, a fim de reparar os direitos dos reclamantes.

(35) Cf. e mentário para esta Lei e todas as normas aqui citadas.

(36) Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, então em vigor. Cf. e mentário.

República a que pertencia o inativo, a promoção, *ex-officio*, da inspeção médica na forma da lei. Para isto, o órgão de pessoal, na época própria, convocaria o inativo para encaminhá-lo ao Serviço de Biometria Médica, a quem competia realizar a referida inspeção. Quando se tratasse de inativo que se encontrasse nos Estados, a inspeção poderia ser realizada por junta médica constituída de três médicos dos serviços federais, civis ou militares, e, na falta destes, de médicos dos serviços estaduais ou municipais. Nesta hipótese, a inspeção ficava sujeita a revisão e homologação do Serviço de Biometria Médica. Se o laudo médico do Serviço de Biometria Médica concluísse pela incapacidade do inativo, teria este seus proventos reajustados aos vencimentos ou salários atuais, na base do cargo ou da função que ocupava quando fôra aposentado. Seriam computados no reajustamento de que tratamos, os aumentos de vencimentos ou salário provenientes de reclassificação, reestruturação ou fusão de cargos e funções, carreiras e séries funcionais. Se o laudo médico concluísse pela capacidade do examinando, o órgão de pessoal competente convocaria o inativo para que por escrito declarasse se desejava ou não voltar à atividade. O julgado capaz que desejasse voltar à atividade reverteria ao cargo ou função mediante decreto lavrado pelo órgão de pessoal competente que o submeteria ao Presidente da República por intermédio do respectivo Ministro de Estado ou dirigente de repartição subordinada ao Presidente da República, independentemente de quaisquer formalidades. A reversão poderia se processar no cargo ou função de vencimento ou salário equivalente aos do cargo ou função que ocupava o inativo à época da aposentadoria; no cargo ou função resultante de transformações posteriores à aposentadoria. Em qualquer dos casos, a reversão seria condicionada à existência de vaga a ser preenchida por merecimento, contando-se o tempo de inatividade para os efeitos do disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. O inativo julgado capaz que não desejasse voltar à atividade teria seus proventos revistos e reajustados como se na data do laudo favorável da inspeção médica houvesse normalmente passado à inatividade. Neste caso, o reajustamento seria proporcional ao tempo de serviço e não poderia exceder aos proventos já percebidos pelo inativo duran-

te a aposentadoria, considerando-se, então, tempo de serviço aquele que já contava o inativo à data da aposentadoria, acrescido de metade do tempo em que esteve incapaz. Caberia à Diretoria da Despesa Pública do Tesouro Nacional rever e reajustar, para cumprimento da Lei n.º 10.150, os proventos dos funcionários públicos civis e dos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>(37)</sup>; apostilar os títulos declaratórios de aposentadoria e providenciar, na forma da lei, o registro correspondente; cancelar o título declaratório de aposentadoria quando sobreviesse reversão. Caberia ao órgão de pessoal competente enviar à Diretoria da Despesa Pública o expediente necessário para fins de reversão e reajustamento ou de cancelamento do título declaratório de aposentadoria, quando ocorresse reversão; providenciar a transferência do valor suplementar dos proventos da aposentadoria, na forma da lei, quando se tratasse da proteção anteriormente referida aos extranumerários; providenciar a inspeção médica acima citada; organizar e manter atualizado um fichário para o controle e satisfatória execução deste decreto. O reajustamento dos proventos obedeceria ao mesmo critério legal que presidira a sua fixação a partir de 1.º de março de 1950 e ficava prometida, por meio de legislação especial, um reajustamento dos proventos dos militares. O Decreto n.º 37.772, de 18 de agosto de 1955, dando ao art. 10 do anterior decreto nova redação, fazia com que o reajustamento de proventos vigorasse a partir de 1.º de março de 1950, fixando data para a retroação dos efeitos deste Decreto. A Lei n.º 2.332, de 8 de novembro de 1954, modificando a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1954, apenas repetiu dispositivos em vigor, tendo em vista os vetos presidenciais. A Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955, procedendo à revisão obrigatória dos proventos dos servidores inativos civis da União, bem como aos dos servidores das autarquias e entidades paraestatais, determinava que o cálculo dos proventos seria feito à base do que percebessem os servidores em atividade, a fim de que seus proventos fôs-

(37) Os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários para efeito de (...) aposentadoria.

sem sempre atualizados. Tratando-se de titulares dos ofícios de justiça que, na atividade, não percebem vencimentos de cofres públicos, o cálculo dos seus proventos, na inatividade, seria feito segundo proporcionalidade de quantias relacionadas à hierarquia de responsabilidades (38). O Decreto n.º 39.882, de 28 de agosto de 1956, regulamentando, também, a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, modificada conforme vimos, considerava amparados, pela lei que regulamentava, os militares em inatividade por motivo de moléstia grave, contagiosa ou incurável especificada em lei, os reformados por invalidez em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doenças adquiridas no desempenho da profissão. Os militares enquadrados nestes dispositivos seriam obrigatoriamente submetidos a inspeção de saúde, renovada de dois em dois anos, excetuados os mutilados da última guerra, já beneficiados pela Lei n.º 776, de 8 de agosto de 1949 (39). Esta Lei, embora diga, em sua ementa, que regulamenta a Lei n.º 1.050, textualmente estende aos militares os benefícios prometidos pelo Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, anteriormente comentado. Mais tarde, a Lei n.º 4.098, de 19 de julho de 1962, dispensou de inspeção médica periódica os funcionários públicos aposentados que contassem 60 anos de idade ou mais de 30 anos de serviço.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (40), dispondo sobre a aposentadoria (41), estabelece que o funcionário será aposentado compulsoriamente aos 70 anos de idade; a pedido, quando contar 35 anos de serviço, ou por invalidez; a aposentadoria por invalidez será sempre precedida de licença por período não excedente de 24 meses, salvo quando o laudo médico concluir pela incapacidade definitiva para o serviço público; será aposentado o funcionário que depois de 24 meses de licença para tratamento de saúde for considerado inválido para o serviço público; a redução do limite de idade para aposentadoria compulsória será regulada em lei especial atendida a natureza de cada serviço; o funcionário será aposentado com vencimento e remuneração integral quando contar 30 anos de serviço ou menos, em casos que a lei determinar, atenta a natureza do serviço, quando invalidado em consequência de acidente no exercício de suas atribuições ou em virtude de doença profissional, quan-

do acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia, cardiopatia grave e outras moléstias que a lei indicar, na base de conclusões da medicina especializada. O acidente é definido como o evento danoso que tiver como causa mediata ou imediata o exercício das atribuições inerentes ao cargo, equiparando-se ao acidente a agressão sofrida e não provocada pelo funcionário no exercício de suas atribuições, devendo a prova do acidente ser feita em processo especial, no prazo de oito dias, prorrogável quando as circunstâncias o exigirem, sob pena de suspensão. A doença profissional é entendida como a que decorre das condições do serviço ou de fatos nele ocorridos, devendo o laudo médico estabelecer-lhe a rigorosa caracterização. O funcionário interino não é beneficiado pela aposentadoria, com vencimento integral, quando completa o tempo de serviço exigido em lei, mas quando inválido, em consequência de acidente, no exercício de suas atribuições, ou em virtude de doença profissional ou doença grave, é amparado de modo igual ao funcionário efetivo (42). Entretanto, o funcionário com 40 ou mais anos de serviço que, no último decênio da carreira, tenha exercido de maneira relevante, oficialmente consignada, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção, poderá aposentar-se com os vencimentos desse cargo, com as alterações, proventos e vantagens pertinentes ao mesmo cargo, na data da aposentadoria. O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço (43) público é aposentado com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores; com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido

(38) § 1.º do art. 1.º O tabelião teria provento igual ao Diretor-Geral da Secretaria do S.T.F., etc.

(39) Cf. e mentário.

(40) Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

(41) Arts. 176 a 187.

(42) "Completado o limite de idade para a aposentadoria compulsória, o funcionário interino deve ser exonerado" (Parecer da Consultoria-Geral da República — D.O. de 13-10-67, pág. 10.392).

(43) Assunto regulamentado pelo Decreto n.º 41.866, de 19 de junho de 1957.

um período de dez anos, consecutivos ou não, mesmo que, ao aposentar-se, o funcionário já esteja fora daquele exercício. Neste segundo caso, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior. A aplicação do regime assim estabelecido exclui todas as outras vantagens mais adiante relacionadas, exceto o direito de opção, a seguir referido. O provento do funcionário aposentado por motivos outros que não o do tempo exigido em lei, acidente de serviço, doença profissional ou grave, será proporcional ao tempo de serviço prestado, na razão de 1/30 por ano. O provento da aposentadoria não será superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a 1/3, salvo nos casos acima enumerados. A revisão do provento dá-se sempre que houver modificação geral de vencimentos ou remuneração, não podendo sua elevação ser inferior a dois terços do aumento concedido ao funcionário em atividade; quando o funcionário inativo for acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra paralisia, positivada em inspeção médica, passará a ter como provento o vencimento ou remuneração que percebia na atividade. O funcionário público que vier a exercer cargo público em comissão, que não seja de direção, terá, ao retornar à inatividade, proventos iguais ao vencimento do cargo em comissão, desde que o tenha exercido por mais de dez anos e já conte, no total, mais de 35 anos de serviço público. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior; com provento aumentado de 20% quando ocupante da última classe da respectiva carreira ou quando ocupante de cargo isolado, se tiver permanecido no mesmo durante três anos. O provento da aposentadoria do funcionário da carreira de diplomata e de ocupante de cargo isolado de provimento efetivo no exterior será calculado sobre a remuneração que perceber no Brasil. A aposentadoria dependente de inspeção médica só será decretada depois de verificada a impossibilidade de readaptação do funcionário. É automática a aposentadoria compulsória e o retardamento do decreto que declarar a

aposentadoria não impedirá que o funcionário se afaste do exercício no dia imediato ao em que atingir a idade limite. Para efeito de aposentadoria, é contado em dôbro o tempo de licença especial que o funcionário não houver gozado. A Lei número 5.233, de 20 de janeiro de 1967, incluiu a doença de Parkinson entre as que dão direito à aposentadoria integral (44). Os funcionários que operam com raios X e substâncias radioativas tiveram direito, pela Lei n.º 4.345, de 28 de junho de 1964, à aposentadoria por moléstia contraída em trabalhos de sua especialidade e à incorporação, aos respectivos proventos, da gratificação de raios X, desde que contassem 35 anos de serviço público, 10 dos quais em contato com o perigo. De acordo com o disposto no artigo 191, § 4.º, da Constituição de 1946, que permitia, atendendo à natureza especial do serviço, a redução dos limites de tempo de serviço, a Lei n.º 3.313, de 14 de novembro de 1957, assegurou aos servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, com exercício de atividade estritamente policial, aposentadoria aos 25 anos de serviço e promoção *post-mortem*. Em 1965, a Lei n.º 4.878, de 3 de dezembro, dispoñdo sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, determinou que fôsse aposentado, compulsoriamente, aos 65 anos de idade, qualquer que fôra a natureza dos serviços prestados, o funcionário policial. A mesma Lei cuidou que fôssem revistos os proventos destes funcionários sempre que ocorresse modificação geral dos vencimentos dos em atividade ou reclassificação do cargo que ocuparam quando em exercício efetivo. O aposentado em virtude de acidente em serviço ou doença profissional, ou quando acometido das doenças especificadas como graves ou incuráveis no Estatuto já comentado, incorporaria aos proventos de inatividade a gratificação de função-policial no valor que a percebia ao se aposentar. A Lei n.º 3.738, de 4-4-60 (45), assegurou a pensão especial à viúva de militar ou funcionário civil atacada de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia

(44) Cf. e mentário.

(45) Esta Lei, assim como o Decreto n.º 452, de 4 de janeiro de 1962, mais adiante citado, não figuram no e mentário por não dizerem respeito, diretamente, à aposentadoria.

ou cardiopatia grave, desde que não tenha economia própria. A pensão deve ser deferida em qualquer época, desde que constatada a moléstia, não sendo acumulável com quaisquer outros proventos recebidos dos cofres públicos. As petições, certidões e demais documentos necessários à habilitação das beneficiárias ficaram isentos do imposto de selo, na forma da lei. A invalidez da beneficiária será verificada mediante exame médico. A 4 de janeiro de 1962, o Decreto n.º 452 regulamentou a lei anteriormente comentada (46).

O Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, regulamentando a concessão da gratificação adicional por tempo de serviço, depois de declarar que tal benefício é devido ao funcionário efetivo (47), estabelece que este o perceberá, na aposentadoria, em quantia igual à que fazia jus quando em atividade. O funcionário efetivo já aposentado em 1.º de novembro de 1952, teria direito à gratificação desde que houvesse completado, em atividade, o respectivo tempo de serviço. As disposições deste decreto aplicaram-se aos funcionários dos Territórios e aos extranumerários da União e dos Territórios amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, anteriormente referido.

O Decreto n.º 32.101, de 16 de janeiro de 1953, regulamentando a reversão (48), principiava por defini-la como o **reingresso no serviço público do funcionário aposentado, quando insubsistentes os motivos da aposentadoria, e estabelecia que, para sua efetivação, houvesse necessidade de que o aposentado não completara sessenta anos de idade, não contasse com mais de 30 anos de tempo de serviço (incluído o período de inatividade), fôsse julgado apto em inspeção de saúde e tivesse seu reingresso considerado como de interesse do serviço público, a juízo da Administração. A reversão far-se-ia, de preferência, no mesmo cargo e, a critério da Administração, o aposentado poderia reverter em cargo de carreira de denominação diversa, uma vez que para esta fôra habilitado em concurso; a reversão a cargo de classe não inicial de carreira só poderia verificar-se em vaga originária a ser preenchida por merecimento. O funcionário aposentado em cargo isolado não poderia reverter em cargo de carreira e, para efeito de disponibilidade, ou de nova aposentadoria, contar-se-ia, integralmente, o tempo em que o funcionário es-**

tivera aposentado, antes da reversão. A reversão poderia ser processada a pedido ou **ex-offício**; o pedido seria dirigido ao **Ministro de Estado, cabendo ao peticionário indicar o motivo pelo qual considerava conveniente seu retorno à atividade, o cargo em que foi aposentado, o fundamento legal e a data da aposentadoria, o dia, o mês e o ano do nascimento, o tempo de serviço público (inclusive estadual, municipal ou autárquico) e endereço. No caso de reversão ex-offício, caberia ao órgão do pessoal apurar os dados referidos anteriormente. Em qualquer dos casos, o órgão de pessoal instruiria o processo mediante o preenchimento de um modelo anexo ao Decreto e concluiria objetivamente pela conveniência ou não da reversão. Se a conclusão fôsse pela inconveniência, o processo seria submetido à decisão do Ministro de Estado; se não, o aposentado seria submetido a inspeção de saúde antes do encaminhamento do processo ao Ministro. Este, se concordasse com o parecer favorável, submeteria o processo à decisão do Presidente da República e, em caso contrário, o indeferir era de sua competência. A decisão final favorável implicaria na elaboração de decreto de reversão, de responsabilidade do órgão de pessoal.**

A 31 de agosto de 1953, o Decreto n.º 33.704, alterando o Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, anteriormente comentado, estabelecia que o funcionário efetivo continuaria a perceber, na aposentadoria ou disponibilidade, a gratificação adicional por tempo de serviço em cujo gozo se encontrava na atividade e que o funcionário efetivo, já aposentado ou em disponibilidade, em 1.º de novembro de 1952, teria direito à gratificação adicional, desde que tivesse completado, em atividade, o respectivo tempo de serviço. As vantagens do regulamento dado pelo então alterado Decreto n.º 31.922 foi estendida ao funcionário efetivo aposentado que tivesse a gratificação adicional por tempo de serviço incorporada, em virtude de lei, ao vencimento ou remuneração quando em atividade e se não a tivesse incorporada, teria direito à diferença entre essa gratificação e a vantagem prevista no regu-

(46) D.O. de 5-11-62.

(47) Art. 5.º

(48) Art. 68 e 69 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

lamento. Desta data em diante, a gratificação adicional por tempo de serviço não seria, em caso algum, nem para algum efeito, incorporada a vencimento ou remuneração do funcionário ou ao provento do inativo. As vantagens decorrentes da aplicação deste Decreto foram devidas a partir de 1.º de novembro de 1952. Mais tarde, a 25 de fevereiro de 1955, o Decreto n.º 36.953 determinava que o quantum da gratificação mencionada seria calculado com base no valor, a 1.º de novembro de 1952, do padrão do vencimento do cargo efetivo que o funcionário aposentado ocupava ao passar à inatividade, ressalvada a hipótese de estar contemplado com padrão superior.

Regulamentando o artigo 252, item II, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, no que respeita aos extranumerários da União, o Decreto n.º 34.395, de 28 de outubro de 1953 estendia aos extranumerários mensalistas, contratados e tarefeiros da União, segundo o que determinava, o regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União consubstanciado na Lei n.º 1.711 acima referida. Assim, tornaram-se aplicáveis a estes servidores as disposições relativas a fiança, exercício, férias, licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família, licença para repouso à gestante, licença para serviço militar obrigatório, ajuda de custo, diárias, auxílio para diferença de caixa, salário família, auxílio doença e, como era de se esperar, entre estes e muitos outros direitos, a confirmação do direito à aposentadoria, regido pelo Decreto-Lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941.

O Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, regulamentando os arts. 188 a 193 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, diz, em seu art. 12 que, salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto na inspeção de saúde que precede sua posse. Segundo este Decreto não se compreenderiam na proibição de acumular, nem estariam sujeitas a quaisquer limites a percepção conjunta de pensões cíveis ou militares, a percepção de pensões com vencimento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma e a percepção de proventos quando resultantes de cargos

legalmente acumuláveis. O provimento em cargo federal de quem estivesse no gozo de aposentadoria ficaria condicionado à comunicação desse fato.

O Decreto n.º 38.204, de 3 de novembro de 1955, dispondo sobre a concessão da licença especial, determinava que, para efeito de aposentadoria, seria contado em dobro o tempo de licença especial que o funcionário não houvesse gozado.

Dispondo sobre a percepção cumulativa de aposentadoria, pensão ou quaisquer outros benefícios devidos pelas instituições de previdência e assistência social dos funcionários e servidores públicos cíveis e militares com os proventos de aposentadoria ou reforma, a Lei número 2.752, de 10 de abril de 1956, permitia, a cíveis e militares, sem qualquer limite ou restrição. As vantagens desta lei beneficiaram aos que não haviam perdido a condição de servidor ou funcionário público ao ser instalado o regime autárquico. Os funcionários e servidores que contribuíssem para mais de um Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, poderiam optar por um deles, requerendo a transferência das contribuições para a instituição em que permanecessem. Os proventos retidos, ou cujo pagamento tivesse sido suspenso pelo Tesouro Nacional deveriam ser pagos aos aposentados ou inativos pensionistas dos Institutos ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, dentro do prazo de sessenta dias, a partir da vigência desta lei.

O Decreto n.º 40.555, de 15 de dezembro de 1956, instituindo o decreto coletivo de aposentadoria dos servidores cíveis da União, determinava que tal ato fôsse lavrado periodicamente, para cada Quadro ou Tabela, pelo órgão de pessoal que poderia, para esse efeito, adotar uma escala própria. Ao organizar o processo individual da aposentadoria, este órgão instruiria, anexando cópia autenticada do decreto coletivo respectivo, mencionando, inclusive, a data de sua publicação. Competiria ao Departamento Administrativo do Serviço Público expedir normas complementares à perfeita execução do disposto acima.

Regulamentando o artigo 180, §§ 1.º e 2.º da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, o Decreto n.º 41.666, de 19 de junho de 1957, estabelecia que o funcionário que contasse mais de 35 anos de serviço

público, quando fôsse aposentado, auferiria as vantagens do cargo em comissão ou da função gratificada desde que o exercício daquele cargo ou função abrangesse, sem interrupção, os cinco anos imediatamente anteriores à aposentadoria; o mesmo aconteceria desde que o exercício de cargos em comissão ou de funções gratificadas, ou o daqueles somado ao destas tivesse compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não. O funcionário só faria jus à aposentadoria nas condições tratadas anteriormente se estivesse, à data da aposentadoria, no exercício do cargo em comissão, ou da função gratificada; quanto a segunda hipótese, mesmo se, ao ser aposentado, não se encontrasse no exercício de cargo em comissão ou função gratificada (49). A aplicação do acima disposto computaria o tempo de serviço prestado em cargo em comissão ou em função gratificada integrante da administração direta, assim como o tempo de serviço prestado às autarquias federais quando exercido por servidores públicos federais devidamente autorizados pelo Presidente da República. Os processos de aposentadoria com fundamento no anteriormente descrito seriam submetidos à apreciação do Presidente da República por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público, depois de devidamente instruídos pelos órgãos de pessoal respectivos. Mais tarde, o Decreto n.º 328, de 11 de dezembro de 1961, revogando o art. 8.º do Decreto n.º 41.668, de 19 de junho de 1957, tornou desnecessária a interferência do DASP no andamento dos processos de aposentadoria.

O Decreto n.º 41.851, de 12 de julho de 1957, aprovando a padronização do processo de aposentadoria dos servidores civis da União, adotou modelos que simplificavam as operações que se referem à aposentadoria por implemento de idade, por invalidez e a pedido (50). Este decreto, além de apontar os órgãos responsáveis por cada passo do processo, diz onde os elementos deverão ser colhidos, arquivados e quais as implicações que cada etapa desencadeia. Logo em seguida, a 23 de agosto de 1957, o Decreto n.º 42.147 sustou, em parte, a execução das normas acima indicadas.

A Lei n.º 3.382, de 24 de abril de 1958, dispõe sobre a aposentadoria dos servidores civis que trabalham em estabelecimentos industriais da União, produ-

tores de munições e explosivos, deu a estes servidores o direito à aposentadoria com vencimentos integrais, se o requererem, desde que contassem com 25 anos de serviço. Esta Lei teve a preocupação de dispor que tais direitos seriam auferidos por aqueles servidores que trabalhassem em contato efetivo com explosivos e gases venenosos em ambiente considerado insalubre.

Dispondo sobre o pagamento de proventos de inativos ou pensionistas, civis ou militares, atacados de alienação mental, o Decreto n.º 49.174, de 1.º de novembro de 1960 estabeleceu que, até decisão do Juiz competente, os proventos sejam pagos às pessoas indicadas no art. 454 do Código Civil Brasileiro, isto é, ao cônjuge não separado judicialmente, que é, de direito, curador do outro, quando não interdito (51). Outras determinações são feitas por este Decreto visando sua perfeita execução, adequadas provas da doença, justo emprêgo da importância recebida pelo curador e proteção ao enfermo.

Dispondo sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado por funcionário à União, às Autarquias e às Sociedades de Economia Mista, a Lei n.º 3.841, de 15 de dezembro de 1960 mandava também computar, para os mesmos efeitos, o tempo de serviço prestado a qualquer das referidas entidades anteriormente ao ato da admissão no cargo ou emprêgo por seus funcionários ou servidores, fôsse qual fôsse a sua categoria profissional, a natureza do trabalho executado e a respectiva relação jurídica ou de dependência. A contagem do tempo seria feita de acordo com os informes ou registros existentes em poder da entidade

(49) Função gratificada é a que se enquadra no art. 3.º da Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954, regulada pelo Decreto número 35.447, de 30 de abril de 1954. Ver também Decreto n.º 39.678, de 31 de julho de 1956 e art. 145 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

(50) Os modelos foram publicados junto com o Decreto no D.O. de 18-7-57, ret. D.O. de 6-9-57. Cf. e mentário.

(51) Na falta do cônjuge, é curador legítimo o pai; na falta deste, a mãe; e, na desta, o descendente maior; entre os descendentes, os mais próximos precedem aos mais remotos, e dentre os de mesmo grau, os varões às mulheres; na falta das pessoas mencionadas, compete ao Juiz a escolha do curador. Para outros informes, veja Dec. n.º 24.569, de 3-7-34, art. 27, § 1.º

ou do funcionário, exigida, porém, no caso de reciprocidade prevista, prova hábil do órgão ou pessoa jurídica a que o beneficiário houvesse servido. Nesta contagem prevista, e para os mesmos efeitos, seria incluído o tempo de serviço prestado aos Estados ou Municípios. Não havendo o beneficiário contribuído para a instituição de previdência social a que pertencia durante o tempo contado para os efeitos desta lei, pagaria 30 prestações mensais, descontadas em folha, de 10% do montante dos salários ou vencimentos recebidos naquele período, salvo se, no cargo ou serviço da época, já houvesse recolhido ao Instituto respectivo o mínimo de 120 contribuições mensais. As vantagens da aposentadoria de funcionário público civil que conta com 35 anos de serviço foram estendidas aos servidores das Sociedades de Economia Mista e Fundações instituídas pelo Poder Público.

A Lei n.º 4.069, de 11 de junho de 1962, fixando novos valores para os vencimentos dos servidores da União e instituindo o empréstimo compulsório, criou o abono de 20% sobre os vencimentos de servidores militares e civis que, preenchidos os requisitos da legislação em vigor para a transferência para a reserva ou para a obtenção da aposentadoria, permanecessem na ativa. Mais tarde, a Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964, instituindo novos valores de vencimentos para os servidores públicos do Executivo, revogou, expressamente, por seu art. 15, VI, tal dispositivo.

Em 1963, o Projeto de Lei do Senado n.º 165, dispondo sobre a contagem, em dobro, do tempo de serviço prestado, entre 21 de abril de 1960 e igual data de 1962, pelos funcionários do Poder Executivo designados para ter exercício em Brasília, recebeu, em 1965, da Comissão de Constituição e Justiça, o parecer (52) pela inconstitucionalidade e injuridicidade, embora recebesse, por voto em separado de um dos membros desta Comissão, indicações pela aprovação. Este projeto, por fim, foi rejeitado.

Editado a 9 de abril de 1964, o Ato Institucional n.º 1 suspendeu, por meio de seu art. 7.º, e pelo prazo de seis meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, permitindo que os titulares dessas garantias, mediante investigação sumária, pudessem ser demitidos ou dispensados, ou, ainda, com

vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, por decreto do Presidente da República ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do Governador do Estado, desde que tivessem atentado contra a segurança do País, contra o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízos das sanções penais a que estivessem sujeitos (53). Esta determinação foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 290, de 28 de fevereiro de 1967 (54). O Ato Institucional n.º 2, editado a 27 de outubro de 1965, suspendeu, por seu art. 14, as garantias constitucionais acima enumeradas, assim como a de exercício em funções por tempo certo (55). Segundo o art. 33 deste mesmo Ato, suas determinações vigorariam até 15-3-67.

A Lei n.º 4.375, de 17 de agosto de 1964, conhecida como Lei do Serviço Militar, estabelecia que os convocados contassem, de acordo com o determinado na Legislação Militar, para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço ativo prestado nas Forças Armadas, quando a elas incorporados; igualmente seria computado, para o efeito de aposentadoria, o serviço prestado pelo convocado matriculado em Órgão de Formação de Reserva na base de um dia para período de oito horas de instrução, desde que concluíssem com aproveitamento sua formação. A Ata n.º 78, da Sessão Ordinária do Tribunal de Contas da União, realizada a 19 de setembro de 1967 (56), publica o voto emitido pelo Sr. Ministro Victor Amaral Freire em processo referente a aposentadoria de funcionário que servira em Tiro de Guerra durante o tempo abrangido pela legislação conhecida como "de zona de guerra". O tempo de serviço prestado ao estabeleci-

(52) Cf. D.O.N. Sec. II de 18-11-65, pág. 4.038; 18-2-66, pág. 183; 19-2-66, pág. 220; 9-3-66, pág. 343.

(53) D.O. de 9-4-64. Ver também determinações do Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965.

(54) Este mesmo Decreto regulamentou a determinação sobre a aposentadoria contida no Ato Institucional n.º 2. Publicado no D.O. de 28-2-67.

(55) D.O. de 27-10-65.

(56) D.O. de 30-10-67, pág. 11.012, 4.ª col. — Anexo III.

mento militar de formação de reserva poderia ser computado como tempo de serviço para a aposentadoria do funcionário, mas o período em que o serviço fôra prestado não lhe dava o caráter de serviço prestado em zona de guerra, capaz de garantir ao funcionário o direito à aposentadoria aos 25 anos de serviço público. O Tribunal de Contas da União, contrariando sua jurisprudência, julgou ilegal a aposentadoria decretada nos termos de que discordou.

A Lei n.º 4.493, de 24 de novembro de 1964, regulando o processamento da aposentadoria e do montepio dos magistrados remunerados pela União, determina que o processo corra na Secretaria do Tribunal a que pertencer ou estiver vinculado o aposentado, especifica lugar e caminho para cada passo do andamento processual e refere-se a direitos como os decorrentes de acidente ocorrido em serviço, aumentos de vencimentos, auxílio funeral e aponta autoridades e órgãos responsáveis pelo cumprimento do que dispõe. (57)

A Lei n.º 5.101, de 2 de setembro de 1966, manda que os inativos e pensionistas, como o pessoal em disponibilidade, ao passarem a residir em outra estação pagadora, recebem seus proventos, pensão ou vencimentos independentemente de registro de transferência do respectivo crédito pelo Tribunal de Contas, que o fará a posteriori para efeito de regularização das despesas.

Dispondo sobre o pagamento de proventos e outras vantagens aos servidores públicos e autárquicos federais, aposentados das instituições de previdência social, a Lei n.º 5.235 estabelece que os funcionários públicos civis da União, associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviço Público tenham direito aos proventos assegurados aos demais funcionários quando aposentados, de acordo com a legislação que estiver em vigor. A diferença entre o provento pago pelo Instituto e aquele a que tiver direito o funcionário deve correr por conta da União. Esta Lei manda que se obedçam normas que dispõem sobre a concessão da aposentadoria por invalidez, da aposentadoria ordinária e da compulsória e traça o caminho para o trâmite dos processos que a tais requereres dizem respeito.

A Constituição Brasileira, promulgada a 24 de janeiro de 1967, prevê a aposentadoria por invalidez, a compulsória (aos 70 anos de idade) e por ato voluntário (após 35 anos de serviço para os homens e 30 para as mulheres) deixando a cargo da lei federal a redução do limite de idade para 65 anos e do limite de tempo de serviço para 25 anos em casos especiais condicionados à natureza do serviço. Os proventos da aposentadoria são integrais quando o funcionário conta o tempo de serviço exigível ou quando se invalida por acidente ocorrido em serviço, por moléstia profissional, ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei; são proporcionais ao tempo de serviço quando o funcionário conta um tempo de serviço menor que o exigível para a aposentadoria voluntária. Os proventos da inatividade são revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, modifiam-se os vencimentos dos funcionários em atividade, não podendo, em hipótese alguma, os vencimentos destes serem inferiores aos proventos dos inativos. (58) O servidor que já tiver satisfeito, ou vier a satisfazer, dentro de um ano, as condições necessárias para a aposentadoria nos termos da legislação em vigor à data desta Constituição, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos nessa legislação; aos ex-combatentes da FEB, FAB, Marinha de Guerra e Marinha Mercante que tenham participado efetivamente nas operações bélicas na Segunda Guerra Mundial, são assegurados os direitos de aposentadoria com proventos integrais aos 25 anos de serviço efetivo — se funcionário público da administração centralizada ou autárquica e aposentadoria com pensão integral aos vinte e cinco anos de serviço — se contribuinte da previdência social. Cabe ao Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares,

(57) Encontramos ainda: Decreto-Lei n.º 8.765, de 21-1-46 e 8.757, de 21-1-46 dispondo, respectivamente, sobre a contagem do tempo para aposentadoria dos Ministros do TCU e dos Ministros Civis do STM.

(58) Arts. 100, 101 e seus §§. Aposentadoria nas anteriores Constituições: Império — omissa; 1891 — art. 75; 1934 — art. 170, 3.º a 7.º; 1937 — arts. 156 e 177; 1946 — art. 191.

verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de reformas, aposentadorias e pensões, uma vez que a legalidade das concessões iniciais e as melhorias posteriores estão relacionadas entre suas atribuições. A aposentadoria dos juizes e dos membros do Ministério Público é compulsória aos 70 anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após 30 anos de serviço público — em todos esses casos com os vencimentos integrais <sup>(59)</sup>.

O Diário do Congresso de 18 de outubro de 1967 <sup>(60)</sup> publicou o Projeto de Emenda Constitucional n.º 2/67, da autoria do Sr. Unirio Machado, dando nova redação aos artigos 100 e 101, da Carta de 1967, anteriormente comentados. A proposição tentava reduzir o tempo de serviço contado para a aposentadoria a pedido, tornando-o limitado aos 30 anos de exercício efetivo, computados pelo consagrado critério do Estatuto dos Funcionários. Iguais tentativas foram feitas durante a elaboração da Constituição, sem resultados, entretanto. O Projeto chegou a receber parecer favorável da Comissão Mista que se instalara a 26 de outubro <sup>(61)</sup>, mas a votação, iniciada pelo Senado, decidiu pela rejeição da emenda <sup>(62)</sup>. O Sr. Unirio Machado, pedindo a palavra para uma comunicação, participou ao Congresso que não se conformava com a disparidade com que se tratavam os servidores públicos, uma vez que a aposentadoria dos militares é concedida aos 30 anos de serviço, e comunicou sua intenção de apresentar nova emenda, de mesmo teor, com o número regimental de assinaturas, lista esta já iniciada durante os últimos momentos da votação. Interessante é notarmos que a aposentadoria após 30 anos de serviço é direito assegurado a servidores estaduais por onze Constituições Estaduais, a saber: Amazonas, art. 85, III; Bahia, 77, VI, a; Goiás, 124; Guanabara, 50, m; Mato Grosso, 110; Minas Gerais, 142; Paraná, 157; Piauí, 145, XV; Santa Catarina, 193, § 1.º; São Paulo, 92; Sergipe, 175, III. Sobre este mesmo assunto, podemos citar ainda a Lei n.º 1.229, de 13 de novembro de 1950, que, em seu art. 28, garantia, aos servidores do DCT, que trabalhassem no tráfego postal ou telegráfico, aposentadoria aos 30 anos de serviço. Este artigo foi considerado inconstitucional em Parecer da Consultoria Geral da República <sup>(63)</sup>, mas recentemente o Supremo Tribunal Federal declarou sua constitucionalidade.

## EMENTÁRIO

### DECRETO N.º 20.465, DE 1.º DE OUTUBRO DE 1931

Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. <sup>(64)</sup>

### DECRETO N.º 21.763, DE 24 DE AGOSTO DE 1932

Aprova o regulamento para organização nas Caixas de Aposentadoria e Pensões de uma Carteira de Empréstimos aos respectivos associados. <sup>(65)</sup>

### LEI N.º 583, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1937

Dá direito à aposentadoria com todos os vencimentos do cargo que estiver exercendo em comissão ao funcionário público com mais de 35 anos de serviço. <sup>(66)</sup>

### DECRETO-LEI N.º 1.713, DE 28 DE OUTUBRO DE 1939

Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. <sup>(67)</sup>

### DECRETO-LEI N.º 2.004, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1940

Faculta ao associado desempregado, nas condições que estabelece, continuar a contribuir para o respectivo Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências. <sup>(68)</sup>

(59) O Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, garante aos Ministros do Tribunal de Contas estes mesmos direitos (D.O. 27-2-67 — Supl., ret. D.O. de 27-2-67).

(60) Pág. 895. A apresentação deu-se a 14 de junho.

(61) Foi Relator o Senador Aarão Steinbruch.

(62) Sim: 15 votos; não: 36. Votaram pela aprovação: Aurélio Vianna, Oscar Passos, Edmundo Levi, Arthur Virgílio, Sebastião Archer, Rui Carneiro, Argemiro de Figueiredo, Antônio Balbino, Josephat Marinho, Aarão Steinbruch, Vasconcelos Torres, Marcelo de Alencar, Gilberto Marinho e Bezerra Neto.

(63) D.O. de 27-6-66, pág. 6.930.

(64) Livro das Leis, outubro de 1931, pág. 199.

(65) D.O. de 28-8-32. Art. 27 com nova redação pelo Decreto n.º 32.973, de 9 de janeiro de 1953 (D.O. de 12-1-53).

(66) D.O. de 18-11-37. Art. 2.º revigorado pelo Decreto-Lei n.º 8.908, de 24-1-48 (D.O. de 30-1-48).

(67) D.O. de 1-11-39.

(68) D.O. de 9-2-40. Arts. 9.º e 11 expressamente revogados pelo Decreto-Lei n.º 2.043, de 27 de fevereiro de 1940 (D.O. de 29-2-40); arts. 9.º e 11 revigorados e restabelecida a redação dos arts. 1.º e 10 pelo Decreto-Lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1948 (D.O. de 26-1-48).

**DECRETO-LEI N.º 2.043, DE 27  
DE FEVEREIRO DE 1940**

Revoga os arts. 9.º e 11 do Decreto-Lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, corrente, e dá outras providências. (69)

**DECRETO-LEI N.º 3.070, DE 20  
DE FEVEREIRO DE 1941**

Dispõe sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais, e dá outras providências. (70)

**DECRETO-LEI N.º 3.768, DE 28  
DE OUTUBRO DE 1941**

Dispõe sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, e dá outras providências. (71)

**DECRETO-LEI N.º 3.769, DE 28  
DE OUTUBRO DE 1941**

Dispõe sobre os proventos de aposentadoria dos funcionários públicos associados de Caixas de Aposentadoria e Pensões. (72)

**DECRETO-LEI N.º 3.770, DE 28  
DE OUTUBRO DE 1941**

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal. (73)

**LEI N.º 4.612, DE 24 DE AGOSTO  
DE 1942**

Cassa a autorização de funcionamento aos Bancos que menciona, e dá outras providências. (74)

**DECRETO-LEI N.º 5.576, DE 14  
DE JUNHO DE 1943**

Assegura direito a emprego aos empregados dos Bancos cuja liquidação foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 4.612, de 24 de agosto de 1942, e dá outras providências. (75)

**DECRETO-LEI N.º 5.643, DE 5  
DE JULHO DE 1943**

Dispõe sobre a acumulação de pensões e proventos de aposentadoria. (76)

**DECRETO-LEI N.º 8.121, DE 22  
DE OUTUBRO DE 1945**

Fixa os cargos do pessoal do magistério da Prefeitura do Distrito Federal, e dá outras providências. (77)

**DECRETO-LEI N.º 8.348, DE 10  
DE DEZEMBRO DE 1945**

Dispõe sobre a aposentadoria das autarquias vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas. (78)

(69) D.O. de 29-2-40. Revogado expressamente pelo Decreto-Lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1946 (D.O. de 26-1-46), juntamente com o Decreto-Lei n.º 5.643, de 5 de julho de 1943 (D.O. de 7-7-43).

(70) Coleção das Leis, vol. I, 1941, pág. 215. Alteração dada pelo Decreto-Lei n.º 8.704, de 17 de janeiro de 1946 (D.O. de 19-1-46). Ver também Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, alterado pelo mesmo Decreto-Lei.

(71) D.O. de 31-10-41. Disposições sobre sua não aplicação pela Lei n.º 4.068-A, de 10 de junho de 1962 (D.O. de 15-6-62).

(72) D.O. de 31-10-41. Revigorado pela Lei n.º 1.434, de 17 de setembro de 1951 (D.O. de 19-9-51).

(73) D.O. de 6-11-41, ret. D.O. de 14-11-41. Alteração dada pelo Decreto-Lei n.º 8.704, de 17 de janeiro de 1946 (D.O. de 19-1-46). Ver também Decreto-Lei n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, alterado pelo mesmo Decreto-Lei.

(74) D.O. de 25-8-42. Esta Lei deu origem ao Decreto-Lei n.º 5.576, de 14 de junho de 1943, que foi modificado pela Lei n.º 617, de 10 de fevereiro de 1949 (ambos publicados no D.O. de 19-2-49).

(75) D.O. de 15-6-43. Modificado pela Lei n.º 617, de 10 de fevereiro de 1949 (D.O. de 19-2-49).

(76) D.O. de 7-7-43. Revogado expressamente pelo Decreto-Lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1946 (D.O. de 26-1-46), juntamente com o Decreto-Lei n.º 2.043, de 27 de fevereiro de 1940 (D.O. de 29-2-40).

(77) D.O. de 24-10-45. Modificado pelo Decreto-Lei n.º 8.546, de 3 de janeiro de 1946 (D.O. de 5-1-46).

(78) D.O. de 13-12-45. Revigorado pela Lei n.º 1.434, de 17 de setembro de 1951 (D.O. de 19-9-51). Os servidores destas entidades autárquicas, quando acidentados, enfermos ou invalidados, passaram a receber dos cofres públicos a diferença entre seus vencimentos ou salários e o que lhes era pago pelas Instituições de Previdência Social.

**DECRETO-LEI N.º 8.512, DE 31  
DE DEZEMBRO DE 1945**

Concede aumento geral aos servidores civis, militares, reformados, inativos e pensionistas, e dá outras providências. (79)

**DECRETO-LEI N.º 8.546, DE 3  
DE JANEIRO DE 1946**

Esclarece o Decreto-Lei n.º 8.121, de 22 de outubro de 1945, e dá outras providências. (80)

**DECRETO-LEI N.º 8.704, DE 17  
DE JANEIRO DE 1946**

Altera os arts. 33 e 186, respectivamente, dos Decretos-Leis n.ºs 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, e 3.770, de 28 de outubro de 1941, e dá outras providências. (81)

**DECRETO-LEI N.º 8.757, DE 21  
DE JANEIRO DE 1946**

Dispõe sobre contagem de tempo de serviço, para efeito de aposentadoria, de Ministros civis do Supremo Tribunal Militar. (82)

**DECRETO-LEI N.º 8.765, DE 21  
DE JANEIRO DE 1946**

Dispõe sobre a contagem de tempo para aposentadoria dos Ministros do Tribunal de Contas. (83)

**DECRETO-LEI N.º 8.821, DE 24  
DE JANEIRO DE 1946**

Dispõe sobre a acumulação de aposentadorias e pensões, e dá outras providências. (84)

**DECRETO-LEI N.º 8.846, DE 24  
DE JANEIRO DE 1946**

Altera a redação do § 4.º do art. 14 do Decreto-Lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945. (85)

**DECRETO-LEI N.º 8.895, DE 24  
DE JANEIRO DE 1946**

Dispõe sobre o aproveitamento de servidor aposentado. (86)

**DECRETO-LEI N.º 8.906, DE 24  
DE JANEIRO DE 1946**

Revigora o art. 2.º da Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937. (87)

**DECRETO-LEI N.º 9.278, DE 23  
DE MAIO DE 1946**

Dá nova redação aos §§ 2.º e 3.º do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 8.121, de 22 de outubro de 1945, modificado pelo Decreto-Lei n.º 8.546, de 3 de janeiro de 1946. (88)

**LEI N.º 171, DE 15 DE DEZEMBRO  
DE 1947**

Regulariza a situação dos reformados e aposentados pelo art. 177 da Carta Constitucional de 1937. (89)

(79) D.O. de 31-12-45, Supl. Redação alterada pelo Decreto-Lei n.º 8.846, de 24 de janeiro de 1946 (D.O. de 28-1-46).

(80) D.O. de 5-1-46.

(81) D.O. de 19-1-46.

(82) D.O. de 24-1-46.

(83) D.O. de 22-1-46.

(84) D.O. de 26-1-46. Revoga expressamente os Decretos-Leis n.ºs 2.043, de 27 de fevereiro de 1940 e 5.643, de 5-6-43. Revigora arts. 9.º e 11 do Decreto-Lei n.º 2.004, de 7-2-40 e restabelece a redação dos seus artigos 1.º e 10.

(85) D.O. de 28-1-46.

(86) D.O. de 30-1-46. Este Decreto-Lei não trata do assunto de modo geral, mas torna sem efeito o ato que aposentou um escrivão e determina que, não havendo vaga que permita sua reintegração imediata, seja considerado em disponibilidade, com o direito de oportunamente ser aproveitado em cargo igual.

(87) D.O. de 30-1-46.

(88) D.O. de 25-5-46.

(89) D.O. de 18-12-47. Diz a citada Carta Constitucional no referido artigo: Dentro do prazo de 60 dias, a contar da data dessa Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se fizer a juízo exclusivo do governo no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

**LEI N.º 288, DE 8 DE JUNHO DE 1948**

Concede vantagens aos militares e civis que participaram em operações de guerra. (90)

**LEI N.º 529, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1948**

Dispõe sobre a aposentadoria dos membros do Ministério Público com os requisitos do art. 30, n.ºs I e II, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição. (91)

**LEI N.º 593, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1948**

Restaura a aposentadoria para os ferroviários aos trinta e cinco anos de serviço, e dá outras providências. (92)

**LEI N.º 617, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1949**

Modifica os arts. 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 5.576, de 14 de junho de 1943. (93)

**DECRETO N.º 26.778, DE 14 DE JUNHO DE 1949**

Aprova a regulamentação para execução da Lei n.º 593, de 24 de dezembro de 1948, e demais legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões. (94)

**LEI N.º 776, DE 8 DE AGOSTO DE 1949**

Assegura vantagens aos militares da FEB mutilados em consequência de ferimento recebido ou moléstia adquirida nas zonas de combate da campanha da Itália. (95)

**LEI N.º 1.050, DE 3 DE JANEIRO DE 1950**

Reajusta os proventos da inatividade dos servidores públicos civis e militares atacados de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei. (96)

**DECRETO N.º 28.140, DE 19 DE MAIO DE 1950**

Regulamenta a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, na parte em que reajustou os proventos de inatividade dos servidores civis da União. (97)

**LEI N.º 1.162, DE 22 DE JULHO DE 1950**

Estabelece normas para a aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União. (98)

**DECRETO N.º 28.798-A, DE 26 DE OUTUBRO DE 1950**

Aprova o regulamento para execução da Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950. (99)

(90) D.O. de 15-6-48. Direitos estendidos ao pessoal da Marinha Mercante Nacional pela Lei n.º 1.756, de 5-12-52 (D.O. de 11-12-52). Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 36.911, de 15-2-55 (D.O. de 18-2-55). Decreto que foi alterado pelo Decreto n.º 1.420, de 27-9-62 (D.O. de 28-9-62).

(91) D.O. de 15-12-48.

(92) D.O. de 29-12-48. Derrogada pela Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950 (D.O. de 28-7-50); disposições revigoradas pela Lei n.º 1.434, de 17-9-51 (D.O. de 19-9-51).

(93) D.O. de 19-2-49.

(94) D.O. de 17-8-49, ret. D.O. de 30-6-49.

(95) D.O. de 18-8-49.

(96) D.O. de 13-1-50. Regulamentada pelo Decreto n.º 28.140, de 19-5-50 (D.O. de 22 de maio de 1950), que teve seu art. 10 com nova redação pelo Decreto n.º 37.772, de 18-8-55 (D.O. de 22-8-55); modificada pela Lei n.º 2.332, de 8-11-54 (D.O. de 16 de novembro de 1954); regulamentada pela Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955 (D.O. de 19-10-55, ret. D.O. de 22-10-55 e 24-10-55); regulamentada pelo Decreto n.º 39.862, de 28 de agosto de 1956 (D.O. de 28-8-56, ret. D.O. de 31-8-56).

(97) D.O. de 22-5-50. Redação do art. 10 alterada pelo Decreto n.º 37.772, de 18-8-55 (D.O. de 22-8-55).

(98) D.O. de 28-7-50. Regulamentação para execução desta Lei dada pelo Decreto n.º 28.798-A, de 26-10-50 (D.O. de 4-11-50, ret. D.O. de 18-11-50); revogada expressamente pela Lei n.º 1.434, de 17-9-51 (D.O. de 19-9-51); parágrafo acrescentando pela Lei n.º 5.253, de 4 de abril de 1967 (D.O. de 5-4-67). Verifica-se, aqui, o lapso de acrescentar-se, a lei revogada, novo parágrafo.

(99) D.O. de 4-11-50, ret. D.O. de 18-11-50.

**LEI N.º 1.434, DE 17 DE SETEMBRO DE 1951**

Revoga a Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950, que estabelece normas para a aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União e revigora os Decretos-Leis n.ºs 3.769, de 28 de outubro de 1941, e 8.348, de 10 de dezembro de 1945, e as disposições da Lei n.º 593, de 24 de dezembro de 1948, derogadas pela Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950. (100)

**DECRETO N.º 31.547, DE 6 DE OUTUBRO DE 1952**

Institui para os segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários a aposentadoria por velhice e o auxílio-maternidade, e dá outras providências. (101)

**LEI N.º 1.711, DE 28 DE OUTUBRO DE 1952**

Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. (102)

**LEI N.º 1.756, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1952**

Estende ao pessoal da Marinha Mercante Nacional, no que couber, os direitos e vantagens da Lei n.º 288, de 8 de junho de 1948. (103)

**DECRETO N.º 31.922, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1952**

Regulamenta a concessão de gratificação adicional por tempo de serviço, prevista nos arts. 145, item XI, e 146, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. (104)

**DECRETO N.º 32.073, DE 9 DE JANEIRO DE 1953**

Dá nova redação ao art. 27 do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 21.763, de 24 de agosto de 1932. (105)

**DECRETO N.º 32.191, DE 16 DE JANEIRO DE 1953**

Regulamenta os arts. 68 e 69 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que dispõe sobre a reversão. (106)

**DECRETO N.º 33.704, DE 31 DE AGOSTO DE 1953**

Altera o Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952, e dá outras providências. (107)

**DECRETO N.º 34.395, DE 28 DE OUTUBRO DE 1953**

Regulamenta o art. 252, item II, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, no que respeita aos extranumerários da União, e dá outras providências. (108)

**LEI N.º 2.188, DE 3 DE MARÇO DE 1954**

Altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do Poder Executivo da União e dos Territórios, e dá outras providências. (109)

(100) D.O. de 19-9-51.

(101) D.O. de 11-10-52.

(102) D.O. de 1-11-52, ret. D.O. de 4-11-52. Arts. 68 e 69 regulamentados pelo Decreto n.º 32.191, de 16-1-53 (D.O. de 19-1-53); regulamentada pelo Decreto n.º 34.395, de 28-10-53 (D.O. de 31-10-53); regulamentada pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954 (D.O. de 3-8-54); regulamentada pelo Decreto n.º 41.666, de 19 de junho de 1957 (D.O. de 19-6-57), que teve revogação parcial no Decreto n.º 328, de 11-12-61 (D.O. de 12-12-61); inclusão de doença entre as que dão direito à aposentadoria integral pela Lei n.º 5.233, de 20-1-67 (D.O. de 23-1-67).

(103) D.O. de 11-12-52. Regulamentada pelo Decreto n.º 36.911, de 15 de fevereiro de 1955 (D.O. de 18-2-55), que foi alterado pelo Decreto n.º 1.420, de 27 de setembro de 1962 (D.O. de 28-9-62).

(104) D.O. de 16-12-52. Alterado pelo Decreto n.º 33.704, de 31 de agosto de 1953 (D.O. de 2-9-53) e pelo Decreto n.º 36.933, de 25 de fevereiro de 1955 (D.O. de 1-3-55).

(105) D.O. de 12-1-53.

(106) D.O. de 19-1-53.

(107) D.O. de 2-9-53.

(108) D.O. de 30-10-53.

(109) D.O. de 4-3-54. Art. 7.º regulamentado pelo Decreto n.º 41.195, de 26 de março de 1957 (D.O. de 28-3-57).

**DECRETO N.º 35.956, DE 2 DE AGOSTO DE 1954**

Regulamenta os arts. 188 a 193 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. (110)

**LEI N.º 2.332, DE 8 DE NOVEMBRO DE 1954**

Modifica o art. 2.º da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950. (111)

**DECRETO N.º 36.911, DE 15 DE FEVEREIRO DE 1955**

Regulamenta a execução da Lei n.º 1.756, de 5 de dezembro de 1952. (112)

**DECRETO N.º 36.953, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1955**

Altera a redação do § 3.º do art. 5.º do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1952. (113)

**DECRETO N.º 37.772, DE 18 DE AGOSTO DE 1955**

Altera a redação do art. 10 do Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, que regulamenta a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950. (114)

**LEI N.º 2.622, DE 18 DE OUTUBRO DE 1955**

Procede à revisão obrigatória dos proventos dos servidores inativos civis da União, bem como aos dos servidores das autarquias e entidades paraestatais. (115)

**DECRETO N.º 38.204, DE 3 DE NOVEMBRO DE 1955**

Dispõe sobre a concessão de licença especial. (116)

**LEI N.º 2.752, DE 10 DE ABRIL DE 1956**

Dispõe sobre a percepção cumulativa de aposentadoria, pensão ou quaisquer outros benefícios devidos pelas instituições de previdência e assistência social dos funcionários e servidores públicos civis e militares com os proventos de aposentadoria ou reforma. (117)

**DECRETO N.º 39.862, DE 28 DE AGOSTO DE 1956**

Regulamenta a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, modificada pela Lei n.º 2.332, de 8 de novembro de 1954. (118)

**DECRETO N.º 40.555, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1956**

Institui o decreto coletivo de aposentadoria dos servidores civis da União. (119)

**DECRETO N.º 41.195, DE 26 DE MARÇO DE 1957**

Regulamenta o art. 7.º da Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954, e dá outras providências. (120)

**DECRETO N.º 41.666, DE 19 DE JUNHO DE 1957**

Regulamenta o art. 180, §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. (121)

(110) D.O. de 3-8-54.

(111) D.O. de 16-11-54. A Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950 (D.O. de 13-1-50) foi regulamentada pelo Decreto n.º 39.862, de 28 de agosto de 1956 (D.O. de 28-8-56, ret. D.O. de 31-8-56).

(112) D.O. de 18-2-55. Alterado pelo Decreto n.º 1.420, de 27 de setembro de 1962 (D.O. de 28-9-62).

(113) D.O. de 1-3-55.

(114) D.O. de 22-8-55.

(115) D.O. de 19-10-55, ret. D.O. de 22-10-55 e 24-10-55. Regulamenta a Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950 (D.O. de 13-1-50). A Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, dispondo sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, e estabelecendo os vencimentos correspondentes, determina, em seu art. 43, que as vantagens financeiras constantes desta Lei são extensivas aos servidores inativos, de acordo com a Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955.

(116) D.O. de 18-11-55. Art. 10 — Para efeito de aposentadoria, será contado, em dobro, o tempo de licença especial que o funcionário não houver gozado.

(117) D.O. de 10-4-56.

(118) D.O. de 28-8-56, ret. D.O. de 31-8-56.

(119) D.O. de 15-12-56.

(120) D.O. de 28-3-57.

(121) D.O. de 19-6-57. Art. 8.º revogado pelo Decreto n.º 328, de 11 de dezembro de 1961 (D.O. de 12-12-61).

**DECRETO N.º 41.851, DE 12 DE JULHO DE 1957**

Aprova a padronização e simplificação do processo de aposentadoria dos servidores civis da União, e dá outras providências. (122)

**DECRETO N.º 42.147, DE 23 DE AGOSTO DE 1957**

Susta a execução do Decreto n.º 41.851, de 12 de julho de 1957, na parte que especifica. (123)

**DECRETO N.º 42.486, DE 17 DE OUTUBRO DE 1957**

Dispõe sobre o funcionamento de Agências da Recebedoria do Distrito Federal, e dá outras providências. (124)

**LEI N.º 3.313, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1957**

Assegura aos servidores do Departamento Federal de Segurança Pública, com exercício de atividade estritamente policial, prisão especial, aposentadoria aos 25 anos de serviço e promoção post mortem. (125)

**LEI N.º 3.322, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1957**

Estabelece em moldes a aposentadoria ordinária, dispõe sobre a aposentadoria por invalidez dos trabalhadores vinculados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, e dá outras providências. (126)

**DECRETO N.º 42.876, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1957**

Prorroga o prazo estabelecido no art. 2.º do Decreto n.º 42.486, de 17 de outubro de 1957, e dá outras providências. (127)

**LEI N.º 3.382, DE 24 DE ABRIL DE 1958**

Dispõe sobre a aposentadoria dos servidores civis que trabalham em estabelecimentos industriais da União, produtores de munições e explosivos. (128)

**LEI N.º 3.385-A, DE 13 DE MAIO DE 1958**

Estende aos segurados de todos os Institutos de Previdência Social os benefícios do art. 3.º e respectivos parágrafos da Lei n.º 3.322, de 26 de novembro de 1957, e dá outras providências. (129)

**DECRETO N.º 44.172, DE 26 DE JULHO DE 1958**

Dispõe sobre a aposentadoria ordinária a ser concedida aos segurados dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, de acordo com o art. 3.º da Lei n.º 3.322, de 26 de novembro de 1957, combinado com a Lei n.º 3.385-A, de 13 de maio de 1958. (130)

**LEI N.º 3.593, DE 27 DE JULHO DE 1959**

Dispõe sobre o reajustamento automático das aposentadorias e pensões concedidas pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. (131)

(122) D.O. de 18-7-57, ret. D.O. de 6-9-57. Execução sustada quanto ao Ministério da Viação e Obras Públicas pelo Decreto n.º 42.147, de 23 de agosto de 1957 (D.O. de 29-8-57, ret. D.O. de 6-9-57) e prazo de início de vigência prorrogado pelo Decreto n.º 42.876, de 19 de dezembro de 1957 (D.O. de 19-12-57).

(123) D.O. de 6-9-57.

(124) D.O. de 23-10-57. Prazo estabelecido no art. 2.º prorrogado pelo Decreto n.º 42.876, de 19 de dezembro de 1957 (D.O. de 19 de dezembro de 1957).

(125) D.O. de 18-11-57.

(126) D.O. de 27-11-57, ret. D.O. de 3-12-57. Benefícios do art. 3.º estendidos a todos os segurados pelos LAPs pela Lei número 3.385-A, de 13 de maio de 1958 (D.O. de 20-5-58); art. 3.º citado pelo Decreto n.º 44.172, de 26 de julho de 1958 (D.O. de 26-7-58, ret. D.O. de 28-7-58).

(127) D.O. de 19-12-57.

(128) D.O. de 25-4-58.

(129) D.O. de 20-5-58. Citada pelo Decreto n.º 44.172, de 26-7-58 (D.O. de 26-7-58, ret. D.O. de 28-7-58).

(130) D.O. de 28-7-58, ret. D.O. de 28-7-58.

(131) D.O. de 28-7-59, rep. D.O. de 29-7-59.

**LEI N.º 3.807, DE 26 DE AGOSTO  
DE 1960**

Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. (132)

**DECRETO N.º 48.959-A, DE 19  
DE SETEMBRO DE 1960**

Aprova o Regulamento-Geral da Previdência Social. (133)

**DECRETO N.º 49.174, DE 1.º  
DE NOVEMBRO DE 1960**

Dispõe sobre o pagamento de proventos de inativos ou pensionistas, civis ou militares, atacados de alienação mental, e dá outras providências. (134)

**LEI N.º 3.841, DE 15 DE DEZEMBRO  
DE 1960**

Dispõe sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado por funcionários à União, às autarquias e às sociedades de economia mista. (135)

**DECRETO N.º 50.326, DE 8 DE MARÇO  
DE 1961**

Aprova a tabela dos índices de reajustamento das aposentadorias e pensões e benefícios de manutenção de salário em vigor nos Institutos de Aposentadoria e Pensões a que se refere o art. 67 e seus parágrafos da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, combinados com os arts. 116 e 118 do respectivo regulamento aprovado pelo Decreto n.º 48.959-A, de 19 de setembro de 1960. (136)

**LEI N.º 3.906, DE 19 DE JUNHO DE 1961**

Dispõe sobre a aposentadoria dos funcionários federais e dos empregados autárquicos da União que participaram de operações de guerra na Força Expedicionária, na Força Aérea e na Marinha de Guerra do Brasil ou receberam a Medalha da Campanha do Atlântico Sul. (137)

**DECRETO N.º 328, DE 11  
DE DEZEMBRO DE 1961**

Revoga o art. 8.º do Decreto n.º 41.666, de 19 de junho de 1957. (138)

**LEI N.º 4.068, DE 10 DE JUNHO DE 1962**

Dispõe sobre a não aplicação das normas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 3.768, de 1941, a partir da vigência da Lei n.º 1.050, de 1950, aos extranumerários mensalistas, diaristas ou tarefeiros julgados incapazes por motivo de acidente no exercício de suas atribuições, de doença profissional ou por moléstia especificada em lei. (139)

**DECRETO N.º 1.282, DE 25 DE JUNHO  
DE 1962**

Aprova a tabela dos índices de reajustamento das aposentadorias e pensões e benefícios em manutenção de salário em vigor nos Institutos de Aposentadoria e Pensões a que se refere o art. 67 e seus parágrafos da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, combinados com os arts. 116 a 118 do respectivo regulamento aprovado pelo Decreto n.º 48.959-A, de 19 de setembro de 1960. (140)

(132) D.O. de 5-9-60. Citada (art. 67 e §§) pelo Decreto n.º 50.326, de 8 de março de 1961 (D.O. de 8-3-61); idem pelo Decreto n.º 1.282, de 25 de junho de 1962 (D.O. de 31-7-62, ret. D.O. de 1-8-62); disposições dadas pelo Decreto n.º 53.831, de 25 de março de 1964 (D.O. de 30-3-64, ret. D.O. de 10-4-64); disposições alteradas pelo Decreto-Lei n.º 66, de 21 de novembro de 1968 (D.O. de 22-11-66).

(133) D.O. de 29-9-60. Citado (arts. 116 e 118) pelo Decreto n.º 50.326, de 8 de março de 1961 (D.O. de 8-3-61); idem pelo Decreto n.º 1.282, de 25 de junho de 1962 (D.O. de 31-7-62, ret. D.O. de 1-8-62); nova redação dada pelo Decreto n.º 60.501, de 14 de março de 1967 (D.O. de 28-3-67, ret. D.O. de 29-3-67).

(134) D.O. de 3-11-60.

(135) D.O. de 15-12-60.

(136) D.O. de 8-3-61.

(137) D.O. de 31-7-61.

(138) D.O. de 12-12-61.

(139) D.O. de 15-6-62.

(140) D.O. de 31-7-62, ret. D.O. de 1-8-62.

**LEI N.º 4.098, DE 19 DE JULHO DE 1962**

Dispensa de inspeção médica periódica os funcionários públicos aposentados que contem 60 anos de idade ou mais de 30 de serviço. (141)

**DECRETO N.º 1.420, DE 27 DE SETEMBRO DE 1962**

Altera os arts. 2.º e 3.º do Decreto n.º 36.911, de 15 de fevereiro de 1955. (142)

**DECRETO N.º 53.831, DE 25 DE MARÇO DE 1964**

Dispõe sobre a aposentadoria especial instituída pela Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960. (143)

**LEI N.º 4.493, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1964**

Regula o processamento da aposentadoria e do montepio dos magistrados remunerados pela União, e dá outras providências. (144)

**LEI N.º 5.101, DE 2 DE SETEMBRO DE 1966**

Regula a forma de pagamento dos inativos ou pensionistas, bem como do pessoal em disponibilidade, quando mudarem de residência para outra estação pagadora. (145)

**DECRETO-LEI N.º 66, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966**

Altera disposições da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. (146)

**LEI N.º 5.233, DE 20 DE JANEIRO DE 1967**

Altera o item III do art. 178 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União), incluindo a doença de Parkinson entre as que dão direito à aposentadoria integral. (147)

**LEI N.º 5.235, DE 20 DE JANEIRO DE 1967**

Dispõe sobre o pagamento de proventos e outras vantagens aos servidores públicos e autárquicos federais, aposentados das instituições de previdência social. (148)

**DECRETO-LEI N.º 290, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967**

Regula a situação dos servidores das autarquias federais e dos empregados das sociedades de economia mista, aposentados na forma dos Atos Institucionais n.ºs 1 e 2. (149)

**DECRETO N.º 60.501, DE 14 DE MARÇO DE 1967**

Aprova nova redação do Regulamento-Geral da Previdência Social (Decreto n.º 48.959-A, de 1960), e dá outras providências. (150)

**LEI N.º 5.253, DE 4 DE ABRIL DE 1967**

Acrescenta parágrafo ao art. 1.º da Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950, que estabelece normas para aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União. (151)

(141) D.O. de 26-7-62.

(142) D.O. de 28-9-62.

(143) D.O. de 30-3-64, ret. D.O. de 10-4-64.

(144) D.O. de 30-11-64.

(145) D.O. de 5-9-66.

(146) D.O. de 22-11-66.

(147) D.O. de 23-1-67.

(148) D.O. de 24-1-67.

(149) D.O. de 28-2-67.

(150) D.O. de 28-3-67, ret. D.O. de 29-3-67.

(151) D.O. de 5-4-67.

**MENOR—**

*UM PROBLEMA*

*PÔSTO EM QUESTÃO*

(1ª PARTE)

*Adolfo Eric de Toledo*

*Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

### COMO INTRODUÇÃO

Já há alguns anos se cogita da reforma de nossos códigos. No governo do Sr. Jânio Quadros tomaram-se as primeiras medidas nesse sentido, prosseguindo na administração do Sr. João Goulart e do Mal. Castello Branco, e, aparentemente sem solução de continuidade, no atual governo do Mal. Costa e Silva.

De entremeio, houve durante êsse mesmo período diversas alterações na legislação vigente, modificando — não raro substancialmente — o direito tradicional. Nos últimos três anos, principalmente, o País assistiu a uma desordenada reformulação de seu sistema jurídico.

Contamos atualmente com cerca de dezoito mil leis, algumas revogadas totalmente e uma grande maioria apenas parcialmente, provocando um verdadeiro caos na ordenação legal brasileira, isso sem contar a promulgação de uma Constituição bastante inovadora.

Conseqüência inevitável, assim, que essa imensa caudal legislativa provocasse discordância entre os que vivem nas lides do Direito Positivo e originasse conflitos entre os estudiosos das ciências jurídicas e sociais.

As indagações teriam que fluir naturalmente:

Nas presentes circunstâncias da vida brasileira, atendem êsses preceitos ao desejo de uma perfeita identidade entre os princípios doutrinários e as exigências de ordem prática?

Os novos ditames, tanto os constitucionais como os da legislação ordinária, contêm, como não poderia deixar de ser, muitas inovações. Úteis ou inúteis? Corretas ou incorretas?

A análise dêsses dispositivos, mesmo em sendo tão-somente nos aspectos relativos ao menor, seria — além de tarefa superior à capacidade do autor — empreitada longa e fastidiosa, inadequada para um trabalho da natureza dêste.

É verdade que dos quinze anteprojetos de novos códigos previstos, apenas onze foram concluídos, e entre êstes não figura o Nôvo Código de Menores. Mas, de qualquer forma, encontraremos nos anteprojetos dos Códigos Civil, Penal e do Trabalho matérias pertinentes aos menores. Bem assim na Nova Carta Magna e no labirinto legislativo das novas leis e dos decretos-leis.

O problema do menor, como tema apaixonante que é, tem suscitado polêmicas interessantes entre juristas, educadores, psicólogos e sociólogos, com opiniões as mais diversas em relação aos seus novos equacionamentos.

O brado de alerta dessas autorizadas vozes é o tema principal dêste trabalho. Nêle, quase nada a ser imputado ao autor, cujo objetivo foi — ao pesquisar sobre a atual legislação relativa ao menor — trazer afinal a lume observações criteriosas e de interêsse para todos quantos se preocupam com a solução de tão angustioso problema sócio-jurídico.

Preocupação técnica e literária não existe. Apenas o desejo de ter — de alguma forma — colaborado.

“Em nome da religião, disse o sublime gnosta, autor do quarto evangelho: no princípio era a palavra (in principio erat verbum); em nome da poesia, disse Goethe: no princípio era o ato (im Anfang war die That); em nome das ciências naturais, disse Carus Sterne: no princípio era o carbono (im Anfang war der Kohlenstoff); em nome da filosofia, em nome da intuição monística do mundo, quero eu dizer: no princípio era a **fôrça**, e a **fôrça** estava junto ao homem, e o homem era a **fôrça**.”

Desta **fôrça**, conservada e desenvolvida, é que tudo tem-se produzido, inclusive o próprio direito, que em última análise não é um produto **natural**, mas um produto **cultural**, uma obra do homem mesmo.”

Tobias Barreto de Menezes

## I — CONCEITUAÇÃO

“**MENOR** — No sentido técnico-jurídico, empregado como substantivo, designa a pessoa que não tenha ainda atingido a maioridade. É, assim, aquela que não tem ainda 21 anos completos, exigidos por lei, para que seja considerada capaz.

Incapazes civilmente, os menores não podem praticar válidamente atos jurídicos. Se no período de incapacidade absoluta (quando têm menos de 16 anos), são **representados legalmente** pelos pais ou tutores. Quando incapazes relativamente (maiores de 16 e menores de 21), são **assistidos** por seus representantes legais (pais e tutores).

Durante o período da incapacidade absoluta, nada pode fazer o menor por sua iniciativa, isto é, somente por si; os atos que praticar serão nulos de pleno direito.

No período da capacidade relativa, já deve ser analisada a natureza do ato e muitos deles podem ser considerados válidos. Casos há, mesmo, em que a lei autoriza a sua prática, tais como os depósitos nas Caixas Econômicas e o estabelecimento comercial por economia própria. Neste último caso, mesmo, há motivo para o pedido de **emancipação**, pela qual se supre o menor da idade legal, para que possa agir por si mesmo. Os menores, quando atingem a maioridade, podem ratificar, para validar juridicamente todos os atos jurídicos praticados na vigência de sua incapacidade relativa, como podem pedir anulação de todos os que, praticados por outrem, lhes tenham causado lesões.

Os menores dizem-se **púberes e impúberes**. É situação que se revela pelo desenvolvimento físico da pessoa, em relação aos órgãos genitais. Os impúberes dizem-se **infantes**. Os menores púberes, **adolescentes**.

Os menores impúberes, por lei, são absolutamente incapazes; os púberes, relativamente.

Por princípio assente na lei penal, os menores de 18 anos são irresponsáveis. Assim, se praticam crimes, são sujeitos a prescrições especiais, em virtude das quais serão tomadas as medidas de caráter legal a respeito dos atos que praticaram e sobre suas pessoas.” (1)

“**MENOR ABANDONADO** — Geralmente, assim se diz do menor que se encontra **sem assistência**, que não merece de outrem um trato ou vigilância própria à sua idade.

Mas, em sentido propriamente jurídico, é a expressão tomada, a rigor, para designar o menor que não tem **quem cuide de si**, que se apresenta sem um **representante legal**, com a obrigação de vigiá-lo, atender seus interesses e suas necessidades, apoiando-o e o orientando na vida. Este abandono pode ser decorrente de efetivo abandono por parte daqueles a quem competiria essa vigilância e assistência ou por não ter realmente quem cuide ou trate de si.” (2)

Pedro Nunes, embora de maneira não tão explícita, também define o Menor:

“**MENOR** — Pessoa de qualquer sexo que ainda não atingiu a maioridade, que se verifica, no país, aos vinte e um anos completos.

Diz-se:

a) **impúbere** — o que ainda não chegou à idade núbil, em que a lei lhe permite contrair matrimônio: a mulher menor de 16 anos e o homem menor de 18, ambos considerados absolutamente incapazes de exercer, por si sós, os atos da vida civil;

(1) DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico, Vol. III, pág. 1.013.

(2) DE PLÁCIDO E SILVA — Obr. cit., loc. cit.

b) **púbere** — aquêle que alcançou a puberdade legal e, assim, é incapaz, apenas, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer, podendo, porém, contrair matrimônio: a mulher maior de 16 anos e o homem maior de 18." (3)

Como vemos, ambos os autores empregam o vocábulo maioridade na definição de Menor. E qual a conceituação legal de Maioridade? São eles, ainda, que nos ensinam:

**"MAIORIDADE** — Derivado do latim *majoritas*, de *major* (maior), na terminologia do Direito Civil é empregado para designar o estado da pessoa que atingiu a idade necessária para que se diga maior e adquira a plena capacidade civil, para que possa dirigir sua pessoa e administrar livremente seus bens. Refere-se aos dois sexos: masculino e feminino. Nesta razão, a rigor, a maioridade não se confunde com emancipação, pela qual o menor se equipara ao maior.

Por ambas as instituições jurídicas, a pessoa adquire capacidade para o exercício dos direitos civis.

Mas, a rigor, distinguem-se:

Na maioridade a capacidade é adquirida por um fato natural, a idade. Na emancipação, ou é adquirida por uma concessão legal, quando ocorre *ex vi legis*, ou por uma concessão paterna ou materna, mesmo sem que se tenha atingido a maioridade.

Assim, o emancipado é considerado maior; mas não chegou à maioridade." (4)

**"MAIORIDADE** — Estado da pessoa que completou a idade em que a lei lhe outorga capacidade plena para todos os atos da vida civil. Segundo a legislação pátria, resulta de:

I — haver o indivíduo completado vinte e um anos de idade;

II — emancipação, concedida pelo pai, ou se fôr morto, pela mãe, ou, ainda, por sentença judicial, ouvido o tutor, se o menor tiver dezoito anos cumpridos;

III — casamento do menor;

IV — nomeação seguida de exercício de emprêgo público efetivo;

V — colação de grau científico em curso de ensino superior;

VI — estabelecimento civil ou comercial do menor, com economia própria.

A maioridade diz-se:

a) **civil**, quando faculta ao indivíduo que completa vinte e um anos de idade, o gozo pleno dos direitos civis;

b) **política**, se compreende a idade de dezoito anos, que a lei fixa para o exercício dos direitos políticos (os de sufrágio, de acesso aos cargos públicos, os direitos-deveres de ser jurado, de prestar serviço militar etc.)." (5)

E para delimitar de vez a conceituação do Menor, vejamos o significado jurídico de Menoridade:

**"MENORIDADE** — De menor, é empregado para designar o período em que a pessoa, por não ter atingido a maioridade, isto é, por não ter atingido a idade legal para a maioridade, é considerada incapaz para dirigir sua pessoa e administrar seus bens.

A menoridade termina aos 21 anos, quando, por disposição legal, é a pessoa considerada civilmente capaz para a prática de todos os atos da vida civil.

(3) PEDRO NUNES, Dicionário de Terminologia Jurídica — Vol. II, pág. 192.

(4) DE PLACIDO E SILVA — Obr. cit., loc. cit., pág. 975.

(5) PEDRO NUNES — Obr. cit., loc. cit., pág. 176.

Entretanto, a incapacidade decorrente da menoridade pode ser removida pela emancipação, desde que o menor tenha já 18 anos completos. Na realidade, a emancipação não extingue a menoridade, pois que esta, a rigor, determina uma fase da vida, limitada pela idade, que é fato natural, embora determinado por lei. A emancipação anula os efeitos da menoridade, tornando capaz o menor. Equipara-se ao maior." (6)

"MAIORIDADE — Período da vida, durante o qual a pessoa não goza de capacidade jurídica plena, para a prática de atos da vida civil, e por isso se encontra sob o pátrio poder. Segundo o direito pátrio, é considerado menor todo indivíduo de idade inferior a 21 anos. Relativamente à incapacidade do menor, esta compreende dois períodos: incapacidade absoluta e incapacidade relativa." (7)

## II — O MENOR E O DIREITO DO TRABALHO

### 1 — LEGISLAÇÃO PRECURSORA

Em 1.º de dezembro de 1926, com o Decreto n.º 5.083, surgiu o primeiro ato acautelador dos interesses do menor no trabalho. Dizemos primeiro, porque todos os anteriores foram, sem exceção, letra morta.

Esse decreto, que mandou consolidar as leis federais de assistência e proteção aos menores, estipulava, no seu artigo 59, proibição do trabalho para menores de doze anos, em todo o território nacional. Aos maiores de doze e menores de quatorze anos, estendia-se essa proibição se não houvessem completado a instrução primária. Apenas quando o trabalho destes fosse indispensável para sua subsistência ou de seus pais ou irmãos, era — a juízo da autoridade competente — excusável essa exigência. Vedava, ainda, aos menores de dezoito anos, o trabalho perigoso à vida, à saúde e à moralidade,

e os que fossem considerados superiores às suas forças.

O seu artigo 1.º autorizava o Governo a organizar e publicar o "Código de Menores". Mas foi somente quase um ano mais tarde que essa medida realmente se efetivou. O Presidente Washington Luiz confiou sua confecção a Mello Mattos, cujo projeto foi aprovado sem modificações e convertido no Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Praticamente, a única inovação foi a constante de seu artigo 115, determinando que "os menores que houverem de tomar parte em espetáculos teatrais, sejam ou não de companhias infantis, ou em companhias equestres, de acrobacia, prestidigitação, ou semelhantes, só serão admitidos mediante as seguintes condições: (...).

Exceto essa regulamentação, manteve, em suas linhas gerais, as disposições sobre o trabalho do menor, inclusive a proibição relativa aos menores de doze anos.

Em 3 de novembro de 1932, surgiu o Decreto n.º 22.042, estabelecendo as condições de trabalho aos menores na indústria em geral. Vedava o trabalho aos menores de quatorze anos (art. 1.º). A admissão ao trabalho industrial aos menores entre 14 e 18 anos estava subordinada à satisfação de certos requisitos ali enumerados. A proibição do artigo 1.º não se aplicava aos menores entre 12 e 14 anos, desde que sua ocupação fosse em estabelecimentos familiares ou de ensino profissional ou de caráter benéfico (art. 3.º).

O próximo diploma legal baixando normas de proteção ao trabalho do menor foi o Decreto-Lei n.º 3.616, de 13 de setembro de 1941. Manteve a proibição de trabalho aos menores de 14 anos, ex-

(6) DE PLACIDO E SILVA — Obr. cit., pág. 1.014.

(7) PEDRO NUNES — Obr. cit., loc. cit., pág. 192.

actuando o exercido por "alunos ou internados nas instituições que ministrem exclusivamente ensino profissional e nas de caráter beneficente, ou disciplinar, submetidas à fiscalização oficial".

Regulamentou as atividades trabalhistas dos menores de 18 anos, excluindo de seu âmbito os serviços domésticos e os realizados em oficinas em que trabalhassem exclusivamente pessoas da família do menor e estivesse este sob a direção de pai, mãe ou tutor. Instituiu, ainda, a Carteira de Trabalho do Menor, subordinando à sua emissão o trabalho do menor de 18 anos. Dispôs, também, sobre as atividades rurais do menor, dizendo que "os dispositivos do presente decreto-lei serão aplicados naquilo em que couberem e de acordo com a regulamentação especial que fôr expedida, ...".

Sobre esse decreto, eis a opinião de Segadas Vianna:

"Em 1941, finalmente, expedia-se o Decreto-Lei n.º 3.616, de 13 de setembro, que foi a verdadeira lei de redenção do menor trabalhador.

Mantidas as disposições das leis anteriores, foram elas aprimoradas. Assim, por exemplo, dispunha o artigo 4.º: — "Quando o menor de 18 anos fôr empregado em mais de um estabelecimento, as horas de trabalho em cada um serão totalizadas."

(8)

## 2 — DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES

A Constituição de 18 de julho de 1934 estipulava no seu artigo 121, alínea d: proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menor de 16 anos; e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres.

A Carta de 10 de novembro de 1937 repetiu esses mesmos termos, no seu artigo 137, alínea k.

Na Constituição de 18 de setembro de 1946 as medidas de proteção ao menor

que trabalha foram determinadas no artigo 157, n.º IX. Apenas duas inovações trouxe: a idade-limite para o trabalho noturno passou a ser de 18 anos e admitiu-se — a critério de juiz competente — exceções para as idades-limites ali fixadas.

Deve-se registrar, ainda, um princípio de ordem geral, constante tanto na Constituição de 1934, como na de 1946, excluído apenas da Carta de 1937. Nas duas primeiras ele está expresso, respectivamente, no artigo 121, alínea a, e artigo 157, n.º II:

"proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil."

Vemos, portanto, que embora tenha caráter de generalidade, incide diretamente também sobre o trabalho do menor.

## 3 — LEGISLAÇÃO EM VIGOR

Atualmente as normas de proteção ao trabalho do menor estão contidas no Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho.

Esse diploma consagrou todo um capítulo, mais precisamente, do artigo 402 ao artigo 441, na regulamentação das atividades trabalhistas durante a menoridade, derogando, assim, as disposições a respeito consignadas no Código de Menores:

"O trabalho do menor de dezoito anos reger-se-á pelas disposições do presente capítulo, exceto no serviço em oficinas em que trabalhem exclusivamente pessoas da família do menor e esteja este sob a direção do pai, mãe ou tutor."

(8) SEGADAS VIANNA — Instituições de Direito do Trabalho — Vol. II, pág. 471 — 4.ª edição.

Está nesse texto do artigo 402, o campo de ação do capítulo especial sobre proteção do trabalho do menor, restringido, ainda, em parte, pelo disposto no parágrafo único:

“Nas atividades rurais, as referidas disposições serão aplicadas naquilo em que couberem e de acôrdo com a regulamentação especial que fôr expedida, com exceção das atividades que, pelo modo ou técnica de execução, tenham caráter industrial ou comercial, às quais são aplicáveis desde logo.” (\*)

Entre as principais normas constantes da Consolidação, relativas ao trabalho do menor, devemos lembrar as seguintes:

Proibição de trabalho ao menor de 14 anos, e do trabalho noturno ao menor de 18 anos. A êstes é estendida essa proibição quanto ao trabalho em locais ou serviços prejudiciais à sua moralidade e à sua integridade física.

Releva lembrar que a Constituição de 1946, manteve como idade mínima para o trabalho de menores a de 14 anos, prevendo, contudo, a possibilidade de exceções admitidas pelo Juiz competente. Na verdade, os tratadistas divergem no tocante à permissibilidade de exceções.

PONTES DE MIRANDA, por exemplo, considera que a exceção prevista no texto constitucional só se refere à parte em que se dispõe sobre o trabalho noturno dos menores entre 14 anos feitos e dezoito. (9)

Já ARNALDO SUSSEKIND, aliás, em sintonia com MOZART VICTOR RUSSOMANO, entende de maneira diversa:

“Reexaminando a questão, estamos, porém, convencidos de que a faculdade outorgada ao juiz pelo aludido inciso constitucional, para autorizar, em caráter excepcional, o trabalho de menores de 14 anos ou o trabalho insalubre ou noturno a menores de 18 anos, não depende apenas do seu

prudente arbitrio; há que respeitar, em qualquer caso, as condições pertinentes estatuidas pela lei ordinária.

Razão assiste, portanto, ao ilustre Magistrado MOZART RUSSOMANO, quando pondera: “Ver-se-á que o intento do legislador foi ressaltar, em qualquer caso (isto é, seja o caso do menor de quatorze anos, seja o caso da mulher e do menor de dezoito, nas indústrias insalubres ou no serviço noturno), as condições que a lei ordinária tenha prescrito e as exceções que o juízo competente possa aceitar, mas por autorização prévia da lei.” (10)

Todavia o entendimento dos aplicadores da legislação não levou em conta essas opiniões, conforme parecer aprovado pelo Ministro do Trabalho:

“No caso o que se verifica é que a regra imperativa do art. 403 da Consolidação das Leis do Trabalho — “A menor de 14 anos é proibido o trabalho” — sofreu com o texto do art. 157, inciso IX, da Constituição, alteração que justifica a iniciativa do Dr. Juiz de Menores, no caso do interessado que conta menos de 14 anos. Efetivamente, no preceito indicado, dispôs a Constituição: “A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores .....

(\*) Cabe aqui uma observação, no sentido de esclarecer que houve completa omissão quanto à legislação especial sobre atividades rurais. Somente em 1963, com a Lei n.º 4.214, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural. Suas normas, todavia, não estão sendo efetivamente aplicadas até hoje.

(9) PONTES DE MIRANDA — “Com. à Constituição de 1946” — Vol. IV, págs. 58 e 59.

(10) ARNALDO SUSSEKIND — “Com. à C.L.T. e à Legislação Complementar — Vol. III, págs. 28 e 29.

**IX** — proibição de trabalho a menor de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de dezoito anos; e de trabalho noturno, a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente; . . . . Conforme se verifica, a Constituição manteve — como idade mínima para o trabalho dos menores, a de 14 anos, prevendo, contudo, a possibilidade de exceções admitidas pelo juiz competente, com o que visou atender a situações que constantemente se apresentavam, e ainda surgem, em que a necessidade social e pessoal do trabalho do menor era sacrificada pela rigidez do imperativo legal. Guardando, pois, os limites que prevaleciam, o legislador constituinte deu margem a que, com o seu prudente arbítrio, a autoridade judiciária competente admitisse as exceções que as circunstâncias justificassem . . .” (11)

Posteriormente, ao tratarmos dos novos dispositivos constitucionais, do Decreto-Lei n.º 229, de 28 de fevereiro de 1967, e da Lei n.º 5.274, de 24 de abril de 1967, teceremos novas considerações em torno da idade-limite.

Voltando à Consolidação, vamos ver, ainda, que ela estabelece várias restrições ao trabalho do menor, procurando preservar a integridade física e moral deste. Proíbe, assim, o trabalho em locais perigosos e insalubres e nos lugares considerados ofensivos à sua moral, os quais especifica.

Quanto à duração do trabalho do menor, subordina-o às regras de caráter geral estabelecidas para os adultos, salvaguardando porém a prorrogação da jornada de 8 horas, só admitida em casos excepcionais.

Instituiu a Carteira de Trabalho do Menor, *conditio, sine qua non*, para sua admissão nas empresas ou estabeleci-

mentos de fins econômicos e naqueles que lhes forem equiparados. Prevê, também, sobre os documentos que a substituem nos locais onde não houver serviço de emissão de cartelas. (\*)

Obriga os estabelecimentos industriais de qualquer natureza a matricularem — de forma percentual em relação ao número de operários ou empregados, no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), os menores-aprendizes e os trabalhadores menores existentes em seus quadros.

Em remate a estes rápidos relevos sobre as principais normas contidas nas leis trabalhistas, devemos lembrar que ao menor é facultado firmar recibo de seus salários e vedada a quitação, sem a assistência dos seus responsáveis legais, pelo recebimento da indenização que lhe fôr devida por rescisão do contrato de trabalho. E, finalmente, reza no artigo 440, que contra os menores de 18 anos não corre nenhum prazo de prescrição.

**4 — A Constituição de 1967; o Decreto-Lei n.º 229, de 28 de fevereiro de 1967; a Lei n.º 5.274, de 24 de abril de 1967.**

O início do ano de 1967 marcou, com os dispositivos em epigrafe, uma série de alterações no tocante ao trabalho do menor.

O Decreto-Lei n.º 229 surgiu em decorrência da nova Constituição, melhor dizendo, com o intuito de adaptar a lei ordinária às inovações constitucionais, consignadas nos incisos III e X do artigo 158:

“III — proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivo de sexo, côr e estado civil;”

(11) SEGADAS VIANNA — Obr. cit., pág. 474.

(\*) O Dec.-Lei n.º 6.026, de 24 de novembro de 1943, dispôs no seu art. 13: “A autorização para o trabalho expedida pelo juiz de menores suprirá, durante o prazo de um ano, a Carteira de Trabalho de que trata o título III, Cap. IV, seção III, da Consolidação das Leis do Trabalho...”

“X — proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a êstes e às mulheres;”

Vemos, portanto, que a Constituição de 1967 trouxe duas inovações fundamentais, a primeira ao fixar como idade-limite para o trabalho do menor a de 12 anos, e a segunda ao excluir a idade dentre as condições vedadas para a diferenciação salarial, ao contrário da Constituição de 1946, que assim dispunha nos incisos II e IX do art. 157:

“II — proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;”

“IX — proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente;”

Como dissemos, o Decreto-Lei n.º 229, de 28 de fevereiro de 1967, que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, fê-lo no sentido de adaptação da lei ordinária à Constituição.

Assim, por exemplo, quando legitimou com a nova redação dada ao art. 403 da C.L.T., o trabalho do menor entre 12 e 14 anos, e, ainda em sintonia com os ditames constitucionais (escolaridade obrigatória — art. 168, § 3.º, n.º II), dá a êstes a “garantia de freqüência à escola que assegure sua formação ao menos em nível primário”. Como acréscimo, determina que os serviços a êles atribuídos sejam “de natureza leve, não nocivos à sua saúde e ao seu desenvolvimento normal.”

Como inovação, possibilita (art. 405) aos menores aprendizes maiores de 16

anos, estagiários em cursos de aprendizagem, o trabalho em locais perigosos e insalubres, desde que êstes tenham sido vistoriados e aprovados pela autoridade competente e sejam os menores submetidos a exame médico semestralmente.

Outras inovações dizem respeito à carteira profissional do menor, à jornada de trabalho, à renovação do atestado de sanidade física e mental, à rescisão do contrato de trabalho etc., às quais não nos ateremos por não importarem em modificações profundas na ordenação anteriormente em vigor.

A questão principal se refere, incluívelmente, à alteração da idade-limite.

Portanto, antes de encerrarmos as considerações em torno dela, cumpre registrar que pela Constituição anterior competia ao Juiz de Menores autorizar, excepcionalmente, o trabalho do menor de 14 anos e o trabalho do menor entre 14 e 18 anos em alguns casos. Com a alteração constitucional da idade-limite não se lhe retirou essa competência, apenas suprimiu o caráter de excepcionalidade da autorização.

Quanto à Lei n.º 5.274, de 24 de abril de 1967, que dispôs sobre o salário mínimo de menores, vamos ver que ela ensejou uma situação bastante interessante.

O seu texto somente se refere aos menores de 14 anos, em virtude de sua elaboração ter sido anterior à vigência da Constituição de 1967. O projeto fôra aprovado pelo Congresso Nacional, porém, rejeitado pelo então Presidente da República, Mal. Castello Branco.

Posteriormente, êsse veto foi rejeitado pelo Congresso e veio ela, então, a ser sancionada pelo atual Presidente, Marechal Costa e Silva.

Nesse intervalo, entretanto, entrou em vigor a nova Constituição, permitindo esta o trabalho de menores a partir dos doze anos.

A seu respeito, ADRIANO CAMPANHO-LE assim se pronunciou:

"Recente projeto de lei, aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo Presidente da República, dispunha sobre escalonamento de salários para os menores. Se estes tivessem então 14 anos (agora 12) receberiam metade do salário mínimo em qualquer caso. Com 16 anos receberiam 60% e aos 18 anos o salário-mínimo integral. Entendemos que seria melhor esse sistema, que o atualmente posto em vigor. Neste a lei é continuamente burlada, pagando-se ao menor, seja aprendiz ou não, a metade do salário-mínimo. E como o menor necessita do emprego, tem de sujeitar-se a esse sistema, que nos parece injusto." (12)

Mas, uma vez que o dispositivo constitucional é expresso, deve-se entender que os efeitos dessa lei alcançam os menores a partir de 12 anos de idade e não-somente os menores entre 14 e 18 anos.

A regra geral é, para sua aplicação, ainda, o mesmo Adriano Campanhole quem nos ensina:

"A regra geral é esta: o menor, ao ser admitido no emprego, terá direito a 50% do salário mínimo do adulto, até que atinja 16 anos de idade. A partir desse limite, terá direito a 75%, e quando completar 18 anos seu salário será igual a 100% do salário-mínimo local. E para os menores aprendizes? A situação não se modifica: o seu salário-mínimo poderá ser fixado em até metade do estatuído para os trabalhadores adultos da região. E quando o menor aprendiz atinge 16 anos de idade, o seu salário será aumentado? A resposta é negativa. O § 1.º do art. 1.º da lei dispõe:

"Para os menores aprendizes, assim considerados os menores de 18 anos e maiores de 14 anos de

idade sujeitos à formação profissional metódica do ofício em que exerçam seu trabalho, o salário-mínimo poderá ser fixado em até metade do estatuído para os trabalhadores adultos da região."

O salário-mínimo dos aprendizes eleva-se automaticamente quando ele completa a sua aprendizagem. A duração desta é a prevista na Portaria n.º 43. O máximo de aprendizagem é de três anos e o mínimo, de um ano. Completada a aprendizagem, qualquer que seja o limite de idade do menor, terá ele direito ao salário-mínimo integral." (13)

#### 5 — O anteprojeto do Código do Trabalho, de autoria do Prof. Evaristo de Moraes Filho

A pedido do Governo, o Prof. Evaristo de Moraes Filho elaborou, em 1963, um anteprojeto do Código de Trabalho que não chegou a ser remetido ao Congresso. Esse trabalho, que foi revisto por uma comissão de juristas da mais alta estatura, foi entregue ao então Ministro da Justiça, Senador Milton Campos, não tendo, todavia, andamento.

Visava ele a revisar toda a anterior legislação trabalhista e inovar segundo as conveniências atuais. Não logrou alcançar seus objetivos imediatos, mas, indiretamente, várias de suas proposições foram aproveitadas na legislação subsequente.

Assim, por exemplo, a regulamentação das profissões de estatístico, publicitário, técnico de administração e inspetor do trabalho, como o afirma o próprio autor do anteprojeto. (14)

(12) Artigo publicado no jornal "FOLHA DE SÃO PAULO", sob o título "Salário Mínimo do Menor", em 5-3-67.

(13) "Salário dos Menores" — Jornal "Folha de São Paulo" de 14 de maio de 1967.

(14) Entrevista concedida ao "Jornal do Brasil", de 5 de maio de 1967.

As modificações preconizadas no tocante ao trabalho do menor, estão sintetizadas na própria justificação doutrinária feita pelo autor ao seu trabalho:

"No capítulo sobre o trabalho do menor, muitos foram os dispositivos revistos pelo anteprojeto, notadamente na parte de aprendizagem, que é praticamente nova. Foi adaptado, como já havia acontecido com o trabalho da mulher, o conceito do trabalho noturno às prestações de serviço de menor (art. 412). Tornando mais rigoroso, quanto à nova função, o trabalho do menor, em certos casos que lhe sejam prejudiciais (art. 415). Mais rigor nas prorrogações excepcionais, com prévia comunicação à autoridade competente (art. 420, § 2.º). Nova matéria quanto aos atestados de saúde física e mental (art. 425, parágrafo único). Quanto à alfabetização, modificou-se a lei vigente, procurando dar maior rigor à admissão de menores sem o curso primário (art. 426 e §§). Alteramos também algumas disposições da seção sobre deveres dos responsáveis e dos empregadores (artigo 451-436). Quanto à capacidade para o menor firmar recibo, reformamos igualmente a Consolidação (art. 454), junto com os acidentes, as menores penalidades (art. 818)."

(15)

Mas, embora essa contribuição tivesse logrado a aprovação, não só da parte dos especialistas na matéria, como também das entidades representativas das classes trabalhadoras, terá ao que parece um fim melancólico, ou seja, o arquivamento.

Isto porque a Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados deliberou, neste ano, elaborar um Código do Trabalho.

## 6 — O TRABALHO DO MENOR NA LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA

As leis de proteção ao trabalho do menor de há muito vigoram nos países civilizados. Num repasse sobre a legislação de algumas das principais nações européias, veremos que distam de longa

data a inserção em seus ordenamentos legais, dessas medidas de amparo ao menor que trabalha.

Na França, já em 1841, surgiu a lei de 22 de março, refundida pela lei de 19 de março de 1874.

Na Inglaterra, após a iniciativa de Robert Peel, em 1802, com lei sobre o trabalho de menores nas indústrias têxteis, seguiram-se outros atos, reunidos no *Factory Act*, de 27 de maio de 1878.

Na Bélgica, em 1888 foi aprovada a primeira lei sobre o emprego abusivo de menores em exibições públicas.

Na Itália, já em 1886 houvera uma vaga tentativa de proteção ao menor, mas que só foi efetivamente estabelecida pela lei de 19 de junho de 1902.

Na Alemanha, o Código Industrial de 1891 amparou o trabalho do menor, enquanto na Espanha desde 1873 estava vigorando uma lei nesse sentido.

Portugal protegeu o trabalho do menor nas leis de 14 de abril de 1891, de 24 de junho de 1911 e de 22 de janeiro de 1915.

Modernamente, vejamos como diversos países tratam dos problemas relativos ao trabalho do menor, principalmente no que diz respeito à idade-limite:

### FRANÇA

O menor só poderá ser admitido em emprego, mesmo como aprendiz, tendo completa educação primária.

Os aprendizes são admitidos por contrato escrito e recebem uma caderneta para registro da assiduidade aos cursos profissionais, que são obrigados a frequentar. Não existindo tais cursos, têm o dever de fazer um curso por correspondência e, para isso, o empregador garantirá, com remuneração, 150 horas anuais.

(15) Revista "LEGISLAÇÃO DO TRABALHO" — Separata dos n.ºs 302/304, pág. 43.

## SUIÇA

A lei vigente, de 24 de junho de 1938, fixa em 15 anos a idade mínima para admissão em qualquer emprego, mas em alguns cantões, tendo em vista as circunstâncias locais, essa idade se reduz a 14 anos.

## ESTADOS UNIDOS

Em diversos Estados o menor só pode ser admitido em emprego depois de terminada a educação escolar, que vai até 18 anos. Em caráter excepcional, poderá trabalhar a partir dos 14 anos, com dispensa de frequência à escola, tendo, porém, obrigação de a ela voltar se deixar o emprego.

Em quase todos os Estados o trabalho noturno é vedado.

## GRÉCIA

A aprendizagem está regulada pela lei de 3 de junho de 1952, que dispõe sobre o seu tempo, escala de salários, férias etc. A idade mínima é de 14 anos e o menor deve ter certificado de segundo ano de liceu e ser cidadão helênico.

## ROMÊNIA

O Código do Trabalho data de 30 de maio de 1950, sendo a idade mínima para admissão ao trabalho a de 14 anos. Entre 14 e 16 anos, torna-se necessária a autorização expressa dos pais ou responsáveis. A jornada de trabalho é fixada em 6 horas, sendo vedado o trabalho noturno e em atividades perigosas e insalubres.

## CUBA

Em vigor, atualmente, o Decreto-Lei n.º 883, de 27 de maio de 1953 que fixa em 14 anos a idade mínima e veda até os 16 anos certas profissões ali consideradas como perigosas. O trabalho entre 22 e 8 horas é proibido para os menores de 18 anos, salvo autorização expressa do Ministro do Trabalho e sempre depois

dos 16 anos. A admissão de menor abaixo da idade-limite, bem como em trabalhos noturnos ou perigosos cominam ao empregador penas de multa e prisão. A jornada máxima de trabalho é fixada em 6 horas.

## ISRAEL

A lei de 15 de julho de 1953 divide os menores em "adolescentes" os trabalhadores entre 16 e 18 anos, e "crianças" os de menos de 16 anos. Somente em caráter excepcional se concede autorização ao menor de 14 anos para exercer atividade de pequeno vendedor ambulante ou artística.

O trabalho noturno é vedado das 18 às 6 horas para a criança e das 20 às 6 horas para o adolescente.

A jornada de trabalho é fixada em 8 horas diárias e 40 semanais.

## ITALIA

Lei sobre aprendizagem, datada de 19 de janeiro de 1955, fixa a jornada de trabalho em 8 horas diárias e 44 semanais, no máximo, nelas incluídas as das aulas. O trabalho entre 22 e 6 horas é vedado. O menor de 16 anos tem direito a 30 dias de férias remuneradas e o maior de 16 tem direito a 20 dias.

Estas as informações encontradas na obra "Instituições de Direito do Trabalho", de ARNALDO SUSSEKIND, DELIO MARANHÃO e SEGADAS VIANNA, vol. 2, páginas 493 a 497.

A elas, acrescentamos as seguintes, colhidas no "Bureau International du Travail" — Série Legislativa:

## CONGO (BRAZZAVILLE)

Loi n.º 10-64 du 25 juin 1964 instituant un Code du travail de la République du Congo. (16)

Chapitre III — Du Travail des Femmes et des Enfants

116 — Les enfants ne peuvent être employés dans aucune entreprise, même comme apprentis, avant l'âge de seize ans, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Education nationale après avis de l'inspecteur

(16) Bureau International du Travail — Série législative 1965 — N.º 2 — Mars-Avril.

du travail du lieu de l'emploi ou de son suppléant légal.

Un décret, pris après avis de la Commission nationale consultative du travail, fixe la nature des travaux et les catégories d'entreprises interdits aux jeunes gens et l'âge limite auquel s'applique l'interdiction.

Toutefois, les enfants de moins de seize ans fréquentant un établissement d'enseignement public ou privé peuvent être employés pendant la période des classes ou des vacances à des travaux légers.

Le temps consacré à ces travaux légers ne pourra excéder deux heures par jour sous la condition que le nombre total quotidien des heures consacrées à l'enseignement et aux travaux légers ne dépasse pas sept.

#### TCHÉCOSLOVAQUIE

**Código do Trabalho, en date du 16 juin 1965.** (17)

Principes de base

**Art. Ier — VII** — Les adolescents ont droit à la formation professionnelle et doivent bénéficier de conditions de travail garantissant le développement harmonieux de leurs capacités physiques et mentales.

**CHAPITRE II — Parties Aux Relations Issues Du Droit Du Travail**

**Travailleurs**

§ 11 — 1) Tout citoyen acquiert la capacité d'exercer les droits et d'assumer les obligations découlant des relations issues du droit du travail dès qu'il atteint l'âge de quinze ans, à condition toutefois qu'il soit libéré de ses obligations scolaires. Sous réserve des dispositions qui suivent, il en est de même quant aux droits et obligations découlant des actes juridiques conclus (capacité d'agir).

2) Un travailleur ne peut conclure de contrat engageant sa responsabilité matérielle (§ 176) tant qu'il n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans.

#### ETHIOPIE

**Proclamation n.º 232 du mai 1966 sur les normes de travail** (18)

**Chapitre V — Protection spéciale**

**13 — Emploi des mineurs** — 1) Aucune personne de moins de quatorze

ans ne sera employée dans des entreprises industrielles où son occupation de personnes autres que ses proches parents.

2) Aucune personne âgée de plus de quatorze ans et de moins de dix-huit ans ne pourra être occupée:

a) sans l'autorisation expresse et écrite de son père, de sa mère ou de son tuteur;

b) dans un emploi classé comme profession dangereuse;

c) pendant la nuit, c'est-à-dire

i) dans le cas des mineurs de moins de seize ans, pendant la période comprise entre 22 h. et 6 h.;

ii) dans le cas des mineurs dont l'âge est compris entre seize et dix-huit ans, pendant une période de plus de sept heures consécutives comprise entre 22 h. et 7 h.

3) Tout travailleur de moins de dix-huit ans bénéficiera des libertés suffisantes pour lui permettre de participer aux cours théoriques ou pratiques de formation obligatoire, conformément aux mesures législatives en vigueur."

#### 7 — AS OPINIÕES

**Miss JULIA E. JOHNSON, no seu livro Selected articles on child labor:**

"A criança é a garantia da nação... É em sua preservação e em seu desenvolvimento, que se deve procurar o remédio aos nossos males... O desperdício da vida da criança é o crime de nossa civilização... O balcão, a oficina, a fábrica, com todas as suas restrições legais, e a aparelhagem moderna, tiram a força dos homens e das mulheres, entram o desenvolvimento e causam a degenerescência do filho do pobre que nêles trabalha... Não deveria haver permissão para o trabalho dos menores; este constitui um crime contra a raça, um estôrvo ao progresso."

(19)

(17) Bureau International du Travail — Série législative 1966 — N.º 2 — Mars-Avril.

(18) Bureau International du Travail — Série législative -1966 — N.º 6 — Novembre-Décembre.

(19) Apud BEATRIZ MINEIRO — "Código dos Menores" Comentado, pág. 166.

H. CHARRIOT, em *La Belgique Moderne*, comentando sobre o trabalho precoce dos menores, considera que fisicamente eles são voltados a uma pronta decrepitude. Moralmente, postos em contato, na idade em que todos os instintos começam a despertar, com homens que não têm por eles respeito algum (...), são fatalmente condenados ao vício.

... há um bem superior, que só o Estado pode e deve fazer no interesse supremo da nação — é a elevação a 14 anos para a admissão dos menores nas usinas. (20)

CARLOS GIDE, *Les Institutions de Progrès Social*, afirma que a maior parte dos fisiologistas entendem que o menor não deveria, sob pretexto algum, ser admitido antes de 14 anos em qualquer estabelecimento industrial; pelo menos, conviria reduzir a 13 anos a idade mínima de admissão. (21)

MOZART VICTOR RUSSOMANO, citando JOAQUIM PIMENTA (Sociologia Jurídica do Trabalho): "O menor é um homem em formação e seu desenvolvimento mental e orgânico está em meio do caminho. Devemos, portanto, lançar mão de recursos capazes de impedir o trabalho que lhe seja prejudicial, quer ao desenvolvimento físico, quer ao desenvolvimento intelectual, pois é preciso que ele receba os conhecimentos mínimos que não devem ser recusados a ninguém." (22)

EMILIO MIRA Y LOPEZ assim opina: "Cada país, conforme suas peculiaridades, concede maior importância à escola ou ao laboratório, à observação ou aos reativos experimentais, para ajudar aos jovens a equacionar sua vocação, suas aptidões e suas necessidades na eleição do trabalho. Afortunadamente, na América do Sul o movimento de ajuda, no que diz respeito a uma eleição profissional acertada, intensificou-se muito nos últimos anos. Falta, todavia, resolver um ponto importante: facilitar suficientemente aos jovens com vocação e aptidão o livre desenvolvimento de suas possibilidades de estudo e aprendizagem, mediante um auxílio econômico que os coloque acima de seus possíveis níveis iniciais de pressão para "ganhar a vida". Com efeito, não há maior tragédia íntima que a renúncia à rota desejada para atender à urgência de seguir o caminho que de imediato

ofereça uma compensação econômica. Dizia Ramón y Cajal que era preciso salvar os talentos que se perdem obscuramente na luta "pelo pão de cada dia"; para alcançar esse propósito não é suficiente facilitar a "eleição"; é necessário assegurar o "trajeto" que conduz à habilidade profissional." (23)

Sugestão aprovada no "Forum de Debates Lindolfo Collor", realizado em maio de 1963 no auditório do Ministério do Trabalho e Previdência Social, apresentada pelos Juizes de Menores das Capitais do Brasil e constantes do esboço de emendas ao Projeto n.º 1.000-57 (Código de Menores):

"No pedido de autorização do trabalho do menor de quatorze anos, o Juiz, ao invés de autorizar, preferirá a prolongação da escolaridade, mediante subsídio à família necessitada, orientação profissional e aprendizagem tecnicamente organizada." (24)

DR. ALDO DE ASSIS DIAS, em conferência pronunciada na XXV Convenção de Presidentes de CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes), no dia 23 de novembro de 1964:

"O acidente do menor no trabalho, conquanto assunto da maior relevância, não é encarado por nós senão como a resultante, o efeito de toda uma situação social deficiente, que obriga o menor ao trabalho para o qual ainda não está preparado.

Exemplo marcante é o menor de 12 a 14 anos, ao qual a lei proíbe expressamente qualquer atividade profissional, a não ser em casos excepcionais em que ele precise trabalhar para garantir sua manutenção ou a de sua família.

Entretanto, diariamente, somos obrigados a expedir autorizações de trabalho para menores nessa faixa de idade, após verificação de sua real necessidade de ganho.

(20) Idem, idem, pág. 167.

(21) Idem, idem, pág. 167.

(22) Apud JORGE MUCCILLO, "O Menor e o Direito", pág. 113.

(23) MIRA Y LOPEZ — "Psicologia Evolutiva da Criança e do Adolescente", págs. 224/225.

(24) Revista "JUSTITIA" — Vol. 48 — 1965 — pág. 27 — Conferência pronunciada pelo Dr. ALDO DE ASSIS DIAS — Juiz de Direito.

Como vimos acima, de caso excepcional, como previsto por nossa lei, o trabalho dos 12 aos 14 anos está se tornando geral para a grande maioria da população.

Ora, parece-nos quase uma monstruosidade, que crianças dessa idade, que em outros países estão cuidando de sua formação cultural e profissional, sejam obrigadas, entre nós, a prover sua própria subsistência, quando não a de seus familiares... O número de menores nessa situação, obrigados a abandonar seus estudos por um emprego no qual não têm a menor perspectiva de futuro, eleva-se dia a dia em nosso Estado, constituindo um problema social cujas conseqüências, facilmente previsíveis, são assustadoras tanto para a sociedade que contará mais tarde com elementos revoltados e desajustados, quanto para nossa própria economia, que deverá arcar com o peso de indivíduos de baixa produção por falta de preparo profissional." (25)

**Marechal CASTELLO BRANCO**, então Presidente da República, ao vetar totalmente projeto de lei aprovado pelo Congresso, que dispunha sobre salário-mínimo de menor (Lei n.º 5.274, de 24 de abril de 1967, posteriormente sancionada pelo atual Presidente, Mal. Costa e Silva):

"A população brasileira é extremamente jovem com mais de 53% constituída de menores de 19 anos, e é muito elevada a participação do trabalho do menor na produção nacional. Cerca de 25% da força de trabalho no Brasil é constituída de menores entre 10 e 19 anos e, sob outro ângulo, o censo de 1950 demonstrou que trabalhavam 20% da população de menores entre 10 e 14 anos, e 51% da população de menores entre 15 e 19 anos.

No mundo hodierno a legislação social procura aumentar o período de escolaridade obrigatória até 15 e 16 anos, tendo em vista mesmo evitar a convocação precoce do menor ao trabalho e, conseqüentemente, evitar a perturbação ou interrupção da formação social mais completa da juventude.

Esse aspecto assumiria uma importância especial caso este Projeto viesse a ser sancionado, visto que a

juvenildade da população e o maior índice de trabalho do menor são características próprias das regiões subdesenvolvidas." (26)

**O DR. ARTUR DE OLIVEIRA COSTA**, em conferência pronunciada na "Semana do Menor", realizada em abril de 1967 na Capital do Estado de São Paulo, sob o tema "Mercado de Trabalho e Trabalho do Menor na Cidade de São Paulo", assinalou que a modificação constitucional reduzindo a idade-limite para admissão do menor ao trabalho não é o ideal mas "atende a uma realidade sociológica. Aos 12 anos o menor deveria ingressar numa escola vocacional, que não temos. Sendo-lhe permitido trabalhar, afasta-se da ociosidade, que é uma das causas da marginalização." (27)

Em memorial enviado ao Presidente Costa e Silva, em 1.º de junho de 1967, os **JUIZADOS DE MENORES DO NORDESTE** solicitaram num dos itens:

"revisão do artigo 158, item X, da Constituição brasileira, no que toca ao trabalho do menor para o restabelecimento do limite de 14 anos, ressaltando as exceções admitidas pelo juiz competente."

**RUI NOGUEIRA MARTINS**, diretor da revista **Problemas Brasileiros**, publicada pelo Conselho Regional do Serviço Social do Comércio, destaca no seu magnífico editorial "Desafio à Capacidade de Educar":

"A questão do trabalho do pequeno operário transcende do âmbito trabalhista, como a princípio se poderia supor, para constituir-se em um dos elementos para equacionar todo o complexo problema econômico e social da educação, no seu mais amplo sentido.

Numa fase da Nação em que o desenvolvimento é o assunto obrigatório, a educação assume afinal o seu lugar predominante. O debate mostra que as dificuldades começam no exame das funestas conseqüências do trabalho precoce, apreciam os inconvenientes da vedação do trabalho

(25) Revista "JUSTITIA" Vol. 48/1965, págs. 30/31.

(26) Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO", de 14-12-1966.

(27) Jornal "FOLHA DE SÃO PAULO", de 13 de abril de 1967.

ligada à ausência da escola, para terminar apontando a urgência de encarar a educação como investimento, dentro do direito e do dever intelectual e moral que ela representa para todos." (28)

**FRANCISCO MALTA CARDOSO**, analisando o problema sob o ângulo rural, em seu artigo "A Proteção ao Menor e os Deveres do Estado":

"... Não cessam aí, entretanto, as incompreensões políticas do problema brasileiro de proteção ao menor trabalhador. Teoricamente, esta foi ampliada pelo legislador constitucional de 1967. Em consequência, por estranho que pareça, reduziu-se para 12 anos o limite anterior de 14, para a permissão desse gênero de trabalho. Dir-se-á que o legislador foi apenas humano e realista, maxime em relação ao trabalho rural, onde na verdade o trabalho "em família", nas capinas como nas colheitas, faz-se, sem maior dano, com o auxílio de menores, mesmo de dez anos, em pequenos trabalhos auxiliares, extremamente convenientes para os rendimentos das famílias numerosas. ... Mas a dura verdade é que o novo procedimento, longe de cogitar da "proteção do menor" e de seu salário, visa, realmente, a "seu registro" e, com ele, ao aumento das arrecadações da autarquia encarregada da "previdência social", isto é, da parcela do Erário detida pelo Instituto da Previdência Social." (29)

O Professor **DORIVAL TEIXEIRA VIEIRA**, sob o tema "Trabalho do Menor, Escolaridade e Desenvolvimento Econômico", considera que:

"Impedir o trabalho do menor em idade precoce, aumentar o período de escolaridade, embora a curto prazo pareça representar um grande investimento social, exigindo maiores esforços das gerações adultas, a longo prazo representam um investimento positivo, de magníficos resultados. Por isso tal solução não pode seduzir políticos demagogos. É ainda Rostow quem nos lembra: "As leis que regulam o trabalho na indústria podem ser promulgadas não só porque as sociedades preferiram o salário da criança, em lugar de perce-

ber a vantagem efetiva de cuidar de sua saúde, bem-estar e educação, como também porque poderá interferir o temor sobre os resultados da concorrência entre o trabalho da criança e dos adultos, forçando uma baixa dos níveis gerais dos salários." Na disposição constitucional analisada, mais que cegueira, vemos enorme imprevidência nesta precocidade do trabalho do menor que a lei procura perpetuar. Elimina-se o hiato nocivo com um dispositivo mais nocivo ainda." (30)

E, finalmente, destacamos as palavras do Professor **J. B. DE ARRUDA SAMPAIO**, na sua brilhante análise sobre "O Trabalho do Menor em face da Constituição de 1967":

"Surge, então, a Carta Constitucional de 1967. Não avançamos. Ao contrário. Recuamos mais de 30 anos a contar da Constituição de 1934, ou mais de 40, a partir do Código de Menores.

.....

Agora, o que era exceção tornou-se regra. Não se abriu uma brecha. Escancarou-se a porta.

Completados doze anos podem os meninos ser operários.

Se ontem, com proibição peremptória das Constituições de 34 e 46, "campeavam pelo Brasil inteiro as violações impunes", que acontecerá daqui por diante em face da amplitude desse texto?" (31)

Poderíamos nos alongar em transcrições de valiosos entendimentos. Não o faremos, por achar que os para aqui trazidos bastam para traduzir a generalizada ansiedade pelo porvir.

Fica, como fêcho, a última indagação.

(28) RUI NOGUEIRA MARTINS — Revista "Problemas Brasileiros" n.º 52, julho, 1967, pág. 1.

(29) FRANCISCO MALTA CARDOSO — Idem, Idem, págs. 17/18.

(30) DORIVAL TEIXEIRA VIEIRA — Revista "Problemas Brasileiros", n.º 52, julho, 1967, pág. 15.

(31) J.B. ARRUDA SAMPAIO — Revista "Problemas Brasileiros" n.º 52, julho, 1967, pág. 8.

# MAR TERRITORIAL

*João Mendes*

*O Instituto de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa*

## DOMÍNIO MARÍTIMO — Definições

“O domínio marítimo de um Estado abrange certas águas internas, o mar territorial e a zona contígua, situada entre o mar territorial e o alto-mar.” (1)

“O domínio marítimo compreende duas categorias de águas, submetidas a regimes jurídicos diferentes: as águas ditas interiores e o mar territorial.” (2)

“O domínio marítimo de um Estado compreende duas partes: as águas internas e o mar territorial.” (3)

“Au point de vue physique l'espace maritime se caractérise par son unité. Cet aspect unitaire ne se reflète pas dans le régime juridique de la mer, qui comprend traditionnellement trois zones distinctes, soumises à trois status différents. Ce sont, en allant du large vers la côte, la haute mer, la mer territoriale et les eaux intérieures.” (4)

(... Mare est ejus, cujus est terra cui adjacet.) (5)

(1) — Hildebrando Accioly — Manual de Direito Internacional Público.

(2) — Gerson de Britto Mello Bosen — Curso de Direito Internacional Público.

(3) — G. M. C. Meyer Russomano — Estudos de Direito Internacional.

(4) — Charles Rousseau — Droit International Public.

(5) — Juan García de Saavedra, século XVI.

## MAR TERRITORIAL — Conceitos

“Mar Territorial é a faixa marítima marginal à costa de um território e que se estende até certa distância da dita costa.” (6)

“Sôbre a natureza jurídica do mar territorial se defrontam duas teorias importantes: uma, defendida por Scelle e La Pradelle, que o concebe como um prolongamento do alto-mar, sôbre o qual o Estado costeiro exerce determinadas servidões ativas, e outra, tradicional, que concebe o mar territorial como parte do território do Estado.” (7)

“O mar territorial é a faixa de água compreendida entre as áreas continentais que encerram as águas internas de um lado, e o alto-mar do outro lado.” (8)

“La mer territoriale est un espace maritime intermédiaire entre la haute mer et le territoire.” (9)

“El mar territorial es la franja de agua comprendida entre la costa de un Estado, a contar desde la línea de la más baja marea, y una línea imaginaria que corre paralelamente a cierta distancia.” (10)

“Puede considerarse como norma internacional que si un Estado tiene frontera marítima, su soberanía no termina en dicha frontera, sino que se extiende, con mayor o menor amplitud, al espacio acuático adyacente y a los fines de seguridad de su territorio y de protección de sus intereses nacionales.” (11)

As águas territoriais compreendem as águas internas ou nacionais e a faixa oceânica que corre junto à costa que chamamos de mar territorial.

Este mar deve ser considerado como parte do território do Estado.

Como direitos outorgados ao Estado marginal sôbre o mar territorial temos o de polícia, do qual derivam o de regulamentação aduaneira e sanitária, e o de regulamentação da navegação, no qual incluem-se a faculdade de estabe-

lecer regulamentos sôbre sinais e manobras, a instalação de bóias, balizas e faróis, a organização de serviços de pilotagem etc.

Ao Estado também ficam reservados os direitos da cabotagem e da pesca. A jurisdição do Estado estende-se ao espaço atmosférico situado sôbre o seu mar territorial, bem como ao solo recoberto por essas águas e ao respectivo subsolo.

A pretensão que os Estados têm de estenderem a sua soberania sôbre essa fai-

(6) — Hildebrando Accioly — Manual de Direito Internacional Público.

(7) — Gerson de Brito Mello Bosen — Curso de Direito Internacional Público.

(8) — G. M. C. Meyer Russomano — Estudos de Direito Internacional.

(9) — Charles Rousseau — Droit International Public.

(10) — Podestá Costa — Derecho Internacional Público.

(11) — Jose Luis de Azcarraga y de Bustamante — La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional.

xa do mar, justifica-se por razões militares, sanitárias, fiscais e econômicas e como faz ela parte do domínio estatal, o seu regime jurídico é o mesmo dos portos do Estado.

A soberania que o país exerce sobre o mar territorial é universalmente aceita e reconhecida. Divergências surgem, quando se procura investigar a sua natureza.

Quanto a este problema, duas correntes sintetizam as posições assumidas pelos autores.

A primeira sustenta que o mar territorial faz parte do território do Estado ribeirinho e que, assim, os direitos deste sobre aquele são da mesma natureza dos direitos que ele exerce sobre as outras superfícies submetidas ao seu domínio e à sua jurisdição. A segunda corrente afirma que o mar territorial é uma simples parte do alto-mar e que, sobre ele, o Estado ribeirinho conserva, apenas, certos direitos, sobretudo de controle e vigilância.

A maioria dos internacionalistas defende, atualmente, a primeira posição.

Como escreve Charles Rousseau (12):

“... les diverses doctrines présentées dans la littérature juridique pour déterminer la nature du droit de l'État sur la mer territoriale se rattachent à deux courants: a) l'un, qui prétend déterminer la nature du droit de l'État sur la mer territoriale en fonction du territoire; b) l'autre, qui prétend effectuer cette détermination en fonction de la haute mer.”

## EXTENSÃO

No século XIII surgiu a noção de que o Estado possuía certos direitos sobre as águas adjacentes às suas costas marítimas. Esta noção visava a reprimir a pirataria, salvaguardar os recursos marinhos e cobrar impostos da navegação.

As repúblicas italianas seguindo a regra enunciada por Bartolo de Sassoferrato, fixavam-nas em cem milhas, o que equivalia a dois dias de navegação. Já nos países nórdicos se tomava como limite, o alcance da vista e às vezes a linha média entre as duas costas opostas.

Coube a Bynkershoek (13) dar a solução indicando como base a força do Estado costeiro, para o qual expressou que sua soberania chega até onde alcança o tiro do canhão.

Em fins do século XVIII, esta fórmula se traduziu numa medida numérica: Gallani (14) assinalando que o alcance máximo do canhão era de três milhas náuticas, propôs esta medida para o mar territorial. Esta última fórmula equivalia a uma légua marinha e também à vigésima parte de um grau de latitude geográfica no Equador.

Segundo Raul Pederneiras (15):

“A norma costumeira marca o mar territorial numa faixa de três milhas marítimas de largo, contadas da terra, na baixa maré.

Essa delimitação baseou-se no conceito de Bynkershoek. O costume foi sancionado em 1922 no tratado relativo à pesca no Mar do Norte, em 1888, na convenção sobre o Canal de Suez e nas leis norte-americanas, quando em vigor a repressão do álcool potável.

Epitácio Pessoa, em seu projeto de Código, propôs a medida de seis milhas, conforme sugestão do Instituto de Direito Internacional em Paris (1894). A norma de três milhas aceita e adotada no Brasil, sofre exceções em alguns Estados.”

(12) — Droit International Public, pág. 433.

(13) — De dominis maris, 1702.

(14) — Del doveri del principi neutrali, 1782.

(15) — Direito Internacional Compendiado.

Diferem de nós, por exemplo: a Espanha, a Suécia e a Dinamarca que estabeleceram a extensão de quatro milhas, enquanto que o Uruguai adota cinco milhas.

A Sociedade das Nações, em Haia (1931), adotou o limite de 10 milhas, dando essa medida como substitutiva das adotadas outrora, isto é, três milhas em geral e seis milhas em determinados casos.

Em 1941, a Comissão Interamericana de Neutralidade aprovou a recomendação relativa à extensão de águas territoriais <sup>(16)</sup>, assunto sujeito ao estudo pela Segunda Reunião dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas:

"A soberania de cada Estado se estende, nas respectivas costas marítimas, até uma distância de 12 milhas, contadas da linha da mais baixa maré na costa firme ou nas margens das ilhas que formam parte do território nacional, ficando entendido que, no que respeita aos golfos, baías, estuários, rios, estreitos, canais etc., se devem aplicar as normas que, por consuetudinárias ou convencionais razões, o Direito Internacional estabelece."

Como vimos, a norma formulada por Bynkershoek, "terrae dominium finitur ubi finitur armorum vis", foi abandonada no século passado, em virtude dos progressos alcançados pela balística moderna. E desde então, essa matéria tem sido objeto de várias reuniões internacionais. Já se realizaram diversos convênios, mas até hoje não conseguiram os Estados chegar a um acôrdo no sentido de fixar uma extensão uniforme do mar territorial, já que elevados interesses políticos envolvem o assunto. Na ausência de uma regulamentação internacional, o problema ganha soluções isoladas, isto é, fica nas mãos do legislador interno de cada país. Daí a diversidade numérica

de milhas estabelecidas de um país para o outro.

Na sessão de 1928 que o Instituto de Direito Internacional fez realizar em Estocolmo, foi adotado o sistema no qual o Estado costeiro exerceria diversos direitos: as três milhas próximas submetidas à plena soberania, e mais nove milhas como zona contígua ou de respeito, sobre a qual o Estado exerceria certos direitos militares, sanitários e fiscais.

Como podemos ver, a maioria das nações revelou, então, preferência pela extensão de três milhas, como a Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Japão, Jordânia, Libéria, Malásia, Nova Zelândia, Holanda, Paquistão, Polónia, República Dominicana, Reino Unido, Tunísia e a União Sul-Africana.

É evidente que em muitos casos a extensão acima referida caducou. Nem podemos pretender não tomar conhecimento de que as tendências atuais revelam a preocupação de numerosos Estados pela ampliação do mar territorial, objetivando certas finalidades. De modo que o limite de três milhas parece ir se transformando em limite mínimo. E assim, este assunto vem sendo debatido em quase todos os conclaves internacionais, como nas duas Conferências sobre Direito do Mar, ambas convocadas pela ONU e realizadas em Genebra, nos anos de 1958 e 1960.

Transcrevemos aqui, o interessante relato que G. M. C. Meyer Russomano faz em seu livro "Estudos de Direito Internacional" (1965), página 12 e seguintes, a respeito das ditas Conferências:

"A primeira delas instalou-se a 24 de fevereiro de 1958 e teve seus trabalhos prolongados até 27 de abril

(16) — Esta Recomendação foi firmada pelos Srs. Afrânio de Melo Franco, Eduardo Labougle, Mariano Pontecilla, Salvador Martínez Marcado e Charles G. Fenwick em 28-9-1941.

do mesmo ano. Numa análise superficial podemos dizer que ela foi bastante proveitosa, no sentido de que a maior parte dos problemas focados permitiu que os Estados participantes chegassem a acôrdo e entendimento. Basta acentuar que, nessa oportunidade, foram assinadas convenções relevantes na vida internacional.

Dois pontos, entretanto, não foram resolvidos, exatamente aqueles que se referiam à largura do mar territorial e à criação da zona de pesca. Foi, precisamente, para o estudo desses dois problemas que a ONU convocou a II Conferência sobre Direitos do Mar, a que já nos referimos, e que se efetuou de 21 de março a 26 de abril de 1960.

No seio dessa Conferência, estabeleceu-se, claramente de início, que os Estados ocupavam posições antípodas e que se manteriam nessas posições, intransigentemente, por motivos de ordem política e econômica. Dessa forma, o debate — através do qual eram procuradas fórmulas jurídicas para o problema, até hoje insolúvel da extensão uniforme do mar territorial e criação de uma zona de pesca — não chegou ao êxito final, sobretudo, por ter sido colocado em bases preponderantemente políticas e econômicas.

Na II Conferência sobre Direito do Mar, duas proposições centralizaram a atenção do Plenário. A primeira partiu da União Soviética. A grande potência euro-asiática, refletindo, na sua proposta, seu próprio direito interno, que fixa o mar territorial em doze milhas, afirmou a conveniência de se atribuir aos diferentes Estados o direito de fixação da faixa do mar territorial até aquele limite máximo de doze milhas.

Quanto aos Estados que fixassem seu mar territorial em limite infe-

rior a doze milhas — segundo a tese soviética — ficaria assegurada a prerrogativa de estabelecer uma zona de pesca, além do mar territorial, mas de modo a que, em nenhuma hipótese, o mar territorial e a zona de pesca, em conjunto, ultrapassassem o total de doze milhas.

A proposta conjunta dos Estados Unidos e do Canadá fixava o mar territorial em seis milhas, facultando aos Estados a criação de uma zona de pesca a partir do limite extremo do mar territorial, no máximo de seis milhas.

Pela posição defendida pelas duas nações ocidentais, ficariam, no entanto, ressalvados os “direitos históricos” adquiridos pelos Estados que, antes de janeiro de 1958, há mais de cinco anos, pescavam em águas atingidas pela nova delimitação da zona da pesca.

Mas, esses “direitos históricos” (ironizados pela delegação russa, pelo pequeno espaço de tempo marcado para sua constituição), teriam caráter transitório: seriam exercidos, apenas, pelo espaço de dez anos, contados a partir de 31 de outubro de 1960, isto é, até 31 de outubro de 1970.

A fixação do mar territorial em seis milhas representava uma concessão dos países que, como os Estados Unidos da América do Norte e o Canadá, adotam, presentemente, o limite de três milhas. Essa concessão, porém, não ia além, por motivos de estratégia militar, e tinha, pois, conteúdo político: era preciso examinar, com cuidado, as conseqüências que as medidas tomadas teriam sobre os estreitos.

É preciso sublinhar que o reconhecimento daqueles estranhos “direitos históricos”, adquiridos em um sim-

ples quinquênio de exploração econômica, visava a defender os interesses econômicos de certos Estados, nos quais grandes empresas haviam invertido somas apreciáveis no desenvolvimento e na ampliação de suas indústrias pesqueiras e que não se poderiam ver privados, abruptamente, da pesca em águas até então abertas ao uso comum.

A proposição do Canadá e dos Estados Unidos foi aprovada nos trabalhos da Comissão da Conferência. Mas, na sessão plenária, o **quorum** de aceitação da mesma era mais elevado e as dificuldades para a sua aprovação cresceram, sensivelmente. Não obstante, previa-se a vitória do ponto de vista ocidental, graças ao intenso trabalho diplomático desenvolvido nos bastidores da Conferência.

No último ato, porém, a proposição foi rejeitada. Bastaria que um único Estado se houvesse absteído para que a proposição estivesse vitoriosa. Dois países latino-americanos — o Chile e o Equador — discordaram da orientação da maioria das nações do nosso continente, votando contra a moção ocidental e, assim, melancolicamente, a Conferência chegou ao seu ponto final sem que houvesse sido possível qualquer entendimento a propósito do seu temário.

Ante a impossibilidade presente de uma solução universal do problema da zona da pesca, começam a surgir acordos regionais de amplo alcance e de importância vital, como aquele que foi assinado em Londres, a 1.º de março corrente.

Em três séries de "meetings" — realizados na capital inglesa — nada menos de dezesseis países estabeleceram a título provisório, os novos limites marítimos para exploração da pesca.

Esses países foram as nações participantes do Mercado Comum Europeu e da Associação de Livre Comércio, além da Espanha, da Irlanda e da Islândia.

Foi estabelecido, a favor dos Estados ribeirinhos, o direito exclusivo de pesca sobre uma faixa de seis milhas, após a qual ficou criada outra faixa, igualmente de seis milhas, aberta, apenas, aos pescadores das nações contratantes que, tradicionalmente, desenvolvem, naquelas águas, atividade pesqueira.

A Islândia e a Noruega divergiram dessa proposta, pois pretendiam o reconhecimento de direitos exclusivos sobre uma zona de doze milhas. E a Dinamarca, por seu turno, ressaltou a impossibilidade de aceitar os novos limites para a Groenlândia e as Ilhas Faroés.

Esse relevante precedente oferecido pelos fatos mais recentes da vida internacional, ocorridos há menos de uma semana, servirá, certamente, de subsídio para os futuros trabalhos da ONU a propósito do tema.

Poder-se-á, agora, perguntar:

— qual a posição que o Brasil sustentou no debate travado em Genebra, durante a II Conferência sobre Direito do Mar?

Segundo declarou o Embaixador Gilberto Amado, em nome do nosso País, não tínhamos interesses relevantes, quer do ponto de vista econômico, quer do ponto de vista estratégico na apreciação do problema.

A fixação da zona de pesca, para nós, contudo, não deveria ser superior a doze milhas, contadas da linha de base, pois outra solução não nos daria nenhuma vantagem: na região do norte e nordeste, a pesca é mais intensa em alto-mar mas, na zona

meridional, onde se concentra a maior parte da frota pesqueira do Brasil (de São Paulo ao Rio Grande do Sul), poderiam surgir-nos algumas dificuldades, pois a pesca se realiza em águas próximas ao litoral. Esse foi o motivo pelo qual o Brasil votou pela proposta conjunta do Canadá e dos Estados Unidos, na sua redação final, mantendo-se fiel aos princípios doutrinários e jurídicos tradicionais, coincidentes, no caso, com nossos interesses imediatos.

Por outro lado, que conclusão nos oferece o exame crítico da Conferência?

— A conclusão é a seguinte: Embora se procurasse dar ao problema e ao debate aspecto puramente jurídico, os delegados governamentais estavam conduzidos, essencialmente, por motivos políticos e econômicos, que constituem, por certo, o embaçamento das normas a serem adotadas, mas que devem ser justapostas aos princípios gerais do Direito.

A ampliação do mar territorial até seis milhas, após as quais seriam contadas mais seis milhas de zona de pesca, segundo parece, tinha o intuito de pôr a salvo os estreitos e o direito de passagem dos navios neutros, em caso de conflito.

A União Soviética e seus satélites, firmados na tradição local de doze milhas, sustentavam o princípio de que seis e seis são doze milhas e de que, portanto, o mais louvável seria a fixação do mar territorial até o limite máximo desse total, a critério de cada Estado.

A Conferência, em nosso modo de pensar, não fez o que poderia ter feito: salvar a reunião convocada pela ONU, prestigando-a e dando um passo à frente, no trato dos problemas do mar.

Estavam em cheque e em choque duas questões encaradas em conjunto, mas que poderiam, também, ser encaradas separadamente: o mar territorial e a zona de pesca.

A primeira questão, em essência, era política; mas, a segunda era econômica. Na impossibilidade de uma solução simultânea, talvez fôsse possível, para essas duas questões, uma solução sucessiva.

Como acentuamos na “*mesa-redonda*” de Direito Internacional Público, durante as II Jornadas Urugualo-Brasileiras de Direito Comparado, na Faculdade de Direito de São Paulo, as propostas da União Soviética, do Canadá e dos Estados Unidos coincidem em um ponto (e isso não foi considerado): esse ponto era a fixação da zona de pesca em doze milhas, contadas da linha de base. Embora sem se fixar o mar territorial e contornado o impasse resultante dos chamados “direitos históricos”, teria sido possível fixar-se a zona de pesca e isso seria a solução parcial dos problemas contidos na agenda da Conferência.

Quanto à largura do mar territorial, ficaria a questão confiada a uma fase posterior da vida internacional, quando se realizasse a III Conferência sobre Direito do Mar.

Do exposto conclui-se que, antes de tudo, se deve assinalar uma distinção fundamental:

O problema do mar territorial é uma questão política, sobretudo, e o problema da zona de pesca é, essencialmente, uma questão econômica.”

Não resta a menor dúvida de que o entrave do problema é revestido de ambições econômicas e políticas, senão assinalamos aqui o mais recente problema relacionado com o nosso mar e a sua extensão, que é o caso dos navios-fábrica-

cas russos, em número de mais de trinta que pescam a 20 milhas das nossas costas, dizimando os grandes cardumes que vivem nas águas do Atlântico-Sul. E isto continuará se continuarmos com o nosso mar de 12 milhas, ao invés de estendê-lo para 200 milhas como o fez a Argentina recentemente.

Esses pesqueiros russos foram avistados por vários barcos brasileiros a sueste do farol de Albardão, no extremo-sul do País. O fato foi comunicado à Capitania dos Portos da cidade gaúcha de Rio Grande e, assim, a Marinha de Guerra do Brasil enviou duas naves para patrulhar a região e foi então constatado que os barcos russos navegavam em mar internacional e não em nosso mar territorial.

Assim, eles prosseguiram em sua pesca utilizando as mais modernas técnicas em 3 grandes navios-fábricas. O peixe, depois de transformado em filé, salgado, enlatado ou transformado em farinha, é enviado para a União Soviética por navios mercantes que os abastecem, podendo os mesmos permanecer de três a cinco meses nas costas gaúchas, devastando nossos recursos marítimos.

A reivindicação para 200 milhas é a única solução para a conservação de nossas reservas e ela partiu do Almirante Saldanha da Gama e do Secretário da Agricultura do Rio Grande do Sul, Luciano Machado, achando-se, agora, nas mãos do Itamarati.

O capitão dos portos de Rio Grande, Capitão-de-Mar-e-Guerra Athos Silveira, acha que esse limite (200 milhas) sendo estendido, o problema maior será o de patrulhar a costa, pois oito mil quilômetros de costa para serem controlados exigem uma Marinha em condições.

Homens ligados à pesca encontram a solução do problema no seguinte acôrdo: Brasil, Argentina e Uruguai deveriam estender seu mar territorial para 200 milhas e fazer um acôrdo de intercâm-

bio de pesca, assim, as águas atlânticas ficariam salvas de exploração estrangeira.

### LINHA DE PARTIDA

Até aqui, nos ocupamos em falar da extensão do mar territorial, mas, devemos nos lembrar de que é preciso, ainda, que se determine a linha de partida ou de base para o cálculo de tal distância.

Várias são as maneiras, mas a que tem mais adeptos é a que fixa a linha de base na extremidade da praia descoberta na vasante ao longo das costas. Nas regiões polares as superfícies que estão congeladas de modo permanente devem ser consideradas como terra firme; se a congelação é transitória, o mar territorial se mede da extremidade da massa que está sempre congelada.

Podestá Costa escreve (17):

"El mar territorial, cualquiera que sea la extensión que se le asigne, se delimita, como regla general, midiendo perpendicularmente desde la línea de la más baja marea en la costa hacia afuera, ya se trate de costas naturales o formadas artificialmente como resultado de obras de ingeniería; en consecuencia, el límite exterior del mar territorial asume el aspecto de una línea paralela a la costa."

Ainda sobre a maneira de como medir o mar territorial, quando existem ilhas e ilhotas na proximidade da costa, a doutrina tem formulado algumas normas "de lege ferenda" (Instituto de Direito Internacional, Estocolmo 1928).

Vale dizer que só se tomam em consideração as ilhas ou ilhotas que emergem de modo permanente. Mas, vários autores não a admitem alegando que a

(17) — Derecho Internacional Público, 3.ª edición, 1955.

solução só é aceitável quando a distância entre a costa e as ilhas ou ilhotas, não é superior à extensão do mar territorial.

Quanto aos arquipélagos, Hildebrando Accioly (18) escreve o seguinte:

“Se se trata de um arquipélago isolado, isto é, bastante apartado do continente, considera-se, em geral, que as ilhas e ilhotas que o constituem devem ser considerados como um conjunto, contando-se a extensão do mar territorial a partir das ilhas ou ilhotas mais afastadas do centro do arquipélago.”

#### DIREITO DE PASSAGEM INOCENTE

Uma grande restrição é feita à soberania de um Estado sobre seu mar territorial. É o direito de passagem inocente, dado a todos os navios mercantes estrangeiros em tempo de paz, já que outras medidas se estabelecem em tempo de guerra. Esses navios, porém, estão sujeitos às normas de polícia do Estado costeiro, sem que este possa estabelecer qualquer discriminação no tratamento a navios nacionais e estrangeiros. Em se tratando de navio de guerra submarino, por exemplo, exige-se, em geral, que navegue na superfície.

É evidente que a passagem não deve acarretar prejuízo algum à segurança, à ordem pública ou aos legítimos direitos, ou, por vezes, interesses do Estado rebelino.

Quando um navio estrangeiro viola as leis do Estado costeiro, este pode persegui-lo, isto é, exercer contra o violador o chamado direito de perseguição (*hot pursuit*), o qual, no entanto, deverá cessar quando o navio perseguido entrar no mar territorial do próprio país ou no de terceira potência.

Vale dizer que a perseguição deve ser contínua, isto é, não deve haver interrupção.

#### LEGISLAÇÃO

O Decreto-Lei n.º 44, de 18 de novembro de 1966 (19) que “altera os limites do mar territorial do Brasil, estabelece uma zona contígua e dá outras providências” diz:

“Art. 1.º — O mar territorial dos Estados Unidos do Brasil compreende todas as águas que banham o litoral do País, desde o cabo Orange, na foz do rio Olapoque, ao arroio Chui, no Estado do Rio Grande do Sul, numa faixa de seis milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha da baixa-mar, adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras.

**Parágrafo único** — Nos lugares em que a costa, incluindo o litoral das ilhas, inflete formando baías, enseadas e outras reentrâncias, as seis milhas acima referidas serão contadas a partir da linha que, transversalmente, una dois pontos opostos mais próximos dos de inflexão da costa e que distem, um do outro, doze milhas ou menos.

Art. 2.º — Uma zona contígua de seis milhas marítimas de largura, medidas a partir do limite externo das águas territoriais, está sob a jurisdição dos Estados Unidos do Brasil no que concerne à prevenção e à repressão das infrações da lei brasileira em matéria de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração.

Art. 3.º — Numa zona de seis milhas marítimas medidas a partir do limite externo das águas territoriais (artigo 1.º), os Estados Unidos do Brasil têm os mesmos direitos exclusivos de pesca, de jurisdição em

(18) — Manual de Direito Internacional Público, 1966.

(19) — D. O. 21-11-66, pág. 13.413.  
Ret. D. O. 5-12-66.

matéria de pesca, e de exploração dos recursos vivos do mar, que lhe cabem em seu mar territorial.

**Art. 4.º** — O Poder Executivo, sem prejuízo da imediata vigência do presente decreto-lei, baixará os Regulamentos e demais atos necessários à sua completa execução.

**Art. 5.º** — Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Em 30 de novembro de 1966, o Presidente Castello Branco, em mensagem ao Congresso Nacional (Mensagem n.º 734), solicitava a retirada do Projeto de Lei n.º 3.940-66, que alterava os limites do mar territorial do Brasil e estabelecia uma zona contígua. (20)

Este projeto, prejudicado pela expedição do Decreto-Lei n.º 44/66, baixado no período de recesso parlamentar (21), já merecera, na Câmara dos Deputados, os seguintes Pareceres (22): a Comissão de Segurança Nacional, em reunião extraordinária realizada em 3-10-66, opinou, por unanimidade, pela aprovação do Projeto n.º 3.940/66, nos termos do parecer favorável do Relator, Deputado Euclides Triches, que observou ser o objetivo principal a ser atingido com o mesmo, a defesa do interesse nacional no setor da pesca e sob o ponto de vista da segurança nacional, ser a proposição altamente benéfica.

A Comissão de Constituição e Justiça, tendo como Relator o Sr. José Barbosa, ressaltou a importância do assunto, considerando-o um passo à frente no progresso. O Relator, ao examinar o projeto, disse que ofereceria substitutivo, incluindo, não apenas as disposições sobre o mar territorial e outras consagradas na proposição governamental, mas também outras que visem à disciplinação da plataforma continental.

A Comissão de Agricultura e Política Rural através de seu Relator, Sr. Pache-

co Chaves, foi favorável à Mensagem n.º 611/66 do Poder Executivo, que propõe uma alteração nos limites do mar territorial do Brasil, de 3 milhas para 6 milhas marítimas, opinando, apenas, sob o aspecto que diz respeito, no projeto, à economia ligada à pesca. Disse o Relator que esta nova disposição aumenta as possibilidades de defesa da pesca brasileira e, também, as possibilidades de regulamentar-se devidamente a atividade da pesca em toda a área oceânica brasileira. Por esses motivos e diante da oportunidade de uma legislação mais adequada às técnicas pesqueiras modernas, o Relator opinou favoravelmente pelo Projeto n.º 3.940/66. A Comissão de Relações Exteriores, pelo seu Relator, Sr. Teófilo Andrade, foi favorável também, por considerar superado o limite de 3 milhas em face dos progressos técnicos e científicos, e os aspectos apresentados pelo Relator da Comissão de Agricultura e Política Rural.

A 24 de agosto de 1967, foi lida na Câmara dos Deputados (23), a Mensagem do Poder Executivo n.º 353/67 que solicitava a aprovação do texto das quatro Convenções de Genebra (24), sobre Mar Territorial, Alto Mar, Pesca e Conservação dos Recursos vivos do Alto Mar e Plataforma Continental.

Uma das questões mais debatidas durante a Conferência foi a largura do mar territorial, para a qual não foi possível encontrar uma solução, quer na Conferência de 1958 como na de 1980.

A Convenção sobre o Mar Territorial e Zona Contígua diz em seu artigo 1.º que a soberania do Estado estende-se, além de seu território e de suas águas

(20) — D. C. N. 30-11-66, Seção I, pág. 7.024

(21) — Recesso decretado pelo Ato Complementar n.º 23, para o período de 20 de outubro a 22 de novembro de 1966

(22) — D. C. N. Seção I, de 20-10-66, pág. 6.798

(23) — D. C. N. Seção I, de 25-8-67, pág. 4.781 — vide íntegra no final deste trabalho

(24) — 29 de abril de 1958

internas, a uma zona de mar adjacente a suas costas, designada pelo nome de mar territorial.

Os artigos de 3 (três) a 13 (treze) limitam-se a regular a maneira pela qual é medida a extensão do mar territorial, conforme as diversas formas que a costa marítima apresentar.

Do artigo 14 (quatorze) ao 23 (vinte e três) são previstos os direitos e deveres tanto do Estado ribeirinho como dos navios que entrarem no mar territorial.

E por último o artigo 24 (vinte e quatro) refere-se ao controle, pelo Estado ribeirinho, de uma zona contígua a seu mar territorial, com objetivos policiais e fiscais.

O Projeto n.º 545 de 1967, de autoria do Sr. Adylio Vianna (25) que altera os limites do mar territorial do Brasil diz em seu artigo 1.º que o mar territorial de nosso País compreende todas as águas que banham o litoral do Brasil, desde o cabo Orange, na foz do rio Oiapoque, ao arroio Chui, no Estado do Rio Grande do Sul, numa faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha da baixa-mar, adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras; nos lugares em que a costa, incluindo o litoral das ilhas, inflete formando baías, enseadas e outras reentrâncias, as doze milhas serão contadas a partir da linha que, transversalmente, una dois pontos opostos mais próximos dos da inflexão da costa e que distem, um do outro, doze milhas ou menos.

Em seu artigo 2.º, estabelece que esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-Lei n.º 44, de 18 de novembro de 1966 e demais disposições em contrário.

Em sua justificação, faz ver que o problema da fixação da largura do mar territorial, não encontrou solução face à divergência de opiniões dos países participantes das duas Conferências (26) sobre o assunto.

Com base na proposta conjunta canadense-norte-americana (27), o Presidente Castello Branco baixou em decreto-lei (28) a limitação em seis milhas de largura, o mar territorial brasileiro, acrescido de mais uma zona contígua, também de seis milhas, com direitos exclusivos de pesca e de exploração dos recursos vivos do mar, dando, assim, à zona contígua, o mesmo valor jurídico atribuído ao mar territorial.

O autor prossegue em sua justificação, enumerando diferentes critérios adotados através da história até hoje, para a fixação do mar territorial, até as Conferências dos anos de 1958 e 1960. Adverte, então, que pela Convenção de 1958, "deu-se a cada Estado "jurisdição" no mar territorial, e "controle", para fins restritos. Portanto, sem direitos exclusivos de pesca na zona contígua, ao contrário do que pretende o Decreto-Lei n.º 44."

Prosseguindo o Sr. Adylio Vianna dá conhecimento do que disse o Professor Érico Maciel Filho, da Cátedra de Direito Internacional Público, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a respeito da extensão do mar territorial, no *Correio do Povo*, de Porto Alegre (29):

"Quanto à largura atribuída ao mar territorial não fere norma internacional. A zona contígua adicional (6 milhas), da mesma forma, foi fixada, segundo critérios aceitos (mar territorial, mais zona contígua, 12 milhas).

Há pontos, entretanto, que podem ensejar controvérsias: no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 44, citado, atribui-se ao Brasil, "jurisdição" sobre a zona

(25) — D. C. N. Seção I, de 26-9-67, pág. 5.841

(26) — 1958 e 1960

(27) — Objetiva a delimitação em seis milhas mais uma zona contígua de mais seis milhas, com direitos exclusivos de pesca.

(28) — Decreto-Lei n.º 44, de 18 de novembro de 1966.

(29) — Edição de 2-8-1967.

contígua. A Convenção de Genebra de 1958 (MT — ZC, art. 24), só permite "contrôle" (e não "jurisdição") sobre a zona contígua (que é parte do alto mar).

A solução estritamente jurídica é a constante da Convenção: no mar territorial, jurisdição, na zona contígua, controle, para não ferir o princípio da liberdade dos mares.

A solução exata houvera sido proclamar no Brasil um "mar territorial de 12 milhas, sem zona contígua". Outra questão relevante é a pertinente à pesca. A norma internacional é atribuir ao Estado direito exclusivo de pesca, no mar territorial (Convenção de Genebra; MT — ZC, 14-5) e direito geral de pesca, no alto mar (inclusive, portanto, na zona contígua)."

Finalizando sua justificação, o Deputado Adylio Vianna observa não ser justo que as nossas costas continuem sendo exploradas por estrangeiros, quando se sabe o quanto é rico o nosso litoral, principalmente no extremo-sul, e que não é prudente, por razões de segurança nacional, fique sob nossa jurisdição uma faixa de apenas seis milhas.

O Projeto n.º 560, de 1967 (30), de autoria do Sr. Flôres Soares, que altera os limites do mar territorial do Brasil e estabelece uma zona contígua, diz (31) que o mar territorial da República do Brasil, compreende todas as águas que banham o litoral do País, desde o Cabo Orange, na foz do Rio Olapoque, ao Arroio Chui, no Estado do Rio Grande do Sul, **numa faixa de 100 (cem) milhas marítimas de largura**, medidas a partir da linha de baixa-mar, adotada como referência nas Cartas náuticas brasileiras; nos lugares em que a costa, incluindo o litoral das ilhas, inflete formando baías, enseadas e outras reentrâncias, as cem milhas serão contadas a partir da linha que, transversalmente, una dois pontos mais

próximos dos de inflexão da costa e que distem, um do outro, doze milhas ou menos.

Sob o controle da República do Brasil (32) no que concerne à prevenção e repressão das infrações fiscais, policiais, sanitárias e imigração, assim como a proteção dos recursos, estará uma zona contígua de cem milhas marítimas de largura, medidas a partir do limite externo das águas territoriais.

Em sua justificação, explica o autor do projeto, que não é apenas uma necessidade jurídica de ligação de limites territoriais, nem de cumprir exigências de política internacional, mas, antes de tudo, garantir aos países a sua própria sobrevivência econômica e assegurar-lhes uma fonte fornecedora de alimentos de primeira categoria.

A adoção pelo Brasil da faixa de seis milhas, mais seis de uma zona contígua, adverte o autor, além de contrária aos interesses de nosso País, está incorreta do ponto de vista da tese esposada em Genebra, já que a fixação da chamada zona contígua ao mar territorial, não atribui poderes de jurisdição sobre a mesma zona, mas, apenas determinados direitos de controle específico (fiscal, sanitário etc.).

Prosseguindo, o Sr. Flôres Soares diz não ser possível continuarmos impassíveis ao atentado à nossa economia que estamos sofrendo nas costas gaúchas, onde cerca de trinta barcos frigoríficos soviéticos estão devastando nossas reservas.

Assim, por objetivos fiscais, demográficos, econômicos e inclusive estratégicos urge uma providência imediata. Finalizando, o autor do projeto cita a atitude da Argentina que estabeleceu em 200 milhas o limite do seu mar territo-

(30) — D. C. N. de 27-9-67, pág. 5.893.

(31) — Art. 1.º e parágrafo único.

(32) — Art. 2.º

rial e esclarece que a nossa faixa, por mais larga que seja, não prejudicará os interesses das jovens nações africanas que se encontram do outro lado do Atlântico.

O Projeto n.º 527 (33), de 1967, de autoria do Sr. Aroldo Carvalho, altera o artigo 1.º do Decreto-Lei número 44, de 18-11-66, aumentando para 200 milhas marítimas de largura a faixa do mar territorial do Brasil, medidas a partir da linha da baixa-mar, adotada como referência nas Cartas náuticas brasileiras.

A iniciativa é justificada pelo super desenvolvimento das técnicas atinentes ao aproveitamento das reservas alimentícias submarinas empregadas por certos países que prejudicam o Brasil, já que este não pode, ainda, concorrer com eles.

Afirma o autor do projeto que "contra a tese do *mare liberum* sob o guante dessa ameaça, somos forçados a adotar a do *mare nostrum*".

Depois de lembrar a guerra da lagosta e mencionar a presença de barcos — frigoríficos — fábricas soviéticos em nossas costas, o Sr. Aroldo Carvalho finaliza sua justificação dizendo que para conservação de nossos direitos nessas águas, não vemos outra saída senão a da extensão que é proposta no projeto.

A este foram anexados pelo Ofício n.º 211, de 1967, da Comissão de Constituição e Justiça, os Projetos números 545/67 e 560/67 já referidos.

#### MENSAGEM

N.º 353, de 1967

Submete à apreciação do Congresso Nacional quatro Convenções de Genebra sobre Direito do Mar, concluídas em 29 de abril de 1958.

(Do Poder Executivo)

(As Comissões de Relações Exteriores, de Constituição e Justiça e de Transportes, Comunicações e Obras Públicas.)

Exm.ºs Srs. Membros do Congresso Nacional:

De conformidade com o disposto no artigo 47, inciso I da Constituição Federal, solcito a autorização de Vossas Excelências para aderir às quatro Convenções de Genebra sobre Direito do Mar, concluídas em 29 de abril de 1958:

- 1) Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua;
- 2) Convenção sobre Alto Mar;
- 3) Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar;
- 4) Convenção sobre Plataforma Continental.

Brasília, 11 de abril de 1967. — Pedro Aleixo.

Em 13 de março de 1967.

DAI/67/680.07 (04).

A Sua Excelência o Senhor

Marechal Humberto de Alencar Castello Branco.

Presidente da República.

Sr. Presidente:

Convocada pela Organização das Nações Unidas, reuniu-se em Genebra, em 1958, com a presença de delegados de 87 países, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Ao fim dos trabalhos, foram aprovadas, a 29 de abril, quatro Convenções: sobre Mar Territorial e Zona Contígua, sobre o Alto-Mar, sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar e sobre a Plataforma Continental, cujos textos tenho a honra de submeter a Vossa Excelência, a fim de que seja solicitada ao Congresso Nacional, a necessária aprovação para que o Brasil possa aderir às mesmas.

(33) — D. C. N. de 3-10-67.

2. A Conferência, ao redigir essas Convenções partindo de um projeto apresentado pela Comissão de Direito Internacional, estudou o Direito do Mar não só em seu aspecto jurídico como também em seus aspectos sociais, econômicos e científicos.

3. Uma das questões mais debatidas durante a Conferência foi a largura de mar territorial para a qual, dada a grande divergência dos países a respeito, não foi possível encontrar solução quer na Primeira, quer na Segunda Conferência, reunidas em 1958 e 1960, para estudar especificamente esse assunto. A proposta conjunta canadense-norte-americana, apresentada no sentido de delimitar o mar territorial a seis milhas, com uma zona contígua de mais seis milhas, com direitos exclusivos de pesca, deixou de ser aprovada, por diferença de um único voto.

4. Apoiada nesta proposta e após acurados estudos e consultas a outros Ministérios, o Itamarati propôs e Vossa Excelência teve por bem expedir o Decreto-Lei n.º 44, de 18 de novembro de 1966, em que se estabelece que o Mar Territorial do Brasil terá uma extensão de seis milhas, acrescida de uma zona contígua de mais seis milhas, onde o Brasil terá direitos exclusivos de pesca e jurisdição no que concerne à prevenção e repressão das infrações aduaneiras, fiscais, sanitárias e imigratórias.

5. A Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua estabelece em seu artigo 1.º que a soberania do Estado se estende além de seu território e das águas internas no mar territorial; os artigos 3 a 13 da Convenção limitam-se a regular a maneira pela qual é medida a extensão do mar territorial, conforme as diversas formas que a costa marítima apresentar.

6. Os direitos e deveres tanto do Estado ribeirinho, como dos navios que entra-

rem no mar territorial, são previstos nos artigos 14 a 23. Por último, o artigo 24, refere-se ao controle, pelo Estado ribeirinho, de uma zona contígua a seu mar territorial com objetivos policiais e fiscais. Essa Convenção entrou em vigor a 10 de setembro de 1964 e até a presente data recebeu trinta ratificações e adesões.

7. As disposições da Convenção sobre o Alto Mar, conforme consta de seu Preâmbulo, são em termos gerais, declaratórias de princípios estabelecidos de direito internacional e incluem normas encontráveis nas Convenções marítimas anteriores.

8. Após definir o Alto Mar como todas as partes do mar que não pertencem ao mar territorial ou às águas internas de um Estado, a Convenção afirma o velho princípio do *mare liberum* ao estabelecer que ele está aberto a todas as Nações, não podendo ser objeto de ocupação. Desses princípios decorrem as liberdades de navegação, de pesca, de colocar cabos submarinos e oleodutos e de sobrevôo.

9. A liberdade de navegação tem como um de seus corolários o direito de acesso ao mar, em favor de todos os Estados, inclusive os países mediterrâneos, reconhecendo-se a estes últimos o direito de trânsito através dos Estados litorâneos.

10. Outro corolário é o direito de cada Estado de fazer navegar navios sob sua bandeira. Cada Estado tem o direito de fixar condições segundo as quais confere a um navio sua nacionalidade, devendo entre o Estado e esses navios haver um vínculo substancial nos planos técnico e administrativo. Enquanto em alto mar tais navios estão sob a jurisdição do Estado cujo pavilhão arvorarem, salvo os casos previstos em tratados e na mesma Convenção. Para os navios de guerra essa imunidade de jurisdição é absoluta.

11. No que tange à proteção à navegação, a Convenção prevê normas sobre assistência e salvamento, abalroamento, segurança no mar, poluição dos mares e proteção dos cabos submarinos.

12. Por incorporar princípios costumeiros, aceitos pacificamente por todos os países, a Convenção de Alto Mar foi a primeira das quatro a entrar em vigor, em 30 de setembro de 1962, e já recebeu 39 ratificações e adesões.

13. A liberdade de pesca é objeto específico da Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar. Formulada em época em que se julgava que as riquezas do mar fossem inesgotáveis, é esse princípio hoje encarado sob novo prisma, dada a ameaça de depleção dos estoques, em consequência da pesca intensiva. Torna-se, assim, necessário, limitar tal liberdade, para o benefício comum.

14. Nesse sentido, a Convenção estabeleceu que os Estados têm o direito a que seus nacionais se dediquem à pesca em alto-mar, sob reserva de suas obrigações convencionais, dos interesses de direitos dos Estados ribeirinhos e das disposições sobre conservação dos recursos vivos.

15. Os Estados cujos nacionais se dedicam à pesca em zona de alto mar, adjacente ao mar territorial de um Estado ribeirinho, iniciarão negociações, a pedido desse Estado, a fim de tomarem, de comum acordo, as medidas necessárias à conservação dos recursos vivos do alto mar, na referida zona.

16. Se as negociações para tal fim não lograrem êxito, o Estado ribeirinho poderá adotar, dentro de seis meses e unilateralmente, em relação a qualquer grupo de peixes ou recursos vivos, as medidas capazes de garantir essa conservação.

17. A Convenção prevê também o processo a ser adotado para a solução de

litígios que possam surgir entre os Estados, cabendo a uma Comissão de cinco membros dirimir o diferendo.

18. As medidas para a conservação dos recursos vivos do alto mar deverão objetivar o rendimento máximo *optimum* de tais recursos, com vistas a assegurar o abastecimento de produtos alimentícios para consumo humano.

19. Essa Convenção entrou em vigor a 20 de março de 1966 e já obteve 23 ratificações e adesões.

20. A Convenção sobre a Plataforma Continental consagra, em diploma legal multilateral, a pretensão de vários países, surgida após a Segunda Guerra, de considerarem o solo e o subsolo do mar, adjacentes às suas costas, como um prolongamento de seu território. Essa teoria apareceu em decorrência de estudos geológicos que descobriram, no solo e subsolo marítimos, vastas riquezas minerais, principalmente petróleo. Hoje, nas plataformas continentais de vários países, inclusive do Brasil, existem prospecções de petróleo onde são usadas as mais avançadas técnicas.

21. Em 1945, o Presidente Harry Truman iniciou uma série de declarações unilaterais relativas à plataforma continental, ao proclamar que os recursos naturais do leito e do subsolo na plataforma continental contígua às costas dos Estados Unidos da América seriam considerados como pertencentes ao país e submetidos à sua jurisdição e controle.

22. O Brasil, pelo Decreto n.º 28.840, de 8 de novembro de 1950, incorporou ao território nacional e sob jurisdição e poder exclusivo da União Federal, a sua plataforma continental e insular, respeitadas a liberdade de navegação nas águas suprajacentes e a adoção de normas relativas à pesca. A Constituição de 1967, por seu turno, inclui entre os bens da União, a plataforma submarina (art. 4, inciso III).

23. A Convenção de Genebra, de 1958, adotou o critério da profundidade até 200 metros e da explorabilidade para limitar a plataforma continental. Sobre essa plataforma o Estado ribeirinho exerce direitos soberanos para fins de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Tais direitos são exclusivos *erga omnes*.

24. Esses recursos compreendem não só os recursos minerais e outros não vivos do leito do mar e subsolo, como também os organismos vivos pertencentes às espécies sedentárias que se acham imóveis ou só possam mover-se em contato físico constante com o leito do mar ou o subsolo. Entre esses organismos devem-se incluir os crustáceos dos quais a lagosta é uma espécie.

25. O Estado ribeirinho poderá construir sobre a plataforma continental instalações necessárias à sua exploração, sem entretanto, prejudicar o regime das águas suprajacentes quanto à navegação, à pesca e à colocação de cabos submarinos.

26. As autoridades brasileiras competentes, consultadas pelo Ministério das Relações Exteriores sobre a conveniência da adesão do Brasil às quatro Convenções acima, nada objetaram a respeito.

27. Nessas condições, julgo, Senhor Presidente, que o Brasil deve aderir às quatro Convenções de Genebra sobre o Direito do Mar e para isso junto à presente, projeto de mensagem em que Vossa Excelência, se assim houver por bem, solicita ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 86, inciso I da Constituição Federal, a competente autorização para tal fim.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos de meu mais profundo respeito. — *Juracy Magalhães*.

## NAÇÕES UNIDAS

### CONFERÊNCIA SOBRE O DIREITO DO MAR

#### Convenção sobre o Mar Territorial e Zona Contígua

(Texto adotado pela Conferência em sua 20.<sup>a</sup> sessão plenária.)

Os Estados, partes na presente Convenção, convieram nas disposições seguintes:

#### PRIMEIRA PARTE

##### Mar Territorial

##### Seção I

##### Disposições Gerais

##### Artigo 1

1. A soberania do Estado estende-se, além de seu território e de suas águas internas, a uma zona de mar adjacente a suas costas, designada pelo nome de mar territorial.
2. Esta soberania se exerce nas condições fixadas pelas disposições dos presentes artigos e pelas demais regras de direito internacional.

##### Artigo 2

A soberania do Estado ribeirinho se estende ao espaço aéreo, acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo d'êste mar.

##### Seção II

##### Limites do Mar Territorial

##### Artigo 3

Salvo disposição contrária aos presentes artigos, a linha de base normal que serve para medir a extensão do mar territorial é a linha da baixa-mar ao longo da costa, tal como se acha indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado ribeirinho.

**Artigo 4**

1. Nas regiões onde a linha costeira apresenta reentrâncias profundas e saliências, ou onde existe uma série de ilhas ao longo da costa e em sua proximidade imediata, o método das linhas de base retas, ligando pontos apropriados, pode ser adotado para o traçado da linha a partir da qual é medida a extensão do mar territorial.

2. O traçado destas linhas de base não pode afastar-se de maneira apreciável da direção geral da costa; e as zonas de mar, situadas aquém dessas linhas devem estar suficientemente ligadas ao domínio terrestre para que sejam submetidas ao regime de águas internas.

3. As linhas de base não são traçadas em direção ou a partir das elevações de terreno descobertas na maré-baixa, a menos que faróis ou instalações similares, que se achem permanentemente acima do nível do mar tenham sido construídos sobre tais elevações.

4. No caso em que o método das linhas de base retas se aplique conforme as disposições do § 1.º, pode-se levar em conta, para a determinação de certas linhas de base, os interesses econômicos próprios da região considerada e cuja realidade e importância sejam claramente atestadas por longo uso.

5. O sistema de linhas de base retas não pode ser aplicado por um Estado de maneira que venha a separar do alto mar o mar territorial de outro Estado.

6. O Estado ribeirinho deve indicar com clareza as linhas de base retas nas cartas marítimas, assegurando-lhes a suficiente publicidade.

**Artigo 5**

1. As águas situadas do lado da linha de base do mar territorial, que faz frente à terra, consideram-se parte das águas internas do Estado.

2. Quando a adoção de uma linha de base reta, conforme ao art. 4.º, tem por efeito englobar como águas internas zonas que eram antes consideradas como parte do mar territorial ou do alto mar, o direito de passagem inocente, previsto nos artigos 14 a 23, se aplica a essas águas.

**Artigo 6**

O limite externo do mar territorial se define por uma linha, cada um de cujos pontos se situa a uma distância, igual à extensão do mar territorial, do ponto mais próximo da linha de base.

**Artigo 7**

1. O presente artigo se refere apenas às baías que só têm um Estado como ribeirinho.

2. Para os fins dos presentes artigos, uma baía é uma reentrância bem calçada, cuja penetração nas terras, em relação à sua largura na entrada, é tal, que contém águas cercadas pela costa e constitui mais do que uma simples inflexão da costa. Entretanto, uma reentrância só é considerada uma baía se sua superfície é igual ou superior à de um semicírculo tendo por diâmetro a linha traçada através da entrada da reentrância.

3. Para fins de estabelecimento de medidas, a superfície de uma reentrância é aquela que se compreende entre a linha de baixa-mar ao redor da margem da reentrância e uma linha traçada entre as linhas da baixa-mar dos seus pontos naturais de entrada. Quando, em razão da presença de ilhas, uma reentrância tem mais de uma entrada, o semicírculo é traçado, tomando-se como diâmetro a soma das linhas que fecham as diferentes entradas. A superfície das ilhas situadas no interior de uma reentrância compreende-se na superfície total desta.

4. Se a distância entre as linhas da baixa-mar dos pontos naturais de entrada de uma baía não excede de vinte e quatro milhas, uma linha de demarcação pode ser traçada entre essas duas linhas da baixa-mar; e as águas assim fechadas são consideradas águas internas.

5. Quando a distância entre as linhas da baixa-mar dos pontos naturais de entrada de uma baía excede de vinte e quatro milhas, uma linha de base reta de vinte e quatro milhas é traçada no interior da baía, de maneira a compreender a maior superfície de água que fôr possível delimitar por uma linha de tal comprimento.

6. As disposições precedentes não se aplicam às baías ditas "históricas" nem aos casos em que é aplicado o sistema de linhas de bases retas, previsto pelo art. 4.

#### Artigo 8

Para os fins de delimitação do mar territorial as instalações permanentes, tidas como parte integrante do sistema portuário, que avançam o máximo em direção ao alto mar, são consideradas como fazendo parte da costa.

As enseadas que servem normalmente para carga, descarga e ancoradouro de navio, e que sem isso estariam situadas, totalmente ou em parte, fora do traçado geral do limite externo do mar territorial, estarão compreendidas no mar territorial. O Estado ribeirinho deve delimitar precisamente estas enseadas e indicá-las nas cartas marítimas com os respectivos limites, os quais devem constituir objeto de suficiente publicidade.

#### Artigo 10

1. Uma ilha é uma extensão natural de terra, cercada de água e que fica descoberta na maré-alta.

2. O mar territorial de uma ilha é medido conforme às disposições dos presentes artigos.

#### Artigo 11

1. Por baixios a descoberto entendem-se as elevações naturais de terreno que são cercadas pelo mar e descobertas pela maré-baixa, mas cobertas na maré alta. No caso em que os baixios descobertos se achem, total ou parcialmente, em relação ao continente ou a uma ilha, a uma distância que não ultrapasse a extensão do mar territorial, a linha da baixa-mar sobre esses baixios pode ser tomada como linha de base para medir a largura do mar territorial.

2. No caso em que os baixios a descoberto se achem totalmente a uma distância do continente ou de uma ilha, superior à largura do mar territorial, não têm eles mar territorial próprio.

#### Artigo 12

1. Quando as costas de dois Estados se defrontam ou são limítrofes, nenhum destes Estados tem direito, salvo acôrdo em contrário entre si, de estender seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada um dos Estados. As disposições do presente parágrafo não se aplicam, entretanto, no caso em que, em razão de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais, fôr necessário delimitar o mar territorial de dois Estados de modo diverso do previsto nestas disposições.

2. A linha de demarcação entre os mares territoriais de dois Estados cujas costas se defrontam ou são limítrofes, é traçada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelos Estados ribeirinhos.

#### Artigo 13

1. Se um rio desemboca no mar sem formar estuário, a linha de base é uma linha reta, traçada através a embocadura do rio entre os pontos limites da baixa-mar nas margens.

2. Se o rio desemboca no mar por um estuário que banha só um Estado, as disposições do art. 7.º são aplicáveis.

### Seção III

#### *Direito de Passagens Inocentes*

#### Subseção A

#### *Regras aplicáveis a todos os navios*

#### Artigo 14

##### *Significação do direito de passagem inocente*

1. Sob reserva das disposições dos presentes artigos, os navios de todos os Estados, ribeirinhos ou não do mar, gozam do direito de passagem inocente no mar territorial.

2. A passagem é o fato de navegar no mar territorial, seja para atravessá-lo sem entrar nas águas internas, seja para se dirigir às águas internas, seja para alcançar alto mar, vindos das águas internas.

3. A passagem abrange o direito de parar as máquinas e de ancorar, mas somente na medida em que a parada ou a ancoragem constitua incidente ordinário da navegação, ou se imponha ao navio por motivos de arribada forçada ou perigo iminente.

4. A passagem é inocente enquanto não atenta contra a paz, a boa ordem ou a segurança do Estado ribeirinho. Esta passagem deve efetuar-se de conformidade com os presentes artigos e outras regras de direito internacional.

5. A passagem de barcos de pesca estrangeiros não é considerada como inocente se estes barcos não se conformam com as leis e regulamentos que o Estado ribeirinho pode promulgar e publicar com o fito de lhes proibir a pesca no mar territorial.

6. Os navios submarinos têm obrigação de vir à tona e de arvorar sua bandeira.

#### Artigo 15

1. O Estado ribeirinho não deve entrar a passagem inocente no mar territorial.

2. O Estado ribeirinho deve fazer saber, de maneira apropriada, todos os perigos de que tenha conhecimento e que ameacem a navegação no mar territorial.

#### Artigo 16

1. O Estado ribeirinho pode tomar, no mar territorial, as medidas necessárias para impedir toda passagem que não seja inocente.

2. Em relação aos navios que se dirigem às águas internas, o Estado ribeirinho tem igualmente o direito de tomar medidas necessárias para prevenir toda violação das condições às quais está subordinada a admissão daqueles navios nas referidas águas.

3. Sob reserva das disposições do § 4.º, o Estado ribeirinho pode, sem estabelecer discriminações entre navios estrangeiros, suspender temporariamente em zonas determinadas do mar territorial, o exercício do direito de passagem inocente de navios estrangeiros, se esta suspensão é indispensável para a proteção de sua segurança. A suspensão só produzirá efeito depois de devidamente publicada.

4. A passagem inocente de navios estrangeiros não pode ser suspensa nos estreitos que, pondo em comunicação uma parte de alto mar com outra parte de alto mar ou com o mar territorial de um Estado estrangeiro, servem à navegação internacional.

#### Artigo 17

Os navios estrangeiros que exercem o direito de passagem inocente devem observar as leis e os regulamentos promulgados pelo Estado ribeirinho em conformidade com os presentes artigos e demais regras de direito internacional e, em particular, com as leis e regulamentos referentes a transportes e navegação.

## Subseção B

*Regras aplicáveis aos navios de comércio*

## Artigo 18

1. É defesa a cobrança de taxas sobre os navios estrangeiros em razão de sua simples passagem no mar territorial.
2. Somente por motivo de remuneração de determinados serviços prestados a um navio estrangeiro de passagem pelo mar territorial, estará este sujeito ao pagamento de taxas. Estas serão cobradas sem discriminação.

## Artigo 19

1. A jurisdição penal do Estado ribeirinho não se exercerá a bordo de um navio estrangeiro, em trânsito no mar territorial, para detenção de uma pessoa ou execução de atos de instrução por motivo de uma infração penal, cometida a bordo do navio durante a passagem, salvo num ou noutro dos casos seguintes:

- a) se as consequências da infração se estenderem ao Estado ribeirinho;
- b) se a infração fôr de natureza a perturbar a paz pública do País ou a boa ordem no mar territorial;
- c) se a assistência das autoridades locais tiver sido pedida pelo Capitão do navio ou pelo Cônsul do Estado cuja bandeira é arvorada pelo navio, ou
- d) se tais medidas forem necessárias para a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes.

2. As disposições acima não comprometem o direito do Estado ribeirinho de tomar tôdas as medidas autorizadas por sua legislação para proceder a prisões ou a atos de instrução a bordo de um navio estrangeiro que passe pelo mar territorial, provindo de águas internas.

3. Nos casos previstos nos §§ 1.º e 2.º do presente artigo, e Estado ribeirinho deve, se o Capitão lhe pedir, avisar a autoridade consular do Estado, da bandeira, antes de tomar qualquer medida, e facilitar o contato entre esta autoridade e a tripulação. Em caso de urgente necessidade esta notificação pode ser feita enquanto as medidas estão em curso de execução.

4. Ao examinar se a prisão deve e como deve ser feita, a autoridade local levará em conta os interesses da navegação.

5. Se o navio estrangeiro, vindo de porto estrangeiro, não faz senão passar no mar territorial sem entrar nas águas internas, o Estado ribeirinho não pode tomar qualquer medida com o fito de proceder a bordo a prisões ou a atos de instrução por motivo de infração penal, cometida antes da entrada do navio no mar territorial.

## Artigo 20

1. No exercício de sua jurisdição civil em relação a qualquer pessoa a bordo, o Estado ribeirinho não deverá deter, nem desviar de sua rota, um navio estrangeiro que atravesse o mar territorial.

2. O Estado ribeirinho não pode praticar, com relação a esse navio, atos de execução ou medidas preventivas em matéria civil, a não ser que o faça em virtude de obrigações contraídas ou responsabilidades assumidas pelo dito navio, no curso ou em razão da navegação quando dessa passagem pelas águas do Estado ribeirinho.

3. As disposições do parágrafo precedente não comprometem o direito do Estado ribeirinho de tomar medidas de execução ou medidas preventivas em matéria civil, autorizadas por sua legislação, a respeito de um navio estrangeiro que se detenha no mar territorial ou que o atravesse, procedente de águas internas.

## SUBSEÇÃO C

*Regras aplicáveis aos navios de Estados, outros que não navios de guerra*

## Artigo 21

As regras previstas nas subseções A e B se aplicam igualmente aos navios de Estado destinados a fins comerciais.

## Artigo 22

1. As regras previstas na Subseção A e no artigo 19 se aplicam aos navios do Estado, destinados a fins não comerciais.
2. Salvo as disposições, a que se refere o parágrafo precedente, nenhuma disposição dos presentes artigos atinge as imunidades de que gozam estes navios por força de tais artigos ou de outras regras de direito internacional.

## SUBSEÇÃO D

*Regras aplicáveis aos navios de guerra*

## Artigo 23

No caso de inobservância por parte de um navio de guerra das regras do Estado ribeirinho sobre a passagem no mar territorial e o não atendimento à intimação que lhe fôr feita para se submeter a elas, o Estado ribeirinho poderá exigir a sua saída do mar territorial.

## SEGUNDA PARTE

*Zona Contigua*

## Artigo 24

1. O Estado ribeirinho pode exercer o controle necessário sobre uma zona do Alto Mar contigua a seu mar territorial com o fim de:

- a) prevenir as contravenções a suas leis de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração, cometidas em seu território ou no mar territorial;
- b) reprimir as contravenções a estas mesmas leis, cometidas em seu território ou no mar territorial;

2. A zona contigua não pode estender-se além de doze milhas contadas da li-

nha de base que serve de ponto de partida para medir a largura do mar territorial.

3. Quando as costas de dois Estados estão situadas frente a frente ou são adjacentes, nenhum deles terá o direito, salvo acordo em contrário, entre si, de estender sua zona contigua além da linha mediana, cada um de cujos pontos seja equidistante dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada um dos referidos Estados.

## TERCEIRA PARTE

*Artigos Finais*

## Artigo 25

As disposições da presente Convenção não infringem as Convenções ou outros Acórdos internacionais em vigor entre Estados que deles participam.

## Artigo 26

A presente Convenção ficará até 31 de outubro de 1958, aberta à assinatura de todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, ou de uma instituição especializada, bem como de qualquer outro Estado, convidado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas para subscrever a Convenção.

## Artigo 27

A presente Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

## Artigo 28

A presente Convenção estará aberta à adesão dos Estados que se incluem em qualquer das categorias mencionadas no artigo 26. Os instrumentos de adesão serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

## Artigo 29

1. A presente Convenção entrará em vigor trinta dias depois da data em que se houver depositado junto ao Secretá-

rio-Geral das Nações Unidas o vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que houverem ratificado ou aderido depois do depósito do vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia depois do depósito, por este Estado, de seu próprio instrumento de ratificação ou adesão.

#### Artigo 30

1. Expirado o prazo de cinco anos, a contar da data da entrada em vigor desta Convenção, qualquer das Partes Contratantes poderá a qualquer momento formular o pedido de sua revisão por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral.

2. A Assembléa-Geral das Nações Unidas decidirá sobre as medidas a tomar, se for o caso, acerca de tal pedido.

#### Artigo 31

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados-Membros das Nações Unidas e aos demais Estados mencionados no artigo 26:

- a) as assinaturas apostas à presente Convenção e o depósito de instrumento de ratificação ou de adesão, conforme aos artigos 26, 27 e 28;
- b) a data em que a presente Convenção entrará em vigor, conforme ao artigo 29;
- c) os pedidos de revisão apresentados conforme ao artigo 30.

#### Artigo 32

O original da presente Convenção, cujos textos chinês, inglês, espanhol, francês e russo fazem igualmente fé, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o qual enviará cópias certificadas a todos os Estados mencionados no artigo 26.

Em fé do que, os plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados

por seus respectivos Governos, assinaram esta Convenção.

Feita em Genebra, aos vinte e nove de abril de mil novecentos e cinqüenta e oito.

### NAÇÕES UNIDAS

#### CONFERÊNCIA SOBRE DIREITO DO MAR

##### *Convenção sobre o Alto Mar*

(Texto definitivo adotado pela Conferência)

Os Estados partes na presente Convenção

Desejosos de codificar as normas de direito internacional relativas ao Alto Mar e

Reconhecendo que as disposições seguintes adotadas pela Conferência das Nações Unidas sobre o direito do Mar, reunida em Genebra de 24 de fevereiro a 27 de abril de 1958, são, em termos gerais, declaratórias de princípios estabelecidos de direito internacional,

Convíram nas disposições seguintes:

#### Artigo 1

Entende-se por "alto mar" todas as partes do mar que não pertencem ao mar territorial ou águas internas de um Estado.

#### Artigo 2

Estando o Alto Mar aberto a todas as nações, nenhum Estado pode pretender legitimamente submeter qualquer parte dele à sua soberania. A liberdade de alto mar se exerce nas condições determinadas pelos presentes artigos e demais regras de direito internacional. Compreende, principalmente, para os Estados ribeirinhos, ou não, do mar:

- a) a liberdade de navegação;
- b) a liberdade de pesca;
- c) a liberdade de nele colocar cabos e oleodutos submarinos;
- d) a liberdade de sobrevôo.

Estas liberdades, assim como as outras liberdades reconhecidas pelos princípios gerais do Direito Internacional, são exaradas por todos os Estados, levando-se na devida conta o interesse que a liberdade do alto mar representa para cada um deles.

### Artigo 3

1. Para gozar da liberdade do mar em igualdade de condições com os Estados ribeirinhos, os Estados sem litoral deverão ter livre acesso ao mar. Para este efeito, os Estados situados entre o mar e um Estado desprovido de litoral garantirão, de comum acordo, e conforme as convenções internacionais em vigor:

- a) ao Estado sem litoral, em base de reciprocidade, o livre trânsito através do território de cada um deles;
- b) aos navios que arvorem a bandeira desse Estado, um tratamento igual ao concedido a seus próprios navios ou ao navio de qualquer Estado, no que concerne ao acesso nos portos marítimos e sua utilização.

2. Os Estados situados entre o mar e um Estado sem litoral resolverão de comum acordo com este, levando em conta os direitos do Estado ribeirinho, ou de trânsito, e as particularidades do Estado sem litoral, todas as questões relativas à liberdade de trânsito e à igualdade de tratamento nos portos, caso esses Estados já não participem das convenções internacionais em vigor.

### Artigo 4

Todos os Estados, ribeirinhos ou não do mar, têm o direito de navegar em alto mar navios que arvorem a sua bandeira.

### Artigo 5

1. Cada Estado fixa as condições, segundo as quais confere a sua nacionalidade aos navios e lhes concede matrícula e o direito de arvorar a sua ban-

deira. Os navios têm a nacionalidade do Estado, cuja bandeira tenham o direito de arvorar. Entre o Estado e o navio deve existir um vínculo substancial. O Estado deve principalmente exercer, de modo efetivo, jurisdição e controle nos planos técnico, administrativo e social, sobre os navios que arvorem a sua bandeira.

2. Aos navios, aos quais haja concedido o direito de arvorar a sua bandeira, o Estado entregará os competentes documentos.

### Artigo 6

1. Os navios navegam sob bandeira de um só Estado e se acham submetidos à sua jurisdição exclusiva em alto mar, salvo casos excepcionais, expressamente previstos em tratados internacionais ou nos presentes artigos. Nenhuma mudança de bandeira pode ocorrer no curso de uma viagem ou de uma escala, salvo em casos de transferência real da propriedade ou de mudança de matrícula.

2. Navio que navega sob bandeiras de dois ou mais Estados, e que faz uso delas conforme sua conveniência, não pode se aproveitar perante um terceiro Estado de nenhuma das nacionalidades em causa e pode ser assimilado a um navio sem nacionalidade.

### Artigo 7

As disposições dos artigos precedentes não prejudicarão em nada a questão dos navios que estejam no serviço oficial de uma Organização intergovernamental e arvorem o pavilhão da Organização.

### Artigo 8

1. Os navios de guerra gozam em alto mar de inteira imunidade de jurisdição em relação a Estados outros que não o Estado de sua própria bandeira.

2. Para efeito dos presentes artigos, a expressão "navio de guerra" designa um navio pertencente à Marinha de Guerra de um Estado e que traga os sinais exteriores distintivos dos navios de

guerra de sua nacionalidade. O comandante deve estar a serviço do Estado; seu nome deve figurar na lista de oficiais da frota militar e a respectiva tripulação deve estar submetida às regras de disciplina militar.

#### Artigo 9

Os navios pertencentes a um Estado, ou explorados por êle, e destinados somente a serviço governamental, não comercial, gozam, em alto mar, de inteira imunidade de jurisdição em relação a qualquer Estado outro, que não o Estado de sua própria bandeira.

#### Artigo 10

1. Todo Estado deve tomar, a respeito do navio que arvore sua bandeira, as medidas necessárias para assegurar a segurança no mar, principalmente no que diz respeito a:

- a) emprêgo de sinais, manutenção das comunicações e prevenção contra abalroamento;
- b) composição e condições de trabalho da tripulação, levando em conta os diplomas internacionais aplicáveis em matéria de trabalho;
- c) construção e armação do navio e sua capacidade para navegar.

2. Ao prescrever estas medidas, cada Estado deve se conformar às normas internacionais geralmente aceitas e tomar tôdas as disposições necessárias para lhes assegurar o respeito.

#### Artigo 11

1. No caso de abalroamento, ou qualquer outro incidente de navegação, ocorrido a um navio em alto mar e que possa acarretar a responsabilidade penal ou disciplinar do capitão, ou de qualquer outra pessoa a serviço do navio, nenhuma ação penal ou disciplinar pode ser intentada contra êles, a não ser perante as autoridades judiciais ou administrativas, seja do Estado da bandeira,

seja do Estado da nacionalidade de tais pessoas.

2. Em matéria disciplinar o Estado que haja expedido o certificado de comando, ou o certificado de capacidade, é o único competente para declarar, depois de processo regular em direito, a retirada dêsses títulos, mesmo que o titular não tenha a nacionalidade do Estado que os expediu.

3. Nenhum arresto ou detenção poderá ser decretado mesmo para atos de instrução, por autoridades outras que não as do Estado do pavilhão.

#### Artigo 12

1. Todo Estado deve obrigar o capitão do navio que navegue sob sua bandeira, sempre que o capitão possa fazê-lo sem grave perigo para o navio, a tripulação ou os passageiros:

- a) a prestar assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de perder-se;
- b) a se dirigir com tôda velocidade possível em socorro de pessoas em perigo iminente, quando informado de que necessitam de assistência, na medida em que se possa razoavelmente contar com esta ação de sua parte;
- c) depois do abalroamento, a prestar auxílio ao navio abalroado, a sua tripulação e a seus passageiros e, quando possível, a comunicar-lhe o nome de seu próprio navio, seu pôrto de registro e o pôrto mais próximo em que tocará.

2. Todos os Estados ribeirinhos estimularão a criação e a manutenção de um serviço adequado e eficaz de busca e de salvamento para garantir a segurança no mar e sôbre o mar e assinarão, quando as circunstâncias assim a exigiam, acôrdos regionais de cooperação mútua com os Estados vizinhos.

**Artigo 13**

Todo Estado deve tomar medidas eficazes para impedir e punir o transporte de escravos em navios autorizados a arvorar sua bandeira e para impedir o uso ilegal desta para aquêle fim. Todo escravo que se refugie em um navio, qualquer que seja a sua bandeira, estará, *ipso facto*, livre.

**Artigo 14**

Todos os Estados devem cooperar, na medida do possível, para a repressão da pirataria em alto mar, ou em outro lugar que não se ache sob jurisdição de qualquer Estado.

**Artigo 15**

Constituem atos de pirataria os enumerados a seguir:

1. Todo ato ilegal de violência, de detenção ou qualquer depredação cometida, para fins pessoais, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio privado, ou de uma aeronave privada, e praticados:

- a) em alto mar, contra um outro navio ou aeronave ou contra pessoas ou bens a bordo dêles;
- b) contra um navio ou aeronave, pessoas ou bens, em lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado.

2. Todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquêle que os pratica tem conhecimento dos fatos que dão a êste ou a esta aeronave o caráter de navio ou de aeronave pirata.

3. Tôda ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a prática de atos definidos nos §§ 1.º e 2.º do presente artigo.

**Artigo 16**

Os atos de pirataria definidos no artigo 15, perpetrados por um navio de guerra, ou navio ou aeronave de Estados, cuja tripulação se tenha amotinado e se

tenha apoderado do navio, são assimilados aos atos praticados por navio privado.

**Artigo 17**

Consideram-se navios ou aeronaves piratas os destinados pelas pessoas que exercem efetivamente o contrôlê dos mesmos a cometer qualquer dos atos previstos no art. 15. O mesmo se aplica aos navios ou aeronaves que servirem para praticar tais atos, enquanto continuarem sob o contrôlê dos que os houverem praticado.

**Artigo 18**

Um navio ou uma aeronave pode conservar sua nacionalidade, não obstante haver-se transformado em navio ou aeronave pirata. A conservação ou a perda da nacionalidade é determinada segundo a lei do Estado que concede essa nacionalidade.

**Artigo 19**

Todo Estado pode apresar um navio ou uma aeronave pirata, ou um navio capturado em consequência de atos de pirataria e que está em poder dos piratas, bem como apreender os bens encontrados a bordo do dito navio ou aeronave, em alto mar ou em outro lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado. Os tribunais do Estado que efetuam o apresamento podem se pronunciar sôbre as penas que devam ser aplicadas, assim como sôbre as medidas que devam ser tomadas em relação aos navios, às aeronaves ou aos bens, ressalvados os direitos de terceiros de boa-fé.

**Artigo 20**

Quando a captura de um navio ou uma aeronave, suspeitos de pirataria, houver sido efetuada sem motivo suficiente, o Estado captor se torna responsável, em relação ao Estado da nacionalidade do navio ou da aeronave, por qualquer perda ou dano causado pela captura.

**Artigo 21**

Tôda captura, por motivo de pirataria, só pode ser executada por navios de guerra ou aeronaves militares ou por outros navios ou aeronaves, encarregados de um serviço público e devidamente autorizados para aquêle efeito.

**Artigo 22**

1. Salvo nos casos em que os atos de deter e revistar se fundem em poderes concedidos por tratados, navio de guerra que encontre em alto mar um navio de comércio estrangeiro não pode revistá-lo a menos que tenha motivo sério para supor:

- a) que o dito navio se dedica à pirataria; ou
- b) que o navio se dedica ao tráfico de escravos; ou
- c) que o navio, arvorando bandeira estrangeira, ou recusando-se a içar sua própria bandeira, tem de fato a mesma nacionalidade do navio de guerra.

2. Nos casos previstos nas alíneas a, b e c, o navio de guerra pode proceder à verificação dos documentos que autorizam o uso da bandeira. Para êste fim, pode enviar ao navio suspeito uma embarcação sob o comando de um oficial. Se, depois do exame dos documentos ainda persistirem as suspeitas, pode proceder, a bordo do navio, a um exame ulterior, que deve ser efetuado com tôdas as atenções possíveis.

3. Se as suspeitas forem infundadas e o navio detido não tiver cometido ato que as justifique, deve êste ser indenizado de qualquer perda ou dano.

**Artigo 23**

1. A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida se as autoridades competentes do Estado ribeirinho têm motivos fundados para considerar que o navio infringiu as leis e regulamentos do Estado. Esta perseguição deve começar quando o navio estrangei-

ro ou uma de suas embarcações se acha em águas internas, no mar territorial ou na zona contígua do Estado perseguidor e não pode prosseguir além dos limites do mar territorial ou da zona contígua, a menos que não tenha sido interrompida. Não é necessário que o navio, que manda parar um navio estrangeiro navegando no mar territorial ou na zona contígua, ali se ache igualmente no momento do recebimento da ordem pelo navio interessado. Se o navio estrangeiro se acha na zona contígua, tal como está definida no artigo 24 da Convenção sobre o "Mar Territorial e Zona Contígua", a perseguição só pode ser iniciada por motivo de violação dos direitos que a instituição da referida zona tem por objeto proteger.

2. O direito de perseguição cessa no momento em que o navio perseguido entra no mar territorial do país a que pertence, ou no de uma terceira potência.

3. A perseguição não se considerará começada, enquanto o navio perseguidor não tiver certeza, pelos meios práticos de que dispõe, de que o navio perseguido ou uma de suas embarcações, ou outras embarcações que trabalham em equipe e utilizam o navio perseguido como navio-mãe, se acham no interior dos limites do mar territorial ou, se fôr o caso, na zona contígua. A perseguição não pode ser iniciada antes da emissão de um sinal de detenção, visual ou auditivo, dado a uma distância de onde possa ser visto ou ouvido pelo navio perseguido.

4. O direito de perseguição só pode ser exercido por navios de guerra ou aeronaves militares, ou outros navios ou aeronaves destinadas a um serviço público e especialmente autorizados para o dito fim.

5. No caso de perseguição efetuada por uma aeronave:

- a) as disposições dos §§ 1.º a 3.º do presente artigo se aplicam muta-

*tis mutandis* a esta espécie de perseguição;

- b) a aeronave que dá a ordem de parar deve ela própria perseguir ativamente o navio até que um navio ou uma aeronave do Estado ribeirinho, alertada pela aeronave, chegue e continue a perseguição, salvo se a aeronave pode por si só deter o navio. Para justificar a inspeção de um navio em alto mar, não é suficiente que este tenha sido simplesmente localizado pela aeronave como autor de uma infração ou como suspeito de uma infração, se não foi, ao mesmo tempo, intimado a parar e não foi perseguido pela própria aeronave ou por outras aeronaves ou navios, que continuam a perseguição sem interrupção.

6. A soltura de um navio, detido em lugar sob jurisdição de um Estado e escoltado até um porto deste Estado para efeito de visita pelas autoridades competentes, não pode ser exigida pelo simples fato de terem o navio e sua escolta atravessado uma parte de alto mar, quando as circunstâncias tornarem necessária esta travessia.

7. Se um navio foi visitado ou apreendido em alto mar em circunstâncias que não justifiquem o exercício do direito de perseguição, deve ser ele indenizado de qualquer perda ou dano.

#### Artigo 24

Todo Estado deve estabelecer regras que visem a evitar a poluição dos mares por hidrocarburos espalhados por navios ou por oleodutos, ou que se derivem da utilização e da exploração do solo e do subsolo submarino, tendo em conta as disposições convencionais que haja sobre a matéria.

#### Artigo 25

1. Todo Estado deve tomar medidas para evitar a poluição dos mares, resultante da imersão de resíduos radioativos,

levando em conta as normas e regulamentos elaborados pelos organismos internacionais competentes.

2. Todos os Estados devem cooperar com os organismos internacionais competentes para a adoção de medidas que evitem a poluição dos mares ou do espaço aéreo sobrejacente, oriunda de quaisquer atividades que comportam o emprêgo de matérias radioativas ou outros agentes nocivos.

#### Artigo 26

1. Todo Estado tem o direito de colocar cabos e oleodutos submarinos no leito do alto mar.

2. O Estado ribeirinho não pode entrar a colocação ou a manutenção destes cabos ou oleodutos, ressalvado o seu direito de tomar medidas razoáveis para a exploração da plataforma continental e o aproveitamento de seus recursos naturais.

3. Ao colocar cabos ou oleodutos, o Estado em questão deve levar devidamente em conta os cabos ou oleodutos já instalados no leito do mar. Em particular, não deve comprometer as possibilidades de reparação dos cabos ou oleodutos existentes.

#### Artigo 27

Todo Estado deve tomar as medidas legislativas necessárias segundo as quais constituem infrações, suscetíveis de sanções, o rompimento ou a danificação, por um navio que arvore o seu pavilhão, ou por pessoa submetida à sua jurisdição, de um cabo submarino em alto mar, causado voluntariamente ou por negligência culposa e que possa interromper ou entrar as comunicações telegráficas ou telefônicas, assim como o rompimento e a danificação, nas mesmas condições, de um cabo de alta tensão ou de oleodutos submarinos. Esta disposição não se aplica aos rompimentos ou danificações cujos autores só busquem o fim legítimo de proteger sua vida ou a segurança de seus navios, de-

pois de tomar as precauções necessárias para evitar os rompimentos ou danos.

#### Artigo 28

Todo Estado deve tomar as medidas legislativas necessárias para que as pessoas submetidas à sua jurisdição, proprietárias de um cabo ou de um oleoduto em alto mar, e que, ao colocar ou reparar este cabo, provoquem rompimento ou danificação de um outro cabo ou de um outro oleoduto, fiquem obrigadas às despesas de consertos.

#### Artigo 29

Todo Estado deve tomar as medidas legislativas necessárias para que os proprietários de navios que possam provar que sacrificaram uma âncora, uma rede ou qualquer outro aparelho de pesca para não danificar um cabo ou um oleoduto submarino, sejam indenizados pelos proprietários do cabo ou do oleoduto, desde que tenham tomado anteriormente tôdas as medidas de precaução adequadas.

#### Artigo 30

As disposições da presente Convenção não infringem as Convenções ou outros acórdos internacionais em vigor entre Estados que dêles participam.

#### Artigo 31

A presente Convenção ficará, até 31 de outubro de 1958, aberta à assinatura de todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas ou de uma agência especializada, bem como de qualquer outro Estado convidado a subcrevê-la, pela Assembléia-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 32

A presente Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 33

A presente Convenção estará aberta à adesão dos Estados que se incluam em qualquer das categorias mencionadas no artigo 31.

Os instrumentos de adesão serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 34

1. A presente Convenção entrará em vigor trinta dias depois da data em que se houver depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas o vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados, que houverem ratificado ou aderido depois do depósito do vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou adesão a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia depois do depósito dos seus próprios instrumentos de ratificação ou adesão.

#### Artigo 35

1. Expirado o prazo de cinco anos, a contar da data da entrada em vigor desta Convenção, qualquer das Partes Contratantes poderá, a qualquer momento, formular o pedido de sua revisão, por meio de notificação escrita, dirigida ao Secretário-Geral.

2. A Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas decidirá sobre as medidas a tomar, se fôr o caso, acerca de tal pedido.

#### Artigo 36

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados-Membros das Nações Unidas e aos demais Estados mencionados no artigo 31:

- a) as assinaturas apostas à presente Convenção e o depósito dos instrumentos de ratificação ou de adesão, conforme os artigos 31, 32 e 33;
- b) a data em que esta Convenção entrará em vigor, conforme o artigo 34;

c) os pedidos de revisão, apresentados conforme o artigo 35.

### Artigo 37

O original da presente Convenção, cujos textos francês, inglês, chinês, espanhol e russo fazem igualmente fé, será depositado em mãos do Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópias certificadas a todos os Estados mencionados no artigo 31.

Em Fé do que, os Plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados por seus respectivos governos, assinaram esta Convenção.

Feita em Genebra, aos vinte e nove de abril de mil novecentos e cinquenta e oito.

## NAÇÕES UNIDAS

### CONFERÊNCIA SÓBRE O DIREITO DO MAR

#### Convenção sôbre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar

Os Estados partes nesta Convenção,

Considerando que o desenvolvimento da técnica moderna em matéria de aproveitamento dos recursos do mar, dando ao homem maiores possibilidades de satisfazer as necessidades de uma população mundial crescente, expõe alguns daqueles recursos ao risco de utilização excessiva,

Considerando ainda que a natureza dos problemas, suscitados atualmente pela conservação dos recursos vivos do alto mar, acentua a necessidade de se buscar a solução de tais problemas, sempre que possível, por via da cooperação internacional, mediante ação conjunta de todos os Estados interessados;

Convieram nas seguintes disposições:

#### Artigo 1

1. Todos os Estados têm direito a que seus nacionais se dediquem à pesca em alto mar, sob reserva (a) de suas obrigações convencionais; (b) dos interesses

e direitos dos Estados ribeirinhos, previstos nesta Convenção e (c) das disposições concernentes à conservação dos recursos vivos do alto mar, contidas nos artigos que se seguem.

2. Todos os Estados deverão adotar ou cooperar com outros Estados para a adoção de medidas aplicáveis aos seus próprios nacionais e que poderão ser necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar.

#### Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção a expressão "conservação dos recursos vivos do alto mar" cobre o conjunto de medidas que tornem possível o rendimento constante **optimum** de tais recursos, de maneira a elevar ao máximo o suprimento de produtos marinhos, alimentares e outros. Os programas de conservação devem ser estabelecidos com vistas a assegurar, primeiramente, o abastecimento de produtos alimentícios para o consumo humano.

#### Artigo 3

O Estado, cujos nacionais se dediquem à pesca de um ou vários grupos de peixe, ou outros recursos vivos do mar, em região do alto mar onde não pesquem nacionais de outros Estados, deve sendo necessário, adotar em relação aos seus próprios nacionais, medidas adequadas à conservação dos recursos vivos ameaçados de extinção.

#### Artigo 4

1. Se nacionais de dois ou mais Estados se dedicam à pesca do mesmo ou de vários grupos de peixe, ou outros recursos vivos marinhos, numa ou em várias zonas do alto mar, êsses Estados, a pedido de um dêles, entabularão negociações para impor a seus nacionais de comum acôrdo, as medidas necessárias para a conservação dos recursos vivos ameaçados.

2. Se os Estados interessados não puderem chegar a um acôrdo no prazo de

doze meses, cada uma das partes pode iniciar o procedimento previsto no artigo 9.

#### Artigo 5

1. Se, depois de adotadas as medidas referidas nos artigos 3 e 4, nacionais de outros Estados desejarem dedicar-se numa ou em várias regiões do alto mar, à pesca do mesmo ou mesmos grupos de peixe, ou outros recursos biológicos marinhos, aquêles outros Estados aplicarão aos seus próprios nacionais as medidas em aprêço, as quais não deverão estabelecer nenhuma discriminação, de direito ou de fato, sete meses no máximo, depois da data em que tais medidas houverem sido notificadas ao Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e para a Agricultura. O Diretor-Geral comunicará tais medidas a todo Estado que o peça e, em qualquer caso, a todo Estado especificado por aquêle que as tenha adotado.

2. Se aquêles outros Estados não aceitarem tais medidas e se não se puder chegar a um acôrdo dentro de doze meses, qualquer das partes interessadas poderá iniciar o procedimento previsto no artigo 9. Sob reserva das disposições do parágrafo 2 do artigo 10, as medidas adotadas continuarão com fôrça obrigatória até à decisão da Comissão Especial.

#### Artigo 6

1. Todo Estado ribeirinho tem interesse especial em manter a produtividade dos recursos biológicos em qualquer parte do alto mar, adjacente ao seu mar territorial.

2. *Todo Estado ribeirinho tem o direito de participar em pé de igualdade de qualquer sistema de pesquisa e regulamentação para fins de conservação dos recursos vivos do alto mar na referida zona, ainda que os seus nacionais ali não pesquem.*

3. Todo Estado, cujos nacionais se dediquem à pesca em zona do alto mar,

adjacente ao mar territorial de um Estado ribeirinho, iniciará negociações, a pedido desse Estado ribeirinho, a fim de tomarem, de comum acôrdo, as medidas necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar, na referida zona.

4. Todo Estado, cujos nacionais se dediquem à pesca em zona do alto mar, adjacente ao mar territorial de um Estado ribeirinho, não pode aplicar, nessa zona do alto mar, medidas de conservação contrárias às adotadas pelo Estado ribeirinho, mas pode iniciar negociações com o dito Estado, com vistas a tomarem, de comum acôrdo, medidas necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar na citada zona.

5. Se os Estados interessados não puderem chegar, dentro de doze meses, a acôrdo quanto às medidas de conservação, qualquer das partes poderá iniciar o procedimento previsto no artigo 9.

#### Artigo 7

1. Observadas as disposições do parágrafo 1.º do artigo 6, qualquer Estado ribeirinho pode, com o fim de manter a produtividade dos recursos vivos do mar, adotar unilateralmente medidas de conservação adequadas a qualquer grupo de peixe ou outros recursos marinhos em qualquer parte do alto mar, adjacente ao seu mar territorial, se as negociações para tal efeito com outros Estados interessados não tiverem êxito, dentro de seis meses.

2. As medidas que o Estado ribeirinho houver adotado em virtude do parágrafo precedente só serão válidas em relação a outros Estados:

a) se há urgência em aplicar as medidas de conservação, à luz dos conhecimentos disponíveis em relação à pesca;

b) se tais medidas se baseiam em conclusões científicas apropriadas;

c) se não têm, seja quanto à forma, seja quanto ao fundo, efeitos discriminatórios contra pescadores estrangeiros.

3. Tais medidas permanecerão em vigor até que se resolva, conforme as disposições pertinentes da presente Convenção, qualquer litígio concernente à sua validade.

4. Se as referidas medidas não são aceitas por outros Estados interessados, qualquer das partes poderá iniciar o procedimento previsto no artigo 9. Sob reserva das disposições do parágrafo 2, do artigo 10, as medidas até à decisão da Comissão Especial.

5. Os princípios de delimitação geográfica, enunciados no artigo 12 da Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua, são aplicáveis sempre que se trate das costas de Estados diferentes.

#### Artigo 8

1. O Estado que tenha interesse especial na conservação dos recursos vivos do alto mar, em área não adjacente às suas costas, ainda que os seus nacionais ali não pesquem, pode pedir ao Estado ou Estados, cujos nacionais o façam, que tomem as medidas necessárias para a conservação nos termos dos artigos 3 e 4 respectivamente, indicando as razões científicas que, a seu ver, tornam necessárias tais medidas, assim como o interesse especial que atribui à questão.

2. Se dentro de doze meses não recebe satisfação, esse Estado pode iniciar o procedimento previsto no artigo 9.

#### Artigo 9

1. Qualquer litígio que possa surgir entre os Estados, nos casos referidos nos artigos 4, 5, 6, 7 e 8, será, a pedido de qualquer das partes submetido para solução, a uma comissão especial composta de cinco membros, a menos que as partes convenham em resolvê-lo por outro meio de solução pacífica, de conformidade com o artigo 53 da Carta das Nações Unidas.

2. Os membros da comissão, um dos quais será encarregado das funções de presidente, serão nomeados, de comum acôrdo pelos Estados litigantes, dentro de três meses, a contar do pedido de solução do litígio, consoante as disposições do presente artigo. Não havendo acôrdo, serão, à solicitação de qualquer dos litigantes nomeados, dentro de um novo prazo de três meses, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em consulta com os Estados desavindos, com o Presidente da Corte Internacional de Justiça e com o Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, entre pessoas devidamente qualificadas escolhidas fora dos Estados em litígio, e especialistas em questões jurídicas, administrativas ou científicas, relativas à pesca, conforme a natureza do litígio a resolver. No provimento de vagas proceder-se-á como nas designações iniciais.

3. Qualquer Estado, parte no procedimento previsto nos precedentes artigos, tem direito a nomear um de seus nacionais para integrar a Comissão especial, com direito a participar amplamente dos debates, nas mesmas condições que os membros da Comissão, mas sem direito de voto, ou de tomar parte na redação do laudo da Comissão.

4. A Comissão fixará ela própria as regras de procedimento, de maneira a assegurar a cada uma das partes a possibilidade de ser ouvida e de defender o seu ponto de vista. Caber-lhe-á igualmente estatuir sobre a repartição das custas e despesas entre as partes se estas não chegarem a acôrdo a respeito.

5. A Comissão especial proferirá sua decisão nos cinco meses seguintes à nomeação dos seus membros, a menos que resolva, caso necessário, prorrogar este prazo por um período que não deverá exceder de três meses.

6. Ao tomar as suas decisões, a Comissão especial se ajustará aos presentes artigos, assim como a todos os acôrdos

especiais concluídos entre as partes litigantes com vistas à solução de litígio.

7. As decisões da Comissão serão tomadas por maioria.

#### Artigo 10

1. Nos litígios atinentes à aplicação do artigo 7, a Comissão Especial aplicará os critérios enunciados no § 2.º do dito artigo. Nos litígios atinentes à aplicação dos artigos 5.º, 6.º e 8.º, serão aplicados os critérios seguintes, conforme as questões, objeto do litígio:

a) nos litígios que se relacionem com a aplicação dos artigos 4, 5 e 6, a Comissão deve ter prova.

I — de que os dados científicos demonstram a necessidade da conservação;

II — de que as medidas específicas adotadas se baseiam em dados científicos e são praticamente realizáveis;

III — de que as medidas em questão não estabelecem discriminações, de direito ou de fato, contra pescadores de outros Estados.

b) em todos os conflitos relacionados com a aplicação do artigo 8 a Comissão deve estabelecer, seja que os dados científicos provam a necessidade de medidas de conservação, seja que o programa de medidas de conservação corresponde às necessidades, segundo o caso.

2. A Comissão Especial pode decidir que as medidas, objeto do litígio, não serão aplicadas enquanto não tiver ela proferido a sua decisão, com a ressalva de que, quando se tratar de litígios relacionados com o artigo 7, a aplicação das medidas só será suspensa depois que a Comissão convencer-se, baseando-se em presunções comprovadas, de que tal aplicação não se impõe com caráter de urgência.

#### Artigo 11

As decisões da Comissão Especial serão obrigatórias para os Estados litigantes; e as disposições do parágrafo 2, do artigo 94 da Carta das Nações Unidas, serão aplicáveis a estas decisões. No caso em que as decisões se acompanhem de recomendações, estas devem merecer toda atenção.

#### Artigo 12

1. Se os dados de fato sobre os quais se baseia a decisão da Comissão especial vierem a modificar-se em consequência de mudanças importantes no estado do grupo ou grupos de peixe, ou outros recursos vivos do mar, ou em virtude de mudanças nos métodos de pesca, qualquer dos Estados interessados poderá convidar os demais Estados a iniciarem negociações com o fim de introduzirem de comum acôrdo, as modificações necessárias nas medidas de conservação.

2. Se não se puder chegar a nenhum acôrdo em prazo razoável, qualquer dos Estados interessados poderá recorrer de novo ao procedimento previsto no artigo 9, contanto que se tenham passado pelo menos dois anos desde a primeira decisão.

#### Artigo 13

1. A regulamentação da pesca, explorada por meio de dispositivos fixados no leito do mar, em zonas do alto mar adjacentes ao mar territorial de um Estado, pode ser levada a efeito por este Estado, quando os seus próprios nacionais mantenham e explorem tais pescarias desde muito tempo, contanto que os não nacionais sejam autorizados a participar de tais atividades nas mesmas condições que os nacionais, com exceção das áreas em que tais pescarias tenham sido em virtude de longo uso, exploradas exclusivamente por seus nacionais. A referida regulamentação não prejudicará o regime geral dessas áreas, quando se tratar do alto mar.

2. No presente artigo, entende-se por pesca explorada mediante dispositivos fixados no leito do mar, a que usa dispositivos munidos de suportes plantados no leito do mar em lugar fixo e que ali são deixados para fins de uso permanente, ou que, se retirados, são restabelecidos, no mesmo lugar, em cada estação.

#### Artigo 14

Nos artigos 1, 3, 4, 5, 6 e 8 o termo "nacionais" compreende os navios ou embarcações de pesca de qualquer tonelagem que tenham a nacionalidade do Estado em causa de acôrdo com a legislação do dito Estado, independentemente da nacionalidade dos membros da respectiva tripulação.

#### Artigo 15

A presente Convenção ficará, até 31 de outubro de 1958, aberta à assinatura de todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, ou de uma Instituição especializada, bem como de qualquer outro Estado convidado a subscrevê-la pela Assembléia-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 16

A presente Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de adesão serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 17

1. A presente Convenção entrará em vigor trinta dias depois da data em que houver sido depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas o vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para o Estado que houver ratificado ou aderido, depois do depósito do vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia depois que o dito Estado houver depositado o respectivo instrumento de ratificação ou adesão.

#### Artigo 18

1. No momento de assinatura da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, com exceção dos artigos 6, 7, 9, 10, 11 e 12, inclusive.

2. Qualquer Estado contratante, havendo formulado reservas conforme o parágrafo anterior, poderá retirá-las a qualquer momento, por meio de comunicação dirigida para tal efeito ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 19

1. Depois de expirado o prazo de cinco anos, a partir da data da entrada em vigor da presente Convenção, qualquer das Partes contratantes poderá, a todo tempo, pedir a sua revisão mediante notificação escrita ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

2. A Assembléia-Geral das Nações Unidas decidirá quanto a medidas a tomar, se fôr o caso, acêrca de tal pedido.

#### Artigo 20

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados-Membros da Organização e aos demais Estados mencionados no artigo 15:

- a) as assinaturas apostas à presente Convenção e o depósito dos instrumentos de ratificação ou de adesão, conforme os artigos 15, 16 e 17;
- b) a data em que a presente Convenção entrar em vigor, conforme o artigo 18;
- c) os pedidos de revisão apresentados conforme o artigo 20;
- d) as reservas a esta Convenção, formulados conforme o artigo 19.

#### Artigo 21

O original da presente Convenção, cujos textos inglês, chinês, espanhol, francês e russo, fazem igualmente fé, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópias autenticadas a todos os Estados mencionados no artigo 15.

Em Fé do que, os Plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados por seus Governos, assinaram esta Convenção.

Feita em Genebra, aos vinte e nove de abril de mil novecentos e cinquenta e oito.

### NAÇÕES UNIDAS

#### CONFERÊNCIA SOBRE O DIREITO DO MAR

##### *Convenção sobre a Plataforma Continental*

(Texto definitivo adotado pela Conferência).

Os Estados-partes nesta Convenção convieram nas disposições seguintes:

#### Artigo 1

Para os efeitos dos presentes artigos, a expressão "plataforma continental" é usada para designar.

- a) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros, ou, além deste limite, até o ponto em que a profundidade das águas sobrejacentes permita o aproveitamento dos recursos naturais das referidas regiões;
- b) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas análogas, que são adjacentes às costas das ilhas.

#### Artigo 2

1. O Estado ribeirinho exerce direitos soberanos sobre a plataforma continental para os fins da exploração desta e do aproveitamento de seus recursos naturais.

2. Os direitos visados no parágrafo 1 do presente artigo são exclusivos no sentido de que, se o Estado ribeirinho não explora a plataforma continental ou não aproveita os seus recursos naturais, ninguém pode empreender tais atividades, nem reivindicar direitos sobre a plata-

forma continental, sem consentimento expresso do Estado ribeirinho.

3. Os direitos do Estado ribeirinho sobre a plataforma continental são independentes da ocupação efetiva ou fictícia, assim como de qualquer proclamação expressa.

4. Os recursos naturais referidos nos presentes artigos compreendem os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e do subsolo, assim como os organismos vivos, pertencentes às espécies sedentárias, isto é, os organismos que no período em que podem ser pescados se acham imóveis sobre ou sob o leito do mar, ou só podem mover-se em constante contato físico com o leito do mar ou o subsolo.

#### Artigo 3

Os direitos do Estado ribeirinho sobre a plataforma continental não prejudicam o regime das águas sobrejacentes, tratando-se de alto mar, nem do espaço aéreo situado sobre estas águas.

#### Artigo 4

O Estado ribeirinho não pode entrar a colocação ou a manutenção de cabos ou de oleodutos submarinos sobre a plataforma continental, ressalvado o seu direito de tomar medidas razoáveis para a exploração da plataforma continental e o aproveitamento de seus recursos naturais.

#### Artigo 5

1. A exploração da plataforma continental e o aproveitamento de seus recursos naturais não devem ter o efeito de perturbar de maneira injustificável a navegação, a pesca, ou a conservação dos recursos biológicos do mar, nem perturbar as pesquisas oceanográficas fundamentais ou outras pesquisas científicas efetuadas com intenção de divulgação de seus resultados.

2. Com reserva das disposições dos parágrafos 1 e 6 do presente artigo, o Estado ribeirinho tem o direito de construir, manter ou fazer funcionar sobre a

plataforma continental, as instalações e outros dispositivos necessários para a exploração dêste e para o aproveitamento de seus recursos naturais; de estabelecer zonas de segurança em tôrno dessas instalações ou dispositivos, e de tomar nestas zonas as medidas necessárias à sua proteção.

3. As zonas de segurança mencionadas no parágrafo 2 do presente artigo podem estender-se até uma distância de 500 metros em tôrno das instalações ou outros dispositivos que tenham sido construídos, distância essa contada a partir de cada ponto do seu limite externo. Os navios de tôdas as nacionalidades devem respeitar essas zonas de segurança.

4. Estas instalações ou dispositivos, se bem que submetidos à jurisdição do Estado ribeirinho, não têm o estatuto de ilhas. Não têm mar próprio territorial e sua presença não influi sôbre a delimitação do mar territorial do Estado ribeirinho.

5. A construção de qualquer destas instalações será devidamente anunciada e sua presença será assinalada de modo permanente. As instalações abandonadas ou sem utilidade devem ser inteiramente removidas.

6. Nem as instalações nem os dispositivos, nem as zonas de segurança estabelecidas em tôrno devem situar-se em lugares onde possam estorvar a utilização das rotas marítimas regulares, indispensáveis à navegação internacional.

7. O Estado ribeirinho deve tomar nas zonas de segurança tôdas as medidas adequadas para proteger os recursos vivos do mar contra agentes nocivos.

8. O consentimento do Estado ribeirinho deve ser obtido para tôdas as pesquisas concernentes à plataforma continental, feitas no lugar. Entretanto, o Estado ribeirinho não recusará normalmente seu consentimento quando o pedido fór apresentado por uma instituição qualificada, para pesquisas de natureza

puramente científica, concernentes às características físicas ou biológicas da plataforma continental, contanto que o Estado ribeirinho possa, se quiser, participar destas pesquisas, fazer-se representar, e que, em todo caso, os seus resultados sejam publicados.

#### Artigo 6

1. No caso em que a mesma plataforma continental seja adjacente a territórios de dois ou vários Estados cujas costas se defrontam, a delimitação da plataforma continental será determinada mediante acôrdo entre êsses Estados. Na ausência de acôrdo e a menos que circunstâncias especiais justifiquem outra delimitação, esta será representada pela linha mediana, cujos pontos são equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada um dos Estados.

2. No caso em que a mesma plataforma continental seja adjacente a territórios de dois Estados limítrofes, a delimitação da plataforma será determinada mediante acôrdo entre êsses Estados. Na ausência de acôrdo e a não ser que circunstâncias especiais justifiquem outra delimitação, esta se fará mediante a aplicação do princípio da equidistância dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada um dos Estados.

3. Na delimitação da plataforma continental, tôda linha de demarcação estabelecida conforme aos princípios mencionados nos parágrafos 1 e 2 do presente artigo deve ser definida em referência às cartas e às características geográficas existentes em dado momento, fazendo-se menção dos pontos de referência fixos e permanentes, em terra.

#### Artigo 7

As disposições dos presentes artigos não prejudicam o direito do Estado ribeirinho de explorar o subsolo recorrente

do à abertura de túneis qualquer que seja a profundidade das águas acima do subsolo.

#### Artigo 8

A presente Convenção ficará, até 31 de outubro de 1958, aberta à assinatura de todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas ou de uma instituição especializada, assim como qualquer outro Estado, convidado pela Assembléia-Geral para subscrever a Convenção.

#### Artigo 9

A presente Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 10

A presente Convenção estará aberta à adesão dos Estados incluídos em qualquer das categorias mencionadas no artigo 8. Os instrumentos de adesão serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 11

1. A presente Convenção entrará em vigor trinta dias depois da data em que se houver depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas o vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que houverem ratificado ou aderido depois do depósito do vigésimo-segundo instrumento de ratificação ou de adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia depois do depósito por este Estado de seu próprio instrumento de ratificação ou adesão.

#### Artigo 12

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, a exceção dos arts. 1 a 3, inclusive.

2. Qualquer Estado contratante, que haja formulado reservas consoante o

parágrafo precedente, poderá retirá-la a qualquer momento, mediante comunicação dirigida para tal efeito ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 13

1. Depois de expirado um prazo de cinco anos, a partir da data da entrada em vigor desta Convenção, qualquer das Partes Contratantes poderá, a qualquer momento, formular o pedido de sua revisão, por meio de notificação escrita, dirigida ao Secretário-Geral.

2. A Assembléia-Geral das Nações Unidas decidirá sobre as medidas a tomar, se for o caso, acerca de tal pedido.

#### Artigo 14

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas e aos outros Estados mencionados no art. 8:

- a) as assinaturas apostas à presente Convenção e o depósito dos instrumentos de ratificação ou de adesão, conforme aos artigos 8, 9 e 10;
- b) a data em que a presente Convenção entrar em vigor, conforme ao art. 11;
- c) os pedidos de revisão apresentados conforme ao art. 13;
- d) as reservas à Convenção apresentadas conforme ao art. 12.

#### Artigo 15

O original da presente Convenção, cujos textos inglês, chinês, espanhol, francês e russo fazem igualmente fé, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópias certificadas a todos os Estados mencionados no art. 8.

Em Fé do que os Plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados pelos seus respectivos Governos, assinaram esta Convenção.

Felto em Genebra, em vinte e nove de abril de mil novecentos e cinquenta e oito.

# "I. C. M."

*Francisco Sampaio de Carvalho*  
Orientador de Pesquisas Legislativas da  
Diretoria de Informação Legislativa

## HISTÓRICO

O Imposto de Circulação de Mercadorias é outra denominação para um velho tributo que se apresenta com novos aspectos. Estamos diante do Imposto de Vendas e Consignações, instituído como imposto federal sobre vendas mercantis à base de Cr\$ 3,00 por conto de réis, a partir de 1924, e transferido para competência dos Estados pela Carta Constitucional de 1934 (letra e, inciso I, do art. 8º).

Passada a competência para os Estados, surgiu a controvérsia a respeito de se saber a quem cabia o tributo: se ao Estado produtor ou ao Estado comprador.

Em 1937 foi reproduzido o mesmo teor da Carta de 1934 (letra d, do nº 1, do art. 23), sem, contudo, dirimir as dúvidas suscitadas na aplicação e cobrança do Imposto de Vendas e Consignações.

Em virtude da reivindicação dos Estados para cobrarem o imposto sobre "Vendas e Consignações", ao menos

uma vez, em relação às mercadorias de sua produção, quando transferidas para serem negociadas em outro Estado, o Presidente Getúlio Vargas baixou o Decreto-Lei nº 915, de 1º de dezembro de 1938:

"Dispõe sobre o Imposto de Vendas e Consignações, define a competência dos Estados para sua cobrança e arrecadação, e dá outras providências."

No dia 20 de janeiro de 1939, pelo Decreto-Lei nº 1.061, foi retificado o parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei nº 915, que deu nova conceituação ao lugar da operação comercial, sem, contudo, modificar a essência da proteção já adquirida pelos Estados produtores.

A Constituição de 1946 manteve a competência dos Estados para a decretação do Imposto de Vendas e Consignações, declarando-a no seu art. 19, nº IV. Não tendo havido, assim, nenhuma alteração constitucional que acarretasse a necessidade de adaptação dos textos legais que dispunham no âmbito federal sobre o imposto, mantiveram-se vigentes até 10-1-1964 os referidos decretos-leis, data em que entrou em vigor a Lei nº 4.299, de 23 de dezembro de 1963, (1) que mudou completamente a mecânica tributária: se nos decretos-leis notava-se o intuito protecionista para com os Estados produ-

(1) O Histórico da Lei nº 4.299 foi publicado pela Informação Legislativa do Senado Federal, sob o título "Vendas e Consignações", 1.º Volume.

tores, na Lei nº 4.299, em especial, percebe-se claramente o privilégio para com os Estados consumidores.

O Deputado Uriel Alvim, Relator do Projeto nº 813/55 (2), na Comissão de Economia, assim se expressou:

“A medida corporificada no Projeto nº 813/55, se aceita, viria a atingir perigosa e injustamente a economia de Estados produtores, em benefício de agrupamentos sociais apenas consumidores, constituindo, por assim dizer, subsídio inexplicável ao consumo e grave desestímulo à produção. E nós sabemos que o equacionamento do problema de abastecimento está condicionado à boa sorte com que se conduzir o problema da produção.

Trata-se, pois, de proposição indefesa, sob o aspecto econômico.”

Com a Revolução de Março de 1964, o Ministro da Fazenda, na Exposição de Motivos nº 621/65, assinala:

“Não fôsse a urgência da eliminação de crescentes conflitos de incidência do imposto, que a Lei número 4.299 está trazendo ao comércio interestadual, conviria aguardar a reforma constitucional que se pretende fazer, conforme foi anunciada pelo Governo. Ocorre, porém, que se avolumam as reclamações dos contribuintes, sendo, portanto, necessária uma providência imediata, ainda que de caráter nitidamente temporária...”

Adveio, então, a Lei nº 4.784, de 28-9-1965, que não atingiu seus objetivos, pois as controvérsias que tumultuaram a aplicação da lei anterior não desapareceram com esta. Ela apenas mudou a relação jurídica, onde o tributo não mais seria cobrado em função da qualidade da pessoa, física ou jurídica, que intervém na operação, mas tomando-se em consideração o produto objeto dela.

Finalmente, com a reforma constitucional, surgiu o novo sistema tributário, consubstanciado na Emenda nº 18, que trouxe em seu bôjo o instituto do “Imposto sobre Circulação de Mercadorias”:

“Art. 12 — Compete aos Estados o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

§ 1º — A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar.

§ 2º — O imposto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo Estadual.

Art. 13 — Compete aos Municípios cobrar o imposto referido no artigo anterior, com base na legislação estadual a ele relativa, e por alíquota não superior a 30% (trinta por cento) da instituída pelo Estado.

Parágrafo único — A cobrança prevista neste artigo é limitada às operações ocorridas no território do Município, mas independente da efetiva arrecadação, pelo Estado, do imposto a que se refere o artigo anterior.”

(2) Em 24 de novembro de 1955, apresentou o Sr. Deputado João Menezes, à Câmara dos Deputados, o projeto de lei que tomou o nº 813, de 1955, que posteriormente se transformou na Lei nº 4.299.

## CONCEITUAÇÃO E ANALOGIA

Trata-se do ex-vendas e consignações, com novas características, mais flexível, mas que nem por isso negam suas origens.

Enquanto este tem como fato gerador a saída da mercadoria do estabelecimento do vendedor, em virtude de venda ou consignação, o ICM tem como fato gerador a saída destas de estabelecimento comercial, industrial ou produtor.

O fato novo não chega a preocupar fundamentalmente, em vista da consagração do princípio de incidência não-cumulativa, estatuído pela emenda. Mesmo com a incidência na transferência da mercadoria, apesar de representar um adiantamento aos cofres públicos, certo é que ele será compensado em operações futuras, sem outro agravamento econômico que o adiantamento.

Portanto, ao contrário do que acontecia com o IVC, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias incidirá uma só vez sobre o produto da circulação, transferindo-se sucessivamente aos sucessivos compradores da mercadoria. Não há por conseguinte, a "incidência em cascata", isto é, a cobrança do imposto pelo valor total de cada operação de circulação.

A alíquota do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadoria é uniforme para todas as mercadorias, diferindo, portanto, do critério constitucional reservado ao imposto sobre produtos industrializados, uma vez que para este a alíquota de cobrança é variável segundo a essencialidade do produto.

O limite da alíquota nas operações internas, no âmbito territorial de cada unidade federada, seria fixado pelo Exe-

cutivo estadual, e nas operações interestaduais, a alíquota do ICM deverá observar um limite fixado em resolução pelo Senado Federal, respeitadas as determinações constantes de lei complementar sobre a matéria.

A inclusão do município na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias visava a compensar o desfalque que representa para os cofres públicos municipais a extinção do Imposto de Indústrias e Profissões, que não passava de um imposto de vendas e consignações disfarçado.

Assim, além das vantagens já enumeradas, a nova técnica do imposto é portadora de grandes incentivos à produtividade comercial, pois, se o comerciante operar com taxa de lucro reduzida, em virtude da alta produtividade de suas operações, a incidência do imposto diminui proporcionalmente. Se operar com taxa de lucro elevada, a carga do imposto aumenta, já que o imposto incide sobre a diferença entre os preços de compra e venda.

## REGULAMENTAÇÃO

A Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, "dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios".

No Capítulo IV, Seção II, regulamenta o "Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias":

“.....

**Art. 52** — O imposto, de competência dos Estados, sobre operações relativas à circulação de mercadorias, tem como fato gerador a saída destas de estabelecimento comercial, industrial ou produtor.

§ 1.º — Equipara-se à saída a transmissão da propriedade de mercadoria, quando esta não transitar pelo estabelecimento do transmitente.

§ 2.º — Quando a mercadoria seja transferida para armazém-geral, no mesmo Estado, a saída considera-se ocorrida no lugar do estabelecimento remetente:

I — no momento da retirada da mercadoria do armazém, salvo se para retornar ao estabelecimento da origem.

II — no momento da transmissão da propriedade da mercadoria.

§ 3.º — o imposto não incide:

I — sobre a saída decorrente da venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo estadual;

II — sobre a alienação fiduciária, em garantia;

III — Vetado.

§ 4.º — Vetado.

Art. 53 — A base de cálculo do imposto é:

I — o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria;

II — na falta do valor a que se refere o inciso anterior, o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente.

§ 1.º — O montante do imposto de que trata o artigo 46 não integra a base de cálculo definida neste artigo:

I — quando a operação constitua fato gerador de ambos os tributos, como definido nos arts. 46 e 52;

II — em relação a produtos sujeitos ao imposto de que trata o artigo 46, com base de cálculo relacionada

com o preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante.

§ 2.º — Na saída para outro Estado, a base de cálculo definida neste artigo:

I — quando a operação constitua fato gerador de ambos os tributos, como definido nos arts. 46 e 52;

II — em relação a produtos sujeitos ao imposto de que trata o artigo 46, com base de cálculo relacionado com o preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante.

§ 2.º — Na saída para outro Estado, a base de cálculo definida neste artigo:

I — não inclui as despesas de frete e seguro;

II — não pode exceder, nas transferências para estabelecimentos do próprio remetente ou seu representante, o preço de venda do estabelecimento destinatário, no momento da remessa, diminuindo de 20% (vinte por cento).

§ 3.º — Na saída decorrente do fornecimento de mercadorias, nas operações mistas de que trata o § 2.º do art. 71, a base de cálculo será 50% (cinquenta por cento) do valor total da operação.

Art. 54 — O imposto é não-cumulativo, dispondo a lei de forma que o montante devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o imposto referente às mercadorias saídas do estabelecimento e o pago relativamente às mercadorias nele entradas.

§ 1.º — O saldo verificado, em determinado período em favor do contribuinte transfere-se para o período ou períodos seguintes.

§ 2.º — A lei poderá facultar aos produtores a opção pelo abatimento

de uma percentagem fixa, a título do montante do imposto pago relativamente às mercadorias entradas no respectivo estabelecimento.

**Art. 55** — Em substituição ao sistema de que trata o artigo anterior, poderá a lei dispor que o imposto devido resulte da diferença a maior entre o montante do imposto relativo à operação a tributar e o pago na incidência anterior sobre a mesma mercadoria.

**Art. 56** — Para os efeitos do disposto nos arts. 54 e 55, nas remessas de mercadorias para fora do Estado, o montante do imposto relativo à operação de que decorram figurará destacadamente em nota fiscal, obedecendo, com as adaptações previstas na legislação estadual, ao modelo de que trata o art. 50.

**Art. 57** — A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas saídas decorrentes de operações que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal.

**Parágrafo único** — O limite a que se refere este artigo substituirá a alíquota fixada na lei do Estado, quando esta lhe for superior.

**Art. 58** — Contribuinte do imposto é o comerciante, industrial ou produtor que promova a saída da mercadoria.

§ 1.º — Equipara-se a comerciante, industrial ou produtor qualquer pessoa, natural ou jurídica, que pratique, com habilidade, operações relativas à circulação de mercadoria.

§ 2.º — A lei pode atribuir a condição de responsável:

**I** — ao comerciante ou industrial, quanto ao imposto devido por produtor pela saída de mercadoria a eles destinada;

**II** — ao industrial ou comerciante atacadista, quanto ao imposto devido por comerciante varejista, mediante acréscimo, ao preço da mercadoria a ele remetida, de percentagem não excedente de 30% (trinta por cento) que a lei estadual fixar;

**III** — à cooperativa de produtores quanto ao imposto relativo às mercadorias a ela entregues por seus associados.

§ 3.º — A lei pode considerar como contribuinte autônomo cada estabelecimento, permanente ou temporário, do comerciante, industrial ou produtor, inclusive quaisquer veículos utilizados por aqueles no comércio ambulante."

A Seção III, deste mesmo Capítulo, versa sobre o "Imposto Municipal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias":

**Art. 59** — O Município poderá cobrar o imposto a que se refere o artigo 52, relativamente aos fatos geradores ocorridos em seu território.

**Art. 60** — A base de cálculo do imposto é o montante devido ao Estado a título do imposto de que trata o art. 52, e sua alíquota, não excedente de 30% (trinta por cento), é uniforme para todas as mercadorias.

**Art. 61** — O Município observará a legislação estadual relativa ao imposto de que trata o art. 52, tendo a respectiva fiscalização acesso aos livros e demais documentos fiscais nela previstos, mas não poderá impor aos contribuintes ou responsáveis obrigações acessórias, salvo nos casos em que a cobrança do imposto lhe é assegurado pelo artigo seguinte.

**Parágrafo único** — As infrações à legislação deste imposto poderão ser punidas pela autoridade municipal, com multas não superiores a 30%

(trinta por cento) do montante que resultaria da aplicação da legislação estadual a infração idêntica.

**Art. 62** — Ressalvado o disposto no § 3.º do art. 52, é assegurada ao Município a cobrança do imposto nos casos em que da lei estadual resultar suspensão ou exclusão de créditos, assim como a antecipação ou o diferimento de incidências relativamente ao imposto de que trata aquêle artigo.

**Parágrafo único** — Nas hipóteses previstas neste artigo, o Município cobrará o imposto como se a operação fôsse tributada pelo Estado.

#### LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Como o novo Sistema Tributário Nacional foi feito com o propósito de atender às necessidades da realidade brasileira, já eram esperadas tôdas as dificuldades que estão surgindo nesta fase de sua implantação e execução, principalmente, na do Imposto sobre Circulação de Mercadorias que, substituindo o ex-vendas e consignações, herdou tôdas as controvérsias dêste.

#### DECRETO-LEI N.º 28, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1966

“**Art. 1.º** — De conformidade com o disposto no artigo 215 da Lei número 5.172, de 25 de outubro de 1966, e consenso dos governadores, manifestado na Conferência de Secretários de Finanças, a lei estadual autorizará o Poder Executivo:

**I** — a fixar, entre os limites de 12% (doze por cento) e 16% (dezessis por cento), a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias;

**II** — a reajustar a alíquota do imposto, no curso do primeiro semestre

de 1967 e dentro dos limites indicados no inciso anterior, de acordo com os resultados da arrecadação.”

#### ATO COMPLEMENTAR N.º 27, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1966

Posteriormente, o Ato Complementar n.º 27, de 8-12-1966, fixou em 12% a alíquota do ICM; estabelecendo que no 1.º semestre de 1967 a alíquota seria ajustada, na forma dos arts. 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 28:

“.....

**Art. 4.º** — O imposto sobre circulação de mercadorias será calculado, inicialmente, com base em uma alíquota uniforme de 12% (doze por cento) para todo o País, inclusive nas operações interestaduais.

§ 1.º — No curso do primeiro semestre de 1967 poderá ser efetuado, em face dos resultados da arrecadação, reajustamento desta alíquota, de conformidade com o disposto nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966, cujo artigo 3.º fica revogado.”

#### ATO COMPLEMENTAR N.º 31, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1966

No final do mês de dezembro de 1966, novamente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias foi alterado, desta feita, pelo Ato Complementar n.º 31. Nos seus *consideranda*, o Chefe do Governo considerou que o Projeto de Constituição “já aprovado pelo Congresso Nacional”, altera o Sistema de cobrança dêste tributo, impondo-se, em consequência, a adaptação do regime tributário instituído pela Emenda n.º 18 aos preceitos da nova Carta Magna.

Cabe-nos ressaltar, sem entrar no mérito da questão, que a antecipação para 1.º de janeiro do início da vigência daquelas normas constitucionais foi salutar, pois, a medida impediu que os Estados e os Municípios se aparelhassem para aplicar um sistema de cobrança que duraria apenas 75 dias, se obedecidas as normas em vigor.

Portanto, os limites fixados pelo Decreto-Lei n.º 28 e a percentagem prevista no Ato Complementar n.º 27 foram acrescidos de 25%:

**"ATO COMPLEMENTAR N.º 31**

**Art. 6.º** — Os limites fixados no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966, e a percentagem prevista no artigo 4.º do Ato Complementar n.º 27, ficam acrescidos de 25% (vinte e cinco por cento), de forma a englobar o disposto nos incisos I e II do artigo 5.º do referido ato."

Ficou, assim, a alíquota fixada em 15%, inicialmente, podendo haver um reajustamento, conforme a arrecadação do 1.º semestre de 1967.

Ainda, pelo mesmos motivos expostos acima, ou seja, em virtude dos dispositivos constantes na nova Constituição que altera a participação dos Municípios na arrecadação do ICM, o mesmo Ato Complementar n.º 31 determinou que da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, 80% constituirão receita dos Estados e 20% dos Municípios:

**"Art. 1.º** — Do produto da arrecadação do imposto a que se refere o artigo 12 da Emenda Constitucional n.º 18, 80% (oitenta por cento) constituirão receita dos Estados e 20%

(vinte por cento) dos Municípios. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos estabelecidos neste ato."

O parágrafo único deste artigo tornou sem efeito as disposições das leis municipais relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias, evitando, assim, que começasse uma verdadeira guerra entre os Municípios. E, uma vez destinados 20% para os Municípios estava assegurada a receita desejada e economizados vários fatores para implantação de um sistema que duraria apenas dois meses e 15 dias:

**"Parágrafo único** — Ficam sem efeito as disposições das leis municipais relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias."

**ICM NA CONSTITUIÇÃO DE 1967**

A Constituição em vigor procurou repetir todo o corpo tributário edificado pela Emenda n.º 18, fazendo algumas modificações mais de caráter técnico do que propriamente doutrinário. Cabe-nos frisar que o Governo antecipou para 1.º de janeiro os dispositivos referentes ao ICM, pelo Ato Complementar n.º 31, de 28-11-1966, pelas razões já expostas:

**Art. 24** — Compete aos Estados e ao Distrito Federal impostos sobre:

- I** — .....
- II** — operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos, na forma do artigo 22, § 6.º, realizadas por produtores, industriais e comerciantes.

§ 4.º — A alíquota do impôsto a que se refere o n.º II será uniforme para tôdas as mercadorias nas operações internas e interestaduais, e não excederá, naquelas que se destinem a outro Estado e ao exterior, os limites fixados em resolução do Senado, nos termos do disposto em lei complementar.

§ 5.º — O impôsto sôbre circulação de mercadorias é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado, e não incidirá sôbre produtos industrializados e outros que a lei determinar, destinados ao exterior.

§ 6.º — Os Estados isentarão do impôsto sôbre circulação de mercadorias a venda a varejo, diretamente ao consumidor, dos gêneros de primeira necessidade que especificarem, não podendo estabelecer diferença em função dos que participam da operação tributada.

§ 7.º — Do produto da arrecadação do impôsto a que se refere o item II, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento, dos Municípios. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos fixados em lei federal.

#### MODIFICAÇÕES POSTERIORES A CARTA MAGNA

ATO COMPLEMENTAR N.º 34  
DE 30 DE JANEIRO DE 1967

O referido ato surgiu por sugestões contidas em minuta elaborada pelos próprios Secretários das Fazendas Estaduais, reunidos no Estado de São Paulo, entre os dias 23 e 25 de janeiro do corrente ano.

O Governô invocou nos seus **consideranda** o objetivo salutar de uma uniformização da politica fiscal, principalmente, naquela atinente às isenções numa mesma área geo-econômica:

“**Art. 1.º** — Os Estados e Territórios situados em uma mesma região geo-econômica, dentro de 30 (trinta) dias da data da publicação dêste Ato, celebrarão convênios estabelecendo uma política comum em matéria de isenções, reduções ou outros favores fiscais, relativamente ao impôsto sôbre circulação de mercadorias.

§ 1.º — A revogação ou alteração do disposto nos convênios a que se refere êste artigo, sômente poderá ser feita por outro convênio ou por protocolo aditivo ao convênio original.  
§ 2.º — Os convênios e protocolos independem de ratificação pelas Assembleias Legislativas dos Estados participantes.

**Art. 2.º** — A partir de 1.º de março de 1967, são revogadas, para todos os efeitos legais, quaisquer disposições de leis, decretos e outros atos que tenham outorgado ou venham a outorgar isenções, reduções e outros favores fiscais, relativamente aos impostos sôbre vendas e consignações e sôbre circulação de mercadorias, não previstos nos convênios e protocolos a que se refere o artigo anterior ou nos já celebrados em conformidade com o que nêle se dispõe.

**Art. 3.º** — A Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, com as alterações introduzidas pelos Atos Complementares n.ºs 27 e 31 e pelo Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966,

passa a vigorar com as seguintes alterações:

#### Alteração 1.<sup>a</sup>

Substitua-se o **caput** do art. 52 pelo seguinte:

“Art. 52 — O Imposto, de competência dos Estados, sobre operações relativas à circulação de mercadorias, tem como fato gerador:

**I** — a saída de mercadorias de estabelecimento comercial, industrial ou produtor;

**II** — a entrada de mercadoria estrangeira em estabelecimento da empresa que houver realizado a importação, observado o disposto nos §§ 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> do art. 58;

**III** — o fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias, nos restaurantes, bares, cafés e estabelecimentos similares.”

#### Alteração 2.<sup>a</sup>

Acrescente-se ao § 3.<sup>o</sup> do art. 52 o seguinte inciso:

“**IV** — sobre o fornecimento de materiais pelos empreiteiros de obras hidráulicas ou de construção civil, quando adquiridos por terceiros.”

#### Alteração 3.<sup>a</sup>

Acrescente-se ao inciso II do § 2.<sup>o</sup> do art. 53 a expressão “e ainda das despesas de frete e seguro.”

#### Alteração 4.<sup>a</sup>

Substitua-se o § 3.<sup>o</sup> do art. 53 pelo seguinte:

“§ 3.<sup>o</sup> — Na saída decorrente de fornecimento de mercadorias nas operações mistas de que trata o § 2.<sup>o</sup> do art. 71, a base de cálculo é o preço de aquisição das mercadorias, acrescido da percentagem de 30% (trinta por cento) e, incluído, no preço, se incidente na operação, o imposto sobre produtos industrializados.”

#### Alteração 5.<sup>a</sup>

Acrescente-se ao art. 53 um novo parágrafo com a seguinte redação:

“§ 5.<sup>o</sup> — Nas operações de venda de mercadorias aos agentes encarregados da execução da política de garantia de preços mínimos, a base de cálculo e o valor líquido da operação, assim entendido o preço mínimo fixado pela autoridade federal, deduzido das despesas de transporte, seguro e comissões.”

#### Alteração 6.<sup>a</sup>

No art. 58, substitua-se o inciso II do § 2.<sup>o</sup> e acrescentem-se quatro novos parágrafos, da seguinte forma:

“§ 2.<sup>o</sup> — .....

**II** — ao industrial ou comerciante atacadista, quanto ao imposto devido por comerciante varejista, mediante acréscimo:

- a) da margem de lucro atribuída ao revendedor, no caso de mercadoria com preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante ou fixado pela autoridade competente;
- b) de percentagem de 30% (trinta por cento), calculada sobre o preço total cobrado pelo vendedor, neste incluído, se incidente na operação, o imposto a que se refere o art. 46, nos demais casos.”

“§ 4.<sup>o</sup> — Os órgãos da administração pública centralizada e as autarquias e empresas públicas, federais, estaduais ou municipais, que explorem ou mantenham serviços de compra e revenda de mercadorias, ou de venda ao público de mercadoria de sua produção, ainda que exclusivamente ao seu pessoal, ficam sujeitos ao recolhimento do imposto sobre circulação de mercadorias.”

§ 5.º — O encarregado de estabelecimento dos órgãos ou entidades previstos no parágrafo anterior que autorizar a saída ou alienação de mercadoria sem cumprimento das obrigações, principais ou acessórias, relativas ao imposto sobre circulação de mercadorias, nos termos da legislação estadual aplicável, ficará solidariamente responsável por essas obrigações.

§ 6.º — No caso do inciso II do artigo 52, contribuinte é qualquer pessoa jurídica de direito privado, ou empresa individual a ela equiparada, excluídas as concessionárias de serviços públicos e as sociedades de economia mista que exerçam atividades em regime de monopólio instituído por lei.

§ 7.º — Para os efeitos do parágrafo anterior, equipara-se a industrial as empresas de prestação de serviços."

**Art. 4.º** — O disposto na alteração 1.ª do art. 3.º, quanto às mercadorias estrangeiras, não se aplica às importações já contratadas até a data da publicação deste Ato.

**Art. 5.º** — O disposto nas Alterações 2.ª, 7.ª e 9.ª, quanto às obras hidráulicas ou de construção civil, aplica-se:

**I** — às obras contratadas a partir da vigência deste Ato;

**II** — às obras contratadas anteriormente à vigência deste Ato, desde que o prestador do serviço acorde com a entidade contratante a revisão do preço contratado, para efeito de reduzi-lo do montante do imposto a que estaria sujeito.

**Art. 6.º** — O disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966, não se aplica ao café torrado, destinado ao consumo interno, assim como às suas preparações.

**Art. 7.º** — Para efeito do disposto no § 2.º do art. 4.º do Ato Complementar n.º 27, a comparação tomará por base a alíquota prevista no mencionado art. 4.º, cobrando-se, separadamente, o acréscimo estabelecido no art. 6.º do Ato Complementar n.º 31, correspondente à quota devida aos Municípios.

**Art. 8.º** — O art. 3.º do Ato Complementar n.º 31 passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 3.º** — A entrega a que se refere o artigo anterior será efetuada da seguinte forma:

**I** — no caso de antecipação ou diferimento do imposto que importe no seu recolhimento em Municípios diferentes do da localização do contribuinte substituído, a entrega será efetuada até o último dia do mês seguinte ao em que se efetuou o recolhimento;

**II** — nos demais casos, a entrega será efetuada pelo próprio agente incumbido da arrecadação, dentro do prazo máximo de 3 (três) dias a partir da data do recolhimento."

**Art. 10** — O imposto sobre circulação de mercadorias não incide:

**I** — sobre a saída de mercadorias destinadas ao mercado interno e produzidas em estabelecimentos industriais como resultado de concorrência internacional com participação da indústria do País, contra pagamento em divisas conversíveis provenientes de financiamento a longo prazo de instituições financeiras internacionais, ou entidades governamentais estrangeiras;

**II** — sobre a entrada de mercadorias no estabelecimento da empresa adquirente, quando importadas do exterior e destinadas à fabricação de peças, máquinas e equipamento pa-

ra o mercado interno como resultado de concorrência internacional com participação da indústria do País, contra pagamento em divisas convertíveis provenientes de financiamento a longo prazo de instituições financeiras internacionais ou entidades governamentais estrangeiras.

**Parágrafo único** — No caso de isenção prevista no inciso I deste artigo, serão mantidos os créditos fiscais da empresa industrial, correspondentes aos consumos necessários à produção das mercadorias mencionadas no referido inciso.

**Art. 11** — Poderão ser cobrados no exercício de 1967 os tributos instituídos pelos Municípios, de conformidade com a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 e alterações posteriores, cujas leis tenham sido publicadas até a data da vigência deste Ato.”

ATO COMPLEMENTAR N.º 35,  
DE 1.º DE MARÇO DE 1967

“.....

**Art. 3.º** — A Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, alterada pelo Decreto-Lei n.º 28, de 14-11-66, e pelos Atos Complementares n.ºs 27, 31 e 34, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**Alteração 1.ª**

No inciso IV, do parágrafo 3.º, do art. 52, substitua-se a expressão “quando adquiridos por terceiros” por “quando adquiridos de terceiros”.

.....

**Art. 4.º** — O Ato Complementar n.º 34 passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....

**Alteração 2.ª** — Acrescente-se ao artigo 10 o seguinte inciso:

“III — sobre as máquinas, equipamentos e outros bens de produção,

quando importados nas condições e para os fins previstos no art. 14, do Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.”

**Art. 5.º** — O Imposto sobre Circulação de Mercadorias incidente sobre a entrada de mercadoria estrangeira em estabelecimento da empresa que a houver importado será calculado sobre o valor definido para efeito de cálculo do imposto de importação e o montante, pago em cada operação, será registrado, para efeito de crédito-fiscal, no livro correspondente à entrada de mercadorias.

**Art. 6.º** — Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios Federais, na eventualidade de queda da arrecadação não compensável pelas quotas do Fundo de Participação dos Estados, ficam autorizados a reajustar, durante o exercício de 1967, a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias até o limite máximo de 18%, mediante convênio celebrado entre as unidades federativas pertencentes a uma ou mais regiões geo-econômicas.

§ 1.º — O limite fixado neste artigo engloba a quota de 20% devida aos Municípios na forma do § 7.º, do art. 24, da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

§ 2.º — Os reajustamentos de alíquotas efetuados de conformidade com o disposto neste artigo entrarão em vigor na quinzena seguinte à data de publicação do convênio no **Diário Oficial** de cada unidade participante.

§ 3.º — No prazo de 30 dias de sua publicação e sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, os convênios de que trata este artigo serão submetidos à ratificação da Assembleia Legislativa e, no caso daqueles de que participem o Distrito Federal ou os Territórios Federais também, do Congresso Nacional.

§ 4.º — A não ratificação do convênio por parte do Poder Legislativo de uma unidade não prejudicará sua vigência em relação às demais.

Art. 7.º — Nos termos do § 5.º do art. 24, da Constituição de 24 de janeiro de 1967, o imposto sobre circulação de mercadorias não incide sobre os produtos industrializados, quando destinados ao exterior.

§ 1.º — O disposto neste artigo aplica-se às mercadorias sujeitas ao imposto sobre produtos industrializados, segundo as especificações constantes da tabela anexa à Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, alterada pelo Decreto-Lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966.

§ 2.º — Para os efeitos de aplicação do disposto neste artigo, além da mercadoria objeto de operação de exportação, considera-se destinada ao exterior a remetida:

I — às empresas comerciais que operem exclusivamente no ramo da exportação;

II — aos armazéns-gerais alfandegados, entrepostos aduaneiros e zonas francas;

III — aos entrepostos industriais de que trata o Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

§ 3.º — No caso dos incisos I, II e III, do parágrafo anterior, fica assegurado ao sujeito ativo da obrigação tributária direito de cobrança do imposto devido por motivo da remessa, em relação à mercadoria que for reintroduzida no mercado interno do País.

§ 4.º — Não se exigirá o extorno do crédito fiscal correspondente às matérias-primas e outros bens utilizados na fabricação e embalagem dos produtos de que trata este artigo.

§ 5.º — O disposto no parágrafo anterior não se aplica às matérias-

primas de origem animal ou vegetal que representem, individualmente, mais de 50% do valor do produto resultante de sua industrialização.”

ATO COMPLEMENTAR N.º 36,  
DE 13 DE MARÇO DE 1967

“Art. 1.º — Nas saídas de bens de capital de origem estrangeira, promovidas pelo estabelecimento que houver realizado a importação, a base de cálculo do imposto sobre circulação de mercadorias será a diferença entre o valor da operação de que decorrer a saída e o custo de aquisição dos referidos bens, nêles compreendidos os tributos pagos por ocasião de seu desembaraço aduaneiro.

§ 1.º — Em substituição à diferença apurada na forma deste artigo, poderão os importadores optar por uma base de cálculo fixa equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da operação.

§ 2.º — Para os efeitos deste artigo, consideram-se bens de capital as máquinas e aparelhos, bem como suas peças, acessórios e sobressalentes, classificados nos capítulos 84 (oitenta e quatro) a 90 (noventa) da tabela anexa ao regulamento do imposto sobre produtos industrializados, quando, pela sua natureza, se destinem a emprego direto na produção agrícola ou industrial e na prestação de serviços.

Art. 2.º — As empresas produtoras de discos fonográficos e outros materiais de gravação de som poderão abater do montante do imposto sobre circulação de mercadorias o va-

lor dos direitos autorais, artísticos e conexos, comprovadamente pagos pela empresa, no mesmo período, aos autores e artistas nacionais ou domiciliados no Brasil, assim como aos seus herdeiros e sucessores, ou às entidades que os representem.

**Art. 3.º** — As saídas dos produtos a que se refere o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 104, de 13 de janeiro de 1967, promovidas, entre 1.º de fevereiro e 31 de maio do corrente ano, por estabelecimento de firma que os houver industrializado, darão aos respectivos adquirentes o direito a um crédito fiscal em importância equivalente à que resultaria da aplicação da alíquota integral do imposto sobre circulação de mercadorias, ainda que o referido imposto tenha sido pago com redução concedida pelo mesmo ou por outro Estado.

**Art. 4.º** — Na revenda do trigo importado pelo Banco do Brasil S.A., como executor do monopólio de importação instituído pelo Decreto-Lei n.º 210, de 27 de fevereiro de 1967, considera-se local da operação, para efeito de ocorrência do fato gerador do imposto sobre circulação de mercadorias, o local da sede social do Banco, nos termos do § 1.º do art. 52 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

**Art. 5.º** — O Ato Complementar n.º 35 passa a vigorar com as seguintes alterações:

#### **Alteração 1.ª**

No art. 3.º, Alteração 2.ª, substitua-se a expressão “No inciso IV” por “No inciso V”;

#### **Alteração 2.ª**

No art. 6.º, suprima-se a expressão “não compensável pelas quotas do Fundo de Participação dos Estados”.

#### **Alteração 3.ª**

Substituam-se os §§ 3.º e 4.º, do artigo 6.º, pelo seguinte:

“§ 3.º — A queda da arrecadação a que se refere este artigo será apurada confrontando-se o comportamento médio das arrecadações do imposto sobre circulação de mercadorias, no conjunto da região, com a do imposto sobre vendas e consignações, em iguais períodos de 1966, reajustados os respectivos valores pelos índices de correção monetária.”

### **REDAÇÃO ATUAL DA LEI N.º 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**

#### **(CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)**

Como vimos, houve uma enxurrada de atos reguladores da matéria, sem contudo satisfazer as exigências de todos os Estados, que, através de seus Secretários de Fazenda, procuram elevar novamente a alíquota e modificar alguns dispositivos dessa lei.

Para facilitar o trabalho dos estudiosos e dos interessados no assunto, procuraremos compor o Código Tributário Nacional, conforme foi definido no artigo 7.º do Ato Complementar n.º 36, na parte referente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias:

**1** — O imposto, de competência dos Estados, sobre operações relativas à circulação de mercadorias tem como fato gerador: (Art. 52. Redação dada pelo art. 3.º, do Ato Complementar n.º 34).

**I** — a saída de mercadorias de estabelecimento comercial industrial ou produtor; (I)

**II** — a entrada de mercadorias estrangeiras em estabelecimento da empresa que houver realizado a importação; (II)

**III** — o fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias, nos restaurantes, bares, cafés e estabelecimentos similares.

**1.01** — Equipara-se à saída a transmissão da propriedade de mercadoria, quando esta não transitar pelo estabelecimento do transmitente. (§ 1.º)

**1.02** — Quando a mercadoria seja transferida para armazém-geral, no mesmo Estado, a saída considera-se ocorrida no lugar do estabelecimento remetente: (§ 2.º)

**I** — sobre a saída da venda a varejo, diretamente a consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo estadual; (I)

**II** — sobre alienação fiduciária, em garantia; (II)

**III** — sobre a saída de vasilhame utilizado no transporte da mercadoria, desde que tenha de retornar a estabelecimento do remetente; (inciso acrescentado pelo art. 7.º do Ato Complementar n.º 31)

**IV** — sobre o fornecimento de materiais pelos empreiteiros de obras hidráulicas ou de construção civil, quando adquiridos de terceiros. (Inciso acrescentado pelo art. 3.º do Ato Complementar n.º 34 e posteriormente modificado pelo art. 3.º do Ato Complementar n.º 35.)

**2.00** — A base de cálculo do imposto é: (art. 53)

**I** — o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria;

**II** — na falta do valor a que se refere o inciso anterior, o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente.

**2.01** — O montante do imposto de que trata o artigo 46 não integra a base de cálculo definida neste artigo: (§ 1.º)

**I** — quando a operação constitua fato gerador de ambos os tributos, como definido nos arts. 46 e 52;

**II** — em relação a produtos sujeitos ao imposto de que trata o artigo 46, com base de cálculo relacionada com o preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante.

**2.02** — Na saída para outro Estado, a base de cálculo definida neste artigo: (§ 2.º)

**I** — quando a operação constitua fato gerador de ambos os tributos, como definidos nos arts. 46 e 52;

**II** — em relação a produtos sujeitos ao imposto de que trata o artigo 46, com base de cálculo relacionada com o preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante e ainda das despesas de frete e seguro (a expressão sublinhada foi acrescentada pelo art. 3.º do Ato Comp. n.º 34).

**2.03** — Na saída para outro Estado, a base de cálculo definida neste artigo: (§ 2.º)

**I** — não inclui as despesas de frete e seguro;

**II** — não pode exceder, nas transferências para estabelecimento do próprio remetente ou seu representante, o preço de venda do estabelecimento destinatário, no momento da remessa, diminuindo de 20% (vinte por cento).

**2.04** — Na saída decorrente de fornecimento de mercadorias nas operações mistas de que trata o § 2.º do

art. 71, a base do cálculo é preço de aquisição das mercadorias, acrescido da percentagem de 30% (trinta por cento) e, incluído, no preço, se incidente na operação, o imposto sobre produtos industrializados. (Redação dada pelo art. 3.º, do Ato Complementar n.º 34.) (§3.º)

**2.05** — O montante do imposto sobre circulação de mercadorias integra o valor ou preço a que se referem os incisos I e II deste artigo, constituindo o respectivo destaque nos documentos fiscais, quando exigido pela legislação tributária, mera indicação para os fins do disposto no art. 54. (§ 4.º)

**2.06** — Nas operações de venda de mercadorias aos agentes encarregados da execução da política de garantia de preços mínimos, a base de cálculo é o valor líquido da operação, assim entendido o preço mínimo fixado pela autoridade federal, deduzido das despesas de transporte, seguro e comissões. (§ acrescentado pelo art. 3.º do Ato Comp. n.º 34)

**3.00** — O imposto é não-cumulativo, dispondo a lei de forma que o montante devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o imposto referente às mercadorias saídas do estabelecimento e o pago relativamente às mercadorias nele entradas. (art. 54)

**3.01** — O saldo verificado, em determinado período, em favor do contribuinte transfere-se para o período ou períodos seguintes. (§ 1.º)

**3.02** — A lei poderá facultar aos produtores a opção pelo abatimento de uma percentagem fixa, a título do montante do imposto pago relativamente às mercadorias entradas no respectivo estabelecimento.

**4.00** — Em substituição ao sistema de que trata o artigo anterior, poderá a lei dispor que o imposto devido

resulte da diferença a maior entre o montante do imposto relativo à operação a tributar e o pago na incidência anterior sobre a mesma mercadoria. (art. 55)

**5.00** — Para os efeitos do disposto nos arts. 54 e 55, nas remessas de mercadorias para fora do Estado, o montante do imposto relativo à operação de que decorram figurará destacadamente em nota fiscal, obedecendo, com as adaptações previstas na legislação estadual, ao modelo de que trata o art. 50. (art. 56)

**6.00** — A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas saídas decorrentes de operações que as destinem a contribuinte localizado em outro Estado. (redação dada pela modificação introduzida pelo art. 1.º, alt. 2.ª, do Ato Comp. n.º 27, ao art. 57)

a) o limite a que se refere este artigo substituirá a alíquota fixada na lei do Estado, quando esta lhe fôr superior. (parágrafo único)

**7.00** — Contribuinte do imposto é o comerciante, industrial ou produtor que promova a saída da mercadoria.

**7.01** — Equipara-se a comerciante, industrial ou produtor qualquer pessoa, natural ou jurídica, que pratique, com habilidade, operações relativas à circulação de mercadorias (§ 1.º)

**7.02** — A lei pode atribuir a condição de responsável:

**I** — ao comerciante ou industrial, quanto ao imposto devido por produtor pela saída de mercadoria a eles destinada;

**II** — ao industrial ou comerciante atacadista, quanto ao imposto devido por comerciante varejista, mediante acréscimo:

a) da margem de lucro atribuída ao revendedor, no caso de mercado-

ria com preço máximo de venda no varejo marcado pelo fabricante ou fixado pela autoridade competente;

- b) de percentagem de 30% (trinta por cento) calculada sobre o preço total cobrado pelo vendedor, neste incluído, se incidente na operação, o imposto a que se refere.

(Inciso substituto, dado pelo art. 3.º, alt. 6.ª, do Ato Complementar n.º 34.)

**III** — à cooperativa de produtores quanto ao imposto relativo às mercadorias a ela entregues por seus associados.

**7.03** — A lei pode considerar como contribuinte autônomo cada estabelecimento, permanente ou temporário, do comerciante, industrial ou produtor, inclusive quaisquer veículos utilizados por aqueles no comércio ambulante. (§ 3.º)

**7.04** — Os órgãos da administração pública centralizada e as autarquias e empresas públicas, federais, estaduais ou municipais, que explorem ou mantenham serviços de compra e venda de mercadorias, ou de venda ao público de mercadoria de sua produção, ainda que exclusivamente ao seu pessoal, ficam sujeitos ao recolhimento do imposto sobre circulação de mercadorias. (§ 4.º, acrescentado pelo art. 3.º, alt. 6.ª, do Ato Complementar n.º 36)

**7.05** — O encarregado de estabelecimento dos órgãos ou entidades previstos no parágrafo anterior que autorizar saída ou alienação de mercadoria sem cumprimento das obrigações, principais ou acessórias, relativas ao imposto sobre circulação de mercadorias, nos termos da legislação estadual aplicável, ficará solidariamente responsável por essas

obrigações. (§ 5.º, acrescentado pelo art. 3.º, alt. 6.ª, do Ato Complementar n.º 36).

**8.00** — De conformidade com o disposto no artigo 215 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, e consenso dos governadores, manifestado na Conferência de Secretários de Finanças, a lei estadual autorizará o Poder Executivo:

**I** — a fixar, entre os limites de 15% (quinze por cento) e 20% (vinte por cento) (redação nova, em virtude da percentagem acrescida pelo art. 6.º do Ato Compl. n.º 31). (art. 1.º do Decreto-Lei n.º 28)

**8.01** — Nos territórios federais a fixação da alíquota nos termos referidos neste artigo será feito por decreto do Presidente da República, e no Distrito Federal, por ato do seu prefeito.

**9.00** — Na fixação da alíquota máxima do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, de que trata o § 1.º do artigo 12 da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965, o Senado Federal terá em conta as variações referidas no artigo anterior (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 28.)

**10.0** — Nos termos do parágrafo 5.º do art. 24, da Constituição de 24 de janeiro de 1967, o imposto sobre circulação de mercadorias não incide sobre os produtos industrializados, quando destinados ao exterior. (art. 7.º, Ato Complementar n.º 35).

**10.1** — O disposto neste artigo aplica-se às mercadorias sujeitas ao imposto sobre produtos industrializados, segundo as especificações constantes da tabela anexa à Lei número 4.502, de 30 de novembro de 1964, alterada pelo Decreto-Lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966. (§ 1.º)

10.2 — Para os efeitos de aplicação do disposto neste artigo, além da mercadoria objeto de operação de exportação, considera-se destinada ao exterior a remetida: (§ 2.º)

I — às empresas comerciais que operem exclusivamente no ramo da exportação;

II — aos armazéns-gerais alfandegados, entrepostos aduaneiros e zonas francas;

III — aos entrepostos industriais de que trata o Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

10.3 — No caso dos incisos I, II e III, do parágrafo anterior, fica assegurado ao sujeito ativo da obrigação tributária direito de cobrança do imposto devido por motivo da remessa, em relação à mercadoria que fôr re-introduzido no mercado interno do País. (§ 3.º)

10.4 — O disposto no parágrafo anterior não se aplica às matérias-primas de origem animal ou vegetal que representem, individualmente, mais de 50% do valor do produto resultante de sua industrialização.

### CONCLUSÃO

Decorridos quase doze meses da implantação da reforma tributária, com a substituição do Imposto de Vendas e Consignações pelo de Circulação de Mercadorias, os Secretários de Fazenda ainda não chegaram a uma conclusão que sanasse os problemas gerados pela vigência deste último.

A grande polêmica do novo tributo consiste na fixação da alíquota que satisfaça e garanta aos Estados uma arrecadação necessária para arcar com as suas despesas sem aumentar o custo de vida.

No regime anterior, a alíquota não excedia a 8%. Por outro lado, quanto ao modo de cálculo, tributava-se cada operação acrescida do imposto pago, de modo que cada intermediação elevava o preço da mercadoria, impondo aos consumidores um pesado encargo.

Atualmente, sob a égide do ICM, a alíquota está fixada em 15% e é não-cumulativa, isto é, em cada operação é deduzido o imposto pago anteriormente. Este, ao contrário do IVC, não enseja, no campo econômico, a chamada integração vertical das empresas, porque quanto maior fôr a produtividade, menor será a incidência tributária, uma vez que a integração não propicia a produtividade elevada.

Assim sendo, o ICM exige que as firmas procurem alcançar uma alta produtividade, a fim de que a incidência seja a menor possível. Mas, como a alíquota de 15% é para todo o território nacional, onde a improdutividade caracteriza mais de 2/3 do País, haverá, por conseguinte, conseqüências malélicas para os Estados que não puderem elevar a sua produtividade.

Cabe-nos frisar que a grande maioria dos estudiosos da matéria advogam a superioridade do Imposto sobre Circulação de Mercadorias sobre o antigo Vendas e Consignações, muito embora haja reclamações por parte dos representantes das Fazendas estaduais, que afirmam o declínio de suas arrecadações.

Os Secretários reivindicam o poder de aumentar a alíquota para atender ao desfalque apresentado em suas receitas pelo ICM. O Governo, por intermédio do Ministro da Fazenda, afirma que não

admitirá tal elevação, por considerar a alíquota de 15% suficiente, acrescentando que a arrecadação dos Estados, com a implantação do ICM, é superior às dos anos anteriores.

Na Agricultura, os produtores acham que a inovação tributária veio sob vários aspectos onerar os seus produtos, onde a alíquota de 15% incide pesadamente sobre a primeira operação, "que é a do produtor", ao passo que, nas operações seguintes, somente recalará sobre o valor acrescido, havendo, por conseguinte, uma sobrecarga tributária muito grande que agravará ainda mais as dificuldades existentes no setor, uma vez que o Brasil tem quase 4 milhões de propriedades agrícolas e a sua grande maioria não dispõe de escrita organizada.

No Comércio e na Indústria, prepondera a aceitação do ICM, haja visto que este representa uma melhoria considerável em relação ao regime anterior, principalmente pelo fato de o novo imposto não ser inflacionário, em virtude de ser não-cumulativo. Mas são totalmente contrários à elevação da alíquota que acarretaria uma alta muito grande nos preços.

Finalizando, resta-nos acrescentar que o imposto sobre circulação de mercadorias, embora tenha provocado um deslocamento do maior ônus tributário para

a fase inicial do ciclo de comercialização, possibilitando que o produto chegue às mãos do consumidor menos onerado do que no sistema do Vendas e Consignações, é incontestavelmente cedo para que se colha da prática uma palavra final sobre a questão, objeto deste trabalho, porquanto houve algum artificialismo nas primeiras manifestações dos preços à implantação do novo tributo. Só o tempo dirá qual o efeito real da modificação tributária.

Quanto "à majoração pretendida, sem que se examine objetivamente se cobrando o novo imposto o Estado consegue ou não os recursos necessários à manutenção dos serviços públicos, parecem-nos uma sugestão primária, mais ao gosto dos governos antigos que achavam muito mais cômodo aumentar indiscriminadamente os tributos, sem considerar se esse fato não representaria, a longo prazo, pela diminuição de vendas que forçosamente acarretaria o estímulo à sonegação, uma diminuição de rendas do Tesouro Público. Essa prática supunhamos que já estivesse arquivada, dado seu sentido demagógico e anti-econômico, mas vemos, com tristeza, que ameaça ressurgir, com conseqüências as mais danosas à economia dos Estados e do País". (Humberto Dantas, *Diário de São Paulo* — 12-3-67.)



## BIBLIOGRAFIA

- 1 — EMENDAS CONSTITUCIONAIS, ATOS INSTITUCIONAIS E COMPLEMENTARES — Serviço Gráfico do Senado Federal;
- 2 — NOVO SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL COMENTADO — J. Motta Mala;
- 3 — IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS — Arnold Wald e Hugo Stigelmann;
- 4 — I.C.M. Comentado — Samuel Monteiro.

# ÍNDIOS E INDIGENISMO: HISTÓRICO E LEGISLAÇÃO

*L. S. Manoel Cabral Neto*

*Redactor do Boletim de  
Jurisprudência Legislativa*

*Para um trabalho completo sobre legislação indígena, necessária seria a documentação referente ao assunto, desde os tempos do Brasil-colônia até nossos dias.*

*A consulta a documentos antigos possibilitou-nos recuar até a legislação portuguesa feita logo após o descobrimento, não tendo sido encontrada, entretanto, a íntegra de tais leis.*

Desde o descobrimento até o século XVIII, há notícias de providências tomadas em favor dos índios, por intermédio de diversas leis, mas como assinalam os documentos consultados (1) nenhuma delas foi posta em prática.

São as seguintes:

1. Lei de 1.º de abril de 24 de dezembro de 1680 (restaurada pela de 6 de junho de 1775);
2. Carta Régia de 21 de abril de 1702;
3. Lei de 3 de maio de 1757;
4. Alvará de 17 de agosto de 1758;
5. Carta Régia de 12 de maio de 1798.

No século XIX, a primeira referência é quanto à Carta Régia de 18 de agosto de

1803, que mandou pôr em restrita observância as mencionadas Leis. Em virtude desta de 1803, os índios começaram a ser recrutados para a primeira e segunda linhas do Exército.

Desta época, as leis de que se tem notícia são as seguintes:

1. Carta Régia de 18 de agosto de 1803;
2. Carta Régia de 8 de dezembro de 1808;
3. Portaria de 24 de dezembro de 1825.

(1) Documentos referentes à Estatística sobre os índios, ordenada pelo Imperador no ano de 1820, existentes no Arquivo do Senado Federal.

Há um livro muito completo sobre o problema indígena. Trata-se de "Os Selvagens Americanos perante o Direito", de autoria de Rodrigo Otávio, Coleção Brasileira.

Num apanhado sobre o que o autor fala a respeito da legislação indígena desde a época do descobrimento, é possível enumerar algumas leis, outras que aquelas indicadas pelos documentos acima referidos:

Houve um regimento, datado de 17 de dezembro de 1548, em cujos artigos figurava a recomendação de tratar os índios com doçura e de castigar como delinquentes aqueles que lhes fizessem mal. Tal regulamento havia sido precedido, entretanto, de uma Carta Régia de 1537, que concedia expressamente a autorização para reduzir à escravidão os indígenas da raça guerreira dos caetés.

Não só estas duas leis se contradiziam como também vários artigos da segunda eram contrários entre si, pois ao mesmo tempo em que se recomendava bom tratamento ao indígena, por outro lado, uma disposição especial permitia "combater aquele que agisse como inimigo, destruir as cidades e burgos, matá-los e fazê-los prisioneiros".

As Ordenações, de modo geral, iniciavam muito bem, proclamando a liberdade dos indígenas. Acabavam, entretanto, permitindo reduzi-los ao cativeiro.

Nesta mesma lei, por exemplo, havia a autorização expressa para tratar os índios como cativos, para os seguintes casos:

- 1.º — o índio capturado em uma guerra legítima, o índio entregue pelo pai que o quisesse fazer instruir, e aquele que se vendesse — uma vez maior — e tal se considerava o que houvesse completado 20 anos;
- 2.º — os que tivessem costume de atacar os colonos ou outros índios para os devorar;
- 3.º — os que tendo sido feito prisioneiros por outras tribos selvagens, preferissem tornar-se escravos de cristãos.

A chegada dos jesuítas é que veio favorecer os índios, com a luta que empreenderam para a preservação de seus direitos, consti-

tuindo sua atitude a causa de muitos conflitos com os colonos.

O governo da metrópole, entretanto, recomendou aos governos-gerais todo o apoio aos padres.

No ano de 1652 era muito confusa a situação dos indígenas, e os colonos, já estabelecidos, deviam ao aproveitamento do trabalho dos índios escravizados grande parte de sua riqueza.

Exercendo tais colonos grande influência sobre a Coroa, havia igualmente a série de atos governamentais, publicados em Lisboa e Madrid referentes ao problema indígena, como os seguintes:

- de 20 de março de 1570;
- de 22 de agosto de 1587;
- de 11 de novembro de 1595;
- de 26 de julho de 1596;
- de 5 de julho de 1605;
- de 30 de julho de 1609;
- de 10 de setembro de 1611;
- de 8 de julho de 1625;
- de 17 de outubro de 1652, e muitos outros.

Com a chegada do governador Mem de Sá, foi instituído o regime das Missões, organizadas e desenvolvidas sob a ação dos Padres Nóbrega e Anchieta.

Consistia tal regime no estabelecimento de centros de concentração, onde os índios eram localizados, instruídos em religião e agricultura e iniciados na prática de um trabalho regular.

A lei de 30 de julho de 1609 favoreceu a ação dos jesuítas, confiando-lhes o **protetorado dos índios** e facultando-lhes o direito de retirá-los das florestas e instalá-los em aldeias e outros estabelecimentos, onde ficavam submetidos ao direito comum.

Já a lei de 10 de setembro de 1611 favorecia aos colonos, estabelecendo uma junta administrativa encarregada dos negócios relativos aos indígenas, da qual eram excluídos os jesuítas.

Ficavam, pois, os índios submetidos ora à influência jesuítica, ora à influência dos co-

lonos, sem nenhuma interferência que valesse a eles mesmos.

No ano de 1652 chegou ao Brasil o Padre ANTONIO VIEIRA, que aparece em nossa História, como o principal defensor dos direitos civis dos índios. Nesta época os jesuítas, para obter autorização para se fixar no Maranhão (local do estabelecimento de Vieira) deviam assinar na sede do governo da província o compromisso formal de não se ocuparem dos índios escravizados ou da administração dos índios livres.

Em face desta situação, embarcou o Padre Vieira para Lisboa, onde obteve a promulgação do decreto de 9 de abril de 1655 que reduzia o número de casos legítimos de escravidão, punha em vigor o regime das missões e confiava, direta e exclusivamente aos padres da Companhia de Jesus sua organização e direção.

A reação não se fez esperar e logo viriam novas leis, levando em conta o interesse dos colonos. Em 1661, as populações do Pará e do Maranhão expulsaram os jesuítas, inclusive ao padre Vieira — superior das missões — que foi obrigado a partir para Lisboa, onde continuou sua campanha em favor dos índios.

Por intermédio de uma série de atos governamentais, datados de 1661, 1663, 1667, 1678, 1680, 1685, 1691, 1715 e 1718 foi sendo restaurada a legislação anterior à ação de Vieira.

A escravização e perseguição dos índios chegou a tal ponto que a Carta Régia de 30 de maio de 1718 autorizava o resgate de 200 índios, facilitando, com seu produto, a construção da nova Catedral do Maranhão (a expressão *resgate* designava *caça ao índio*).

Os excessos cometidos pelos colonos foram tais que o Papa Benedito VII publicou a bula de 20 de setembro de 1741, pela qual excomungava *latae sententiae* todos aqueles que ofendessem a liberdade dos índios.

O efeito da intervenção da igreja foi nulo, porém: poderosos interesses em jogo eram contrariados por ela, a situação só seria modificada pela ação do Marquês de Pombal, ministro de D. José I — que elevou o selva-

gem brasileiro à situação de sujeito ao direito comum.

A lei de 6 de junho de 1755 deu execução à bula de 1741 e a diversas outras leis protetoras que não haviam sido cumpridas e que proclamavam a liberdade dos índios, punindo aos caçadores de escravos.

A lei de 1755 estabelecia:

- 1.º — que os índios eram pessoas livres (isto já havia sido declarado pela lei de 1.º de abril de 1680);
- 2.º — que suprimidas tôdas as administrações oficiais, os índios tinham a faculdade de servir a quem quisessem;
- 3.º — os índios eram sujeitos às leis do Reino, sendo portanto, aptos a beneficiar-se como súditos do rei, das honras, privilégios e isenções (se houvessem nascido de escrava africana sua situação devia ser regulada por uma junta composta pelo bispo, pelo governador e pelos superiores das diferentes ordens religiosas, cuja decisão, em caso de empate, devia ser a favor da liberdade);
- 4.º — os índios teriam o livre uso e gozo de seus bens, podendo dedicar-se ao comércio.

O ano de 1755 fôra marcado por um espírito liberal em relação aos índios, pois a ordenação de 4 de abril já ressaltara a utilidade do casamento entre colonos e índios, sendo assegurada uma proteção especial aos descendentes destas uniões, com preferência legal para admissão aos cargos, honras e dignidades do Estado, não podendo ser também chamados de *caboclos*.

No ano de 1758 houve uma ordenação (7 de julho) que retirou dos jesuítas e dos missionários de tôdas as congregações qualquer parcela de lei temporal a eles concedidas pelas leis anteriores: era a consequência do espírito liberal que reinara 10 anos atrás.

Primeiramente a proibição referiu-se somente ao Estado do Maranhão, sendo depois estendida ao resto da colônia.

Colocando-se contra tais medidas, os jesuítas foram prejudicados, pois o governo da

metrópole conseguiu de Benedito VII a bula de 1.º de abril de 1758 que autorizava a reforma da Companhia de Jesus em Portugal e colônias, conseguindo, pela lei de 3 de setembro de 1759 declará-los proscritos, excluídos da nação e expulsos do reino e de suas possessões.

As leis seguintes, em relação aos índios, foram: a ordenação real de 17 de agosto de 1758, complementando o regulamento de 3 de março de 1757 que então passou a servir de regulamento geral.

Dizia o regulamento que "em face da brutalidade natural e manifesta ignorância dos índios, ainda a notória incapacidade de se governarem a si mesmos, ficava criado o cargo de **diretor dos índios** a ser nomeado pelos governadores para cada cidade, mantido pelo tempo em que os índios tivessem necessidade de sua ação."

Os diretores deveriam, pela doçura e de maneira contínua, encaminhar os índios para o trabalho, dar-lhes instrução e afeiçoá-los aos bons costumes, tudo na forma especificada nos 95 capítulos de que se compunha o regulamento.

Dificuldades como as diferenças entre as diversas tribos, e outras, como o abuso por parte dos diretores, fizeram com que não houvesse resultado nenhum da aplicação do regulamento geral.

Em 12 de maio de 1798, foi promulgada Carta Régia, suprimindo os cargos de diretores de índios, que tiveram restabelecidos os seus direitos de perfeita igualdade com os outros habitantes da colônia.

Esta Carta Régia reproduziu muitas disposições de leis anteriores relativas à liberdade e bem-estar do índio, ao favorecimento dos casamentos entre indígenas e brancos, bem como proibindo a guerra entre tribos, salvo no caso de repelir qualquer ataque. Reconhecia no índio — como garantia para a defesa de seus direitos e interesses, o **estado de menor**.

Este período de tranquilidade não durou muito, entretanto: já em maio de 1808, ordenava o Príncipe Regente que se fizesse uma guerra ofensiva aos botocudos de Minas

Gerais, baseado no fato de que tais índios praticavam ainda a antropofagia.

Novas Cartas Régias, em 1809 e 1811, seguiram a mesma orientação contrária ao indígena, concedendo a particulares o direito de agir por conta própria, organizando-se **bandeiras** de caça e ataque ao índio.

#### **Brasil independente:**

Com a proclamação da Independência, continuaram ainda a vigorar as leis anteriores. Só em 1823, o decreto de 20 de outubro mandou aos governos das Províncias favorecer as missões e a catequização dos índios.

O problema indígena seria levantado na discussão da Assembléa Constituinte, sendo José Bonifácio quem apresentou projeto neste sentido.

O projeto de Constituição elaborado pela Constituinte continha disposição pela qual recomendava à Assembléa Legislativa "o cuidado de criar estabelecimentos para a catequização e civilização dos índios."

Não contendo a Constituição outorgada por D. Pedro I, em 1824, nenhuma disposição relativa ao indígena, ficava ele considerado "como submetido de uma maneira geral, à legislação brasileira."

Durante o governo de Regência, procuraram os poderes públicos regulamentar a liberdade dos índios: declarando-os incapazes, submeteram-nos à proteção legal concedida aos órfãos. As leis de 1808 e 1809 (que haviam declarado guerra a determinadas tribos, permitindo que se reduzisse os prisioneiros à escravidão por quinze anos) foram revogadas.

O Ato Adicional à Constituição do Império (12 de agosto de 1832) estabeleceu no art. II, § 5.º caber à Assembléa Geral e ao Governo favorecer a catequização e a civilização dos índios, que ficaram, desta forma, submetidos aos órgãos gerais e locais do poder público.

Em 1843, a lei n.º 317, de 21 de outubro, autorizou a vinda de padres capuchinhos para tornar efetiva a catequização dos índios.

A aplicação desta lei foi regulamentada pelos decretos n.ºs 373, de 30 de julho de

1844, e 426, de 24 de julho de 1845 — que instituíram o pessoal diretor das Missões e determinaram o campo de sua atividade, fazendo a distribuição do serviço entre os religiosos.

A regulamentação visava:

- a) à instrução geral, à educação cívica e religiosa dos índios, e sua iniciação nas artes e ofícios por meios suaves e persuasivos;
- b) à proteção de seus direitos em geral especialmente pela fiscalização exercida sobre seus contratos de locação de serviços;
- c) ao esforço para reunir em aldeia e fixar as tribos nômades, mediante a concessão e reserva de terras;
- d) ao estímulo para que os índios contraíssem casamento entre eles ou com pessoas de outras raças;
- e) à sujeição dos índios ao serviço público e ao serviço das aldeias, mediante salário, e ao serviço militar, sem coação e na medida de suas aptidões.

As detenções ordenadas pelos diretores não poderiam passar de oito dias, sendo os réus de faltas graves entregues à justiça.

Em 1850, a lei n.º 601, de 18 de setembro, regularizou o regime de propriedade territorial no Brasil:

O território do Brasil ficou dividido em **terras públicas** (de domínio do Estado) e **terras particulares** (provenientes de um título legítimo de propriedade ou de uma simples posse legalizada).

Por intermédio da lei de 1850, ainda, havia sido feita a reserva, nas **terras devolutas** pertencentes ao Estado, das extensões necessárias à colonização dos índios (estabelecimento de aldeias, principalmente). As aldeias criadas (Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 1.318, de 20 de janeiro de 1854, art. 72 e seguintes) foram pouco a pouco abandonadas, caindo no domínio público e cedidas, mais tarde, a particulares: os índios não tinham condições para assegurar a consolidação de seus direitos territoriais.

#### **Brasil republicano:**

A época da promulgação da primeira Constituição Republicana, a Igreja Positivista (então com grande influência) apresentou um projeto considerando a população selvagem como constituindo Estados — unidos pelo laço da federação à organização política criada no Brasil.

Dizia o projeto:

"A República Brasileira é constituída:

- 1.º — pelos Estados do Brasil ocidental sistematicamente confederados, os quais provêm da fusão de elementos europeus com o elemento africano e o aborígene americano;
- 2.º — pelos Estados americanos do Brasil, empiricamente confederados, os quais se compõem de hordas fetichistas espalhadas pela República.

Esta federação consiste, de um lado, em manter com elas relações amistosas, hoje reconhecidas como um dever entre nações esclarecidas e simpáticas; e de outro, garantir-lhes a proteção do governo federal contra toda a violência que os possa atingir, quer em suas pessoas, quer em seus territórios, que não poderão ser percorridos sem seu prévio consentimento, solicitado pacificamente e somente obtido por meios pacíficos."

No texto da Constituição não se encontra nenhum vestígio de tal projeto, não fazendo ela, como não fizera a do Império, nenhuma alusão direta ao índio.

No seu artigo 64, fez, de um modo geral, entrar as terras públicas no domínio dos Estados, reservando para a União somente "os pontos indispensáveis para a defesa das fronteiras, as construções militares e as estradas de ferro federais". Foram abolidas as disposições em favor dos índios, tomadas pela ordenação de 1.º de abril de 1680 (ressalvando o prejuízo e o direito dos indígenas, primeiros ocupantes e donos naturais das terras), repetida pela lei de 6 de julho de 1755, e pelo que determinara a lei de 1850.

O Código Civil ocupou-se do problema indígena em seu art. 6.º, onde declara os in-

dígenas habitantes das florestas (silvícolas) "incapazes, relativamente, a certos atos ou à maneira de os praticar". O mesmo artigo do Código equipara-os:

- 1.º — aos maiores de dezesseis anos e menores de vinte;
- 2.º — às mulheres casadas enquanto subsistir a sociedade conjugal;
- 3.º — aos pródigos.

O parágrafo único deste artigo diz que os silvícolas ficaram sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em lei e regulamentos especiais, cessando à medida de sua adaptação à civilização do país. Não há, pois uma distinção entre silvícola (indivíduo que vive na floresta) e índio ou indígena, constituindo este ponto motivo de discussão para muitos juristas que, considerando tal diferença, dizem:

- o silvícola é um indivíduo manifestamente estranho à sociedade, e deve ser objeto de leis especiais, de acordo com a sua situação especial e com o meio onde vive.
- O índio, já civilizado e incorporado à sociedade civil, deixou de ser, perante a lei, um índio, para tornar-se simplesmente um cidadão submetido às leis civis.

### INDIGENISMO

Cada vez mais se firma o indigenismo como tema de estudo entre antropólogos e etnologistas, sucedendo-se os Congressos Indigenistas que procuram postulados de uma política definida do assunto.

Há quem acuse o indigenismo de ser um mero prolongamento da política colonialista, ou de constituir moção discriminatória que pretende dar ao índio um trato privilegiado, diferente daquele que recebem os demais cidadãos (2). Ou ainda de querer utilizá-lo como laboratório de investigações antropológicas, ou como objeto de exibição turística ou museográfica.

Acusa-se também aos indigenistas de nada fazerem pelos índios, que se acham em vias de extinção, sob o olhar apático das autoridades governamentais.

Os indigenistas por sua vez, classificam seus opositores de românticos que desejam manter o índio em seu estado atual, idealizando seu passado, suas formas econômicas e expressão artística.

Segundo Gonzalo Aguirre Beltrán, se o indigenismo constitui uma política de um grupo nacional com respeito à povoação indígena, é evidente que as potências coloniais seguiram uma política indigenista. Neste caso, o grupo nacional, constituído pela povoação metropolitana estabelecida na terra recém conquistada, tem uma fórmula administrativa que leva inevitavelmente ao estabelecimento de uma colônia de exploração em que os índios foram submetidos à condição de instrumento e uso dos conquistadores e povoadores para a satisfação dos fins e interesses da metrópole.

A política indigenista com propósito de segregação foi característica do regime colonial na América e teve êxito e vigor durante os três séculos de dominação européia, sendo fator importante na interrupção do desenvolvimento social, econômico e cultural do índio sujeito à dominação.

O surgimento de estados nacionais na América, em consequência de lutas de liberação que deram fim ao regime colonial foi que causou uma mudança na política indigenista que, de segregadora passou a incorporadora.

O tratamento das povoações indígenas, para incorporá-las à sociedade nacional, deu origem a uma política indigenista de incorporação, isto é, uma política diametralmente oposta à de segregação, própria do regime colonial.

Esta política de incorporação, obedecendo aos ditames da época, foi fundada sob o liberalismo, sobre o afan de ganância, da competição e da propriedade privada.

Em consequência, a individualização, a secularização e a modernização de comunidades indígenas foi buscada mediante títulos

(2) América Indígena, vol. XXVII, n.º 3, julho, 1967.

das terras comunais para os membros da sociedade local, sob forma de propriedade privada e caráter de mercadoria na esfera de mercados.

A substituição de governo religioso dos índios por governos de caráter civil, deixou-os em situação de debilidade e desamparo, desaparecendo suas comunidades, repartidas suas terras pelas fazendas vizinhas.

Os povos que nasciam como nação pouco valor deram às idéias, às crenças, aos costumes e às formas de vida indígenas: a política incorporativa teve o propósito de converter o índio em cidadão da nação emergente, segundo moldes ocidentais. Não aceitou, portanto, que o índio fizesse parte da sociedade moderna levando consigo a marca de seus valores arcaicos, sua língua e seus modos tradicionais de pensar e agir, tão alheios ao modelo europeu. A língua e a cultura ocidentais foram coercitivamente impostas aos índios por esta política incorporativa, procurando-se, até quase este século, desarraigar o índio de seu meio físico e cultural.

Os movimentos revolucionários das primeiras décadas deste século e duas guerras mundiais fizeram com que se começasse a mudar a política indigenista dos países americanos mestiços (Hispanoamérica). E pela primeira vez se introduziu um elemento de justiça social na política indigenista.

Pouco a pouco começou-se a considerar válidas as formas de vida e de expressão indígenas, e se concedeu mérito às línguas nativas.

Esta tendência foi se acentuando e se promoveram Congressos, tratando deste assunto: a integração do índio se faria, de agora em diante, com toda a sua bagagem cultural, proporcionando-lhe os instrumentos de civilização necessários para sua articulação dentro de uma sociedade moderna. Antropólogos, educadores, cientistas procuraram estabelecer princípios de justiça social pelos quais tivessem os índios carta de direitos e obrigações sem barreiras discriminatórias derivadas de diferenças raciais, sociais ou culturais.

De acordo com a definição de desenvolvimento da comunidade formulada pelos espe-

cialistas das Nações Unidas, a política indigenista tem como base a integração e o melhoramento, sendo que a justiça social faz com que ela se filie não só a postulados de formulação técnica como de formulação política.

Esta política indigenista é antes de tudo uma política de compreensão nacional, com metas e propósitos nacionais, fundada nos princípios básicos da ciência antropológica e que persistirá enquanto existam grupos étnicos que não participem plenamente da vida nacional.

Não está, pois o indigenismo destinado a procurar o melhoramento indígena como finalidade única e sim como meio de construção de meta mais valiosa: a integração e desenvolvimento nacionais sob forma de justiça social, em que todos sejam cidadãos livres e iguais.

## LEGISLAÇÃO

Em 20 de junho de 1910 foi instituído o Serviço de Proteção aos Índios, subordinado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

A exposição de motivos do Decreto número 8.072 (3) diz o seguinte:

### "Exposição de motivos

Senhor Presidente da República:

Os assuntos compreendidos no regulamento que ora submeto ao vosso esclarecido critério, envolvem, em seu conjunto, matéria que, pela natureza dos preceitos de ordem moral e econômica que a definem, se relaciona de modo íntimo com os princípios liberais expressos em nossa Constituição e que merecem ser solicitamente praticados pelo Governo da República.

Trata-se de sistematizar a proteção aos índios e prescrever regras à localização dos trabalhadores nacionais, questões cuja importância decorre do próprio enunciado e que exigem dos poderes constituídos medidas conducentes a acautelar os altos interesses que elas representam, atenuando a influência dura-

(3) Decreto n.º 8.072 — Cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e aprova o respectivo Regulamento (D.O. de 24 de junho de 1910, pág. 4.788).

doura de erros seculares de prevenções tradicionais, que agravaram a infeliz condição dos nossos selvícolas, e promovendo o renascimento de extensas porções do território nacional, esterilizado pelo abandono e completamente desertas.

Não há razão para lembrar as lutas, as espoliações, os morticínios que assinalaram os primeiros tempos da descoberta; êsses choques ainda se verificam em grande extensão do país, renovando-se quase sem tréguas e com a mesma intensidade que registra a história colonial. Entretanto, se nessa fase remota e em períodos subseqüentes do antigo regime não faltou, por vêzes, aos selvícolas a ação protetora do governo, mau grado a incongruência das diferentes decisões promulgadas; se a piedade de religiosos os amparou e protegeu, não cabe à República, dentro de seu programa, negar-lhes cuidadosa assistência, fiel ao dever de estimular o desenvolvimento de suas faculdades morais, de sua capacidade de trabalho e de defender-lhes a vida.

É certo que a legislação da antiga metrópole menciona, em seus anais atos como o de 20 de março de 1570, cogitando do cativoiro dos índios; o de 11 de novembro de 1595, regulando a guerra contra êles; o de 13 de novembro de 1808, promovendo o seu extermínio. Mas, em contrário aos princípios retrógrados, desumanos, que êles proclamam, salientam-se, entre outros: a lei de 30 de julho de 1609, que declarou os índios livres, confiando a catequese aos jesuítas; a de 6 de junho de 1755, que sustentou essa decisão, revogada implicitamente pela lei de 10 de setembro de 1811; e o alvará de 7 de abril do mesmo ano, ato de verdadeira sabedoria, de elevado descortínio político, visando à conservação da raça indígena, sua amalgamação com os europeus, pela continuidade da transmissão de seus caracteres étnicos.

O império não descurou de todo a sorte dos índios e, para o demonstrar, bastaria, por si só, o projeto do sábio e estadista José Bonifácio, propugnando iléias que hoje se procura executar.

Na legislação do tempo ainda se contam, entre outras, a lei de 27 de outubro de 1831, libertando os índios da escravidão; o ato adicional de 19 de agosto de 1834, confiando ao governo, as assembleias provinciais e à assembleia geral o direito de promoverem a catequese e civilização dêles e o decreto de 24 de julho de 1845, que estabeleceu o regime dos aldeamentos.

Penosa e difficilima a tarefa dos governos que pleitearam essa causa, atenta a resistência dos interesses privados que se lhes opuseram, concorrendo para que os dois atos emanados da metrópole a favor da libertação dos índios precisassem, após a organização do país independente, do ato da Regência que os confirmou e ao qual se seguiram providências outras, embora ineficazes, que não tiveram seqüência, até o momento atual da vida republicana. Estacionaram, quase por completo, as tendências protetoras do índio nas esferas governamentais, nos últimos tempos do império; mas a idéia em que elas se inspiraram permanecera em alguns espiritos e o índio, cedendo cada vez mais dos seus domínios, da posse imemorial de suas terras, mereceu, ainda assim, ser celebrado nas letras, que se enriqueceram com a narrativa dos seus feitos, de sua dedicação à integridade do território, cujas riquezas armaram contra êle o egoísmo e a cobiça dos civilizados.

Não pode, porém, a República permanecer na imobilidade com que tem assistido em muitos casos, ao massacre de índios e sua sujeição a um regime de trabalho semelhante ao cativoiro, sob o fundamento de lhe ser indiferente saber até que ponto pode coadunar-se com a lei e as responsabilidades de governo a doutrina, que os coloca ao nível de seres irracionais. Incumbe-lhe, ao contrário, velar por êles, guiá-los prudentemente, sem violência, porque, se são inferiores e fracos, mais ineludível é o dever de os defender contra os privilegiados e fortes.

É êsse o objetivo do presente regulamento, em que a palavra *catequese* é substituída pela palavra *proteção*, que melhor se ajusta ao espirito e à letra da Constituição de 24 de fevereiro, e no qual procurei reunir as medidas que me pareceram mais adequadas a resolver o problema, sendo certo que muitas delas já têm a sanção da experiência de outros povos e o apoio dos mais notáveis juristas e pensadores brasileiros.

Nelas, tive empenho em consagrar os ensinamentos de um dos maiores amigos da raça indígena, condensados nesta fórmula: "Não aldear, nem pretender governar as tribos; deixá-las com seus costumes, sua alimentação, seu modo de vida; limitar-se a ensinar que não se devem matar os de outras tribos", completando êsse pensamento com as providências precisas para evitar que os índios atentem igualmente contra a vida e a propriedade dos civilizados.

As principais nações americanas não têm deixado de intervir no assunto da proteção ao índio, conquanto, em muitos países, as leis e as resoluções dos governos não tenham tido a eficiência precisa para reprimir os crimes e as depredações dos civilizados contra eles, segundo atestam as ocorrências que se encontram na história dos Estados Unidos da América, não obstante terem sido as nações indígenas consideradas, desde o início da organização daquele país, como comunidades políticas e independentes e proprietárias do território que ocupavam.

Realizada a Independência Americana, e retificado pelo Congresso o tratado de paz entre a Confederação e as Potências, procurou-se normalizar as relações dos americanos com os índios, apesar de muitas tribos terem esposto a causa da Inglaterra; e o território sito ao Noroeste, em grande parte possuído por índios, foi, mediante as convenções que se estabeleceram, medido, demarcado e entregue à colonização, garantindo-lhes o governo a propriedade dos terrenos efetivamente ocupados por eles, contra a invasão dos brancos, e colocando o seu direito sob a proteção da União Federal. As incursões, que se procurava evitar, verificaram-se mais tarde, principalmente nas possessões das tribos do sul, por incitamento da Geórgia; as vítimas, porém, tiveram o patrocínio de Washington, que, em 1795, denunciou ao Congresso os abusos das autoridades, as violências dos colonos contra os índios e reclamou do poder legislativo os meios próprios para os proteger.

"Se se pretende, dizia o grande cidadão americano, que os índios observem a justiça, é indispensável que se lhes garanta o que lhes é devido, e se lhes dêem meios de viverem em condições razoáveis", acrescentando que a experiência do passado não diminuía para ele a probabilidade de sua civilização, sob os auspícios do governo.

Foi então traçada uma extensa linha de fronteira do oeste ao sul, separando das possessões dos índios os territórios dos Estados e o Bureau dos negócios indígenas, criado em 1755, continua, com máximo vigor, a promover o pensamento de Washington, a par do Congresso que, em 1795, autorizou o Presidente da República a prover as tribos de instrumentos de lavoura e animais domésticos e, ao mesmo tempo, a administrar-lhes a instrução necessária.

Em 1849, o Bureau dos negócios indígenas foi anexado ao Departamento do Interior, e constituiu dentro em pouco tempo um dos seus mais importantes serviços; e é mediante os algarismos que êle fornece periodicamente à publicidade, que se pode afirmar que os Estados Unidos pagaram às tribos indígenas, até 1840, 85.000.000 dólares pela cessão de suas terras; que despenderam, em 1850, ..... 2.420.722,66, com remoção de tribos e gastam atualmente 5.000.000 dólares com 253 escolas e 2.300 empregados, afetos àquela divisão do Ministério.

Entre as Repúblicas deste continente, podem ser citadas, pela proteção conferida aos índios, o Chile, que lhes deu em sua Constituição direitos e deveres iguais aos demais cidadãos e tem procurado localizá-los, e a República Argentina, cujo governo superintende êsse serviço, conquanto confie geralmente à direção de congregações religiosas.

Tais os exemplos que se impõem à imitação do Brasil, que não pode continuar a excluir de suas cogitações os aborígenes, deixando de pé a acusação que já se lhe fez, no Congresso Internacional dos Americanistas de Viena, de permitir a escravização deles e até de acoroçoar o seu extermínio.

Na parte atinente à localização de trabalhadores nacionais pela instalação de centros agrícolas, o regulamento visa enfrentar uma das modalidades do problema, assaz complexo, da organização do trabalho rural, cuja solução definitiva não pode resultar de uma única fórmula, senão de uma série de providências legislativas, umas de ordem geral, outras de caráter regional, afetando respectivamente, o Estado e o Município.

No entanto, é necessário que se procure estudar a questão, até agora insolúvel, de substituir o que havia de organização na propriedade agrícola, por um mecanismo perfeito, de funções regulares, libertando a lavoura da situação anormal, oriunda da falta de leis reguladoras do trabalho, após a abolição dos escravos.

A grande propriedade apresenta em muitas regiões, outrora núcleos de atividade rural, o aspecto de terras abandonadas, pela deserção de seus elementos de trabalho, que afluem às cidades e povoados, estabelecendo verdadeiro desequilíbrio entre as forças produtoras e as inativas, constituídas por aqueles que, por exigüidade de auxílio ou por hábito inveterado de vadiagem, fogem à vida agrícola e

vão agravar, pela concorrência, as condições econômicas das populações urbanas.

O primeiro termo do problema só poderá ser resolvido por associação de esforços das classes dirigentes, em longo e paciente trabalho de organização, no qual se tenha em vista a gravidade das circunstâncias atuais do grande proprietário, gravidade que o nosso governo procura minorar, promovendo a difusão do ensino agrícola e veterinário, estabelecendo postos zootécnicos, planejando o estabelecimento de instituições de crédito etc.

O regulamento presente trata também do segundo termo da questão: visa localizar aqueles dentre os nossos trabalhadores que, possuindo verdadeiras qualidades de homens de trabalho e de boa moral, queiram fixar-se nos Centros Agrícolas, transformando-se, por força de sua capacidade produtora, em pequenos cultivadores úteis a si mesmos e ao país.

As escolas, as oficinas, os aprendizados agrícolas, instituídos nesses centros e que aproveitam, por igual, aos lavradores da mesma região a quem o governo procura também auxiliar desse modo e pela venda a prazo de instrumentos agrários, distribuição de plantas, sementes e publicações, farão certamente renascer zonas condenadas ao abandono, terminando o triste espetáculo de terrenos férteis, sitos às portas das cidades e dos centros de consumo, cortados por vias fáceis de comunicações e completamente incultos.

Não se diga que será desaproveitado o auxílio, nem se veja demasia no que representa a observância dos deveres do governo para com os nossos patrícios, localizando-os em regiões inapropriadas à colonização estrangeira e que não devem ficar despovoadas, concedendo-lhes vantagens equivalentes às que se prodigalizam àquelas que, deixando sua pátria, vêm adotar a nossa, trazendo ao progresso nacional a colaboração da sua inteligência e de suas energias.

Assim, utilizaremos elementos valiosos, desses a que se devem a fundação de nossa riqueza territorial, e as principais culturas do país, que são, sem dúvida, capazes de impulsionar o desenvolvimento da pequena lavoura; e levaremos simultaneamente a instrução primária e profissional a muitos centros rurais, estimulando o pequeno cultivador a trabalhar com perseverança e dedicar-se à

terra que um dia será sua e dos seus.  
Rio de Janeiro, 20 de junho de 1910 —  
Rodolpho Miranda.

De 1910 em diante, foi a seguinte a legislação referente ao índio, no Brasil:

1. Decreto n.º 9.214, de 15 de dezembro de 1911 (Proteção aos índios). D.O. de 31-12-1911, pág. 16.996.
2. Decreto Legislativo n.º 5.484, de 27 de junho de 1928 (Situação dos índios nascidos no território nacional. Situação jurídica. Prerrogativas e restrições). D.O. de 14-7-1928, pág. 17.125.
3. Decreto n.º 24.700, de 12 de julho de 1934 (Serviço de Proteção. Transferência desse Serviço do Ministério do Trabalho para o da Guerra). D.O. de ..... 28-7-1934, pág. 15.555 (ret.).
4. Decreto-Lei n.º 1.736, de 3 de novembro de 1939 (Serviço de Proteção. Subordinação ao Ministério da Agricultura). D.O. de 6-11-1939, pág. 26.051.
5. Decreto-Lei n.º 1.794, de 24 de novembro de 1939 (Conselho Nacional de Proteção aos índios: cria-se no Ministério da Agricultura). D.O. de 24-11-1939, pág. 27.203.
6. Decretos n.ºs 10.652, de 16 de outubro de 1942 e 12.318, de 27 de abril de 1943. (D.O. de 29-4-1943, pág. 6.565.)
7. Decreto-Lei n.º 1.886, de 15 de dezembro de 1939 (Serviço de Proteção. Organização no Ministério da Agricultura). D.O. de 18- 1939.
8. Decretos-Leis n.ºs 2.343, de 27 de junho de 1940, e 2.583, de 14 de setembro de 1940. (D.O. de 29-6-1940.)
9. Decreto-Lei n.º 5.540, de 2 de junho de 1943 (Dia do índio: Tendo em vista a proposta feita aos países americanos pelo I Congresso Indigenista Interamericano, reunido no México, em 1940. (D.O. de 4-6-1943.)

Dia 30 de outubro de 1967, o Presidente da República encaminhou Mensagem ao Congresso Nacional, com projeto de lei anexo instituindo a Fundação Nacional do Índio, nestes termos:

**"MENSAGEM**

**N.º 16, DE 1967 (C.N.)**

**(N.º 719/67, NA ORIGEM)**

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Na forma do § 3.º do art. 54 da Constituição, tenho a honra de submeter à deliberação de Vossa Excelência, acompanhado de exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado do Interior, o anexo projeto de lei que autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências.

Brasília, em 20 de outubro de 1967. —  
**A. Costa e Silva.**

E.M. n.º 0266

Em 21 de setembro de 1967

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de submeter à alta consideração de Vossa Excelência o anteprojeto de lei, em anexo, que tem por objeto autorizar a instituição da "Fundação Nacional do Índio", entidade destinada a absorver todos os encargos da assistência ao Índio, da gestão do Patrimônio Indígena e da concepção da política indigenista brasileira.

O Grupo de Trabalho instituído para realizar estudos e formular sugestões, projetos e proposições, tendo em vista a estruturação dos serviços de assistência ao Índio, compreendidos na jurisdição do Ministério do Interior, optou por uma Fundação, que congregasse as finalidades dos órgãos atualmente existentes, informados por uma nova política não apenas de proteção pura e simples do silvícola mas de preservação da sua cultura, da sua individualidade tribal e da sua própria vida no "habitat" primitivo, além da defesa do seu patrimônio material. Pareceu-lhe — e aceitamos como válidos os argumentos apresentados — que uma pessoa jurídica de direito privado, cuja flexibilidade e autonomia são evidentes, facilitaria o encontro de formas mais adequadas, de ação social mais próxima a promover o amparo ao aborígene, sua defesa e resguardo contra o extermínio e a opressão, sua libertação do pauperismo, sua integração final, sem empecilhos e entraves burocráticos.

Preferiu-se a Fundação ainda porque a atuação direta, por meio de órgãos do Estado, fracassara na proteção ao Índio, por falta de verbas, inabilitação do pessoal e burocratização excessiva. Também uma autarquia não disporia de maleabilidade para atuar em múltiplos setores de influência estatal, tolhida por normas que regem a administração direta e desvirtuam a própria natureza do ente autárquico.

Uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista seriam igualmente desaconselháveis, porque, embora dotadas de personalidade jurídica de direito privado, seu objetivo no lucro, o exercício de atividade de natureza empresarial ou mercantil, sob qualquer forma admitida em direito, não se enquadrariam nos objetivos singularíssimos que se pretendem, para um instituto que executará, simultaneamente, tarefa de educação, defesa sanitária, preservação patrimonial e salvação mesma das tribos que ainda sobrevivem, depois de quatro séculos de incompreensão e até criminosa destruição, por parte do colonizador, em todos os tempos.

### I — O problema indígena

Quando o descobridor português aportou às plagas brasileiras, aqui encontrou os proprietários da terra dispostos ao mais generoso entendimento. Os que estiveram na caravela de Cabral, rezam as crônicas, embora intérprete que lhes traduzisse a palavra, demonstraram, por gestos da mais curiosa afabilidade, seus intuitos pacíficos. Toda a famosa carta de Caminha, em se referindo aos gentios, tanto quanto à terra que lhe pareceu promissora de tal modo que "em se plantando dar-se-á nela tudo", é um elogio àquela gente, sadia, robusta, ingênua e hospitaleira. No princípio os que aqui ficaram, como Caramuru e João Ramalho, casando-se com filhas de caciques, sempre encontraram, da parte deles, a melhor acolhida. Mas depois, revelando-se os colonos desejosos de ter a terra em sua posse exclusiva, provocaram o ânimo nativista dos gentios e começaram as lutas, mais aceras ainda quando queriam subjugar-los para o trabalho escravo e, ante a reação libertária, classificávamos de bugres indolentes e viciosos. Graças aos jesuítas — que aqui vieram depois que um Breve papel, na primeira metade do século XVI, declarou os índios entes humanos — houve reação contra as pretensões dos colonos, iniciando-se a catequese, para dilatar também a Fé Cris-

tã e não apenas o Império lusitano. Nomes índios como os de Poti, na Guerra Holandesa, Tibiriçá, Cunhambebe, Tibiriçá Tabira, Piragibe, Tomagica, estão estreitamente ligados à conquista da Bahia, de Pernambuco, do Rio de Janeiro e do Maranhão. Mas tanto mais se aticava a cobiça dos colonizadores, na procura de terras de cultura, de pastagens naturais, de riquezas do subsolo, era o índio afastado a ferro e fogo para o interior do País, preado pelos bandeirantes, roubadas as suas mulheres, tomados violentamente os seus filhos, sem que nem sempre a proteção dos jesuítas conseguisse defendê-los suficientemente.

Diz-se que os índios somavam 1.100.000 na época do Descobrimento. Se essa população houvesse duplicado em cada século, somariam, hoje, mais de trinta milhões. É de crer-se que, inicialmente, fôsse comum a miscigenação, não depois, no entanto, quando relegados a um "status" social de inferioridade. Houve, em verdade, o assassinato em massa dos silvícolas e, segundo carta do Padre Vieira a El-Rei, os portugueses mataram dois milhões de índios, em trinta anos, no então Estado do Maranhão, número que se deve atribuir ao exagêro da sua piedade. Se os jesuítas casaram, batisaram e alfabetizaram índios, muito espantados de que alguns pudessem aprender a carta do ABC em dois dias, de certo impuseram-lhe a nossa religião, coisa de bom proveito no tempo em que os reis é que escolhiam a crença religiosa dos seus súditos principalmente ao depois da Reforma Protestante, quando se emulavam tantos, padres e ministros, em ampliar as fronteiras da cristandade.

Mas, depois que Pombal retirou do Brasil os jesuítas, não mais se encontraram, para defender os índios, apóstolos da tempera de Anchieta, Navarro e Nóbrega, ou daquela admirável Congregação de São Felipe de Nery, que tantas aldeias dotou de capelas no interior do Nordeste. Tanto mais se descobriram novas riquezas em nosso território, quanto mais se incendiava a perseguição contra os gentios, praticamente expulsos, no século XVIII, da orla litorânea. Dêles restavam, apenas, os mamelucos, que haveriam de ostentar, orgulhosos, patronímicos indígenas, ou dar à cultura brasileira, nomes ilustres nos seus descendentes, como aquêle Arcoverde que foi o primeiro Cardeal do Brasil. As missões para a catequese, que aqui vieram no século XIX, já não tinham a flama dos primitivos catequistas. Ao contrário, quando se aden-

travam no País, tinha muitos caboclos para o batismo e a desobriga, sem paciência e coragem para, realmente, civilizar o índio, já então arredio à civilização que tratara êsses remanescentes com o ferrete da escravidão as armas da violência e um soberano desprêzo pela sua barbárie.

Em 1823, logo após a Independência, a primeira voz que se levanta para defendê-los é a de José Bonifácio que, em nome dos princípios da moral e da razão, impressionado com as raras tribos que remanesciam, perseguidas e violadas, declarou os seguintes "meios de que se deve lançar mão para a pronta e sucessiva civilização dos índios":

- 1.º) Justiça, não esbulhando mais os índios, pela fôrça, das terras que ainda lhes restam, e de que são legítimos senhores;
- 2.º) Brandura, constância e sofrimento de nossa parte, que nos cumpre como usurpadores e cristãos;
- 3.º) abrir comércio com os bárbaros, ainda que com perda de nossa parte;
- 4.º) Procurar com dádivas e admoestações fazer pazes com os índios inimigos;
- 5.º) favorecer por todos os meios possíveis os matrimônios entre índios e brancos e mulatos."

Mas o conselho do Patriarca não foi ouvido. O índio continuou sendo tratado como uma fera, pelos que desejavam apossar-se dos seus domínios. Sem advogados e sequer sem historiadores. Vencidos, humilhados, ofendidos, desmoralizados. Sem alguém que gritasse, aos ouvidos cristãos, a excomunhão "latae sententiae" com que, já em 1741, o Papa Benedito XIV fulminava os predadores de índios. Preferindo a lição de D. João VI que, em carta régia de 13 de maio de 1808, mandava ao Governador de Minas Gerais que fizesse guerra aos Botocudos. Mas a partir de 1831 houve novas ordens para a catequese. O que não havia era bons catequistas, pois se permitia a venda de aguardente nessas reduções. Degradava-se o índio. Obrigava-se o silvícola a assistir às cerimônias de um culto estranho. Desmoralizavam-se os seus chefes naturais. "Providências de meninos indígenas" tomavam-lhe os filhos, permitidas por lei de 1888. Muito menos se defendia a sua legítima propriedade natural.

A fase final dessa catequese é a proclamação da República. As inspirações do positivismo — a única doutrina em que se apoiava o novo regime de Estado laico — não foram bastante previdentes para preservar as terras indígenas. Quando se votou a primeira Constituinte republicana, era o melhor ensejo de afirmar a posse, pelos silvícolas, das terras que ainda habitavam. Isso não se fez: os Estados é que se apossaram delas. Embora o Apostolado Positivista do Brasil, cheio de romantismo, pregasse o reconhecimento dos "Estados Brasileiros Americanos", que seriam amparados pelo Governo Federal e nêles plenamente respeitadas a posse dos territórios dos índios. Com as terras devolutas, os Estados se apossaram de todas aquelas legitimamente ocupadas pelos silvícolas, passando a doá-las a colonos que expulsavam, pela força, os seus habitantes naturais.

## II — Uma Política Indigenista

Mas a pregação positivista seria a cobertura doutrinária de uma nova política de proteção ao índio. As missões religiosas entre os gentios já não mostravam aquela disposição e aquele afeto dos primeiros jesuítas. Ao contrário, pretendiam impor aos selvagens férrea disciplina, do que resultou, mais de uma vez, o sacrifício desses novos catequistas, duramente vingados pelos sertanejos, por vezes com o auxílio de tribos já absorvidas pela civilização. E quando, em 1910, Rodolfo Miranda, tendo assumido o Ministério da Agricultura, propõe a criação de um "Serviço de Proteção aos Índios e de Localização dos Trabalhadores Nacionais". Convida o Coronel Cândido Mariano Rondon para dirigi-lo, dizendo: "A espontaneidade da escolha do vosso nome, para fomentar e dirigir a catequese que o Governo Republicano deliberou empreender, é a consagração formal da conduta humanitária, generosa, que tanto vos recomendou à confiança do indígena, na longa e heróica jornada que realizastes por zonas até então vedadas aos mais audaciosos exploradores". Quería quem executasse a missão "sem preocupação de proselitismo religioso... pacientemente e intermissão de esforços".

Rondon aceita. Rejeitara, jovem oficial, a regência de uma cátedra na Escola Militar, por lhe parecer, fiel aos princípios do positivismo, que o Exército devia aprestar-se, desde logo, às missões pacíficas que lhe estavam reservadas no Estado Positivo. Por isso preferia ir esten-

der no Oeste invio, a posteação e os fios que ligariam, com os grandes centros, as cidades longinhas da fronteira. E nessa missão se fizera respeitado e amado, pelo tratamento que dera ao índio, tornando axiomático o princípio que seria, depois, o de todos os indigenistas em missões de proteção ao gentio: "Morrer, se preciso fôr, matar, nunca."

Rondon, complementando aqueles cinco princípios de José Bonifácio, dirigiu sua política indigenista por outros novos postulados, inspirando-se em Roquete Pinto, Horta Barbosa e tantos outros eminentes corifeus do positivismo:

- a) nosso papel social deve ser simplesmente protegê-los, sem procurar dirigi-los;
- b) não tentar substituir os seus chefes naturais, nem impor-lhes uma civilização para que não se acham preparados;
- c) respeitar suas crenças, sua organização familiar, seus costumes e hábitos sociais;
- d) não catequisá-los, mas ampará-los, respeitando-lhes a índole fetichista;
- e) não cogitar em transformar o aborígene em trabalhador nacional dentro do período determinado, nem cogitar de fazê-lo cidadão.

Esta a política indigenista adotada pelo General Rondon, que lhe valeu a gratidão internacional e as melhores citações no exterior, sendo de assinalar, depois dele, que a sua equipe jamais sacrificou a vida de um índio, enquanto alguns daqueles servidores morreram flechados, sem retirar do coldre a arma carregada de balas.

## III — A Crise no SPI

Dezenas de tribos foram pacificadas, em todo o País. Até 1930 foi proficuo o trabalho de Serviço de Proteção aos Índios, com algumas interrupções, resultantes da escassez de recursos orçamentários, pois, a cada crise econômico-financeira que ocorria, era o primeiro a sofrer cortes de verbas. Com a revolução de 1930, Rondon foi afastado do SPI para retornar em 1934, quando chamado a nova missão internacional. Quando no âmbito do Ministério da Guerra, por algum tempo, o Serviço pôde realizar a sua missão, mas, devolvido ao Ministério da Agricultura, novamente escassearam as dotações. Quando na órbita do Ministério do Trabalho, ocorreu uma evasão dos melhores

e dos mais capacitados, entregue a tarefa a funcionários menos experimentados, campeando, por vezes, a desonestidade nas várias inspetorias.

Multiplicaram-se na imprensa as denúncias contra os funcionários do SPI. Sucederam-se as mudanças de caráter administrativo algumas delas prejudiciais ao bom andamento dos serviços. Mais de meia dúzia de decretos e leis de 1918 a 1945 modificaram a estrutura do SPI. Escasseavam os colaboradores com o espírito público e o devotamento à causa indigenista da parte de Antônio Martins Estigarribia, Vicente de Paula Teixeira de Vasconcelos, Nicolau Bueno Horta Barbosa, Alípio Bandeira, Miguel Miranda, Manuel Rabelo, José Maria de Paula e José Maria da Gama Malcher, que foi diretor do Serviço, de 1951 a 1955. Na sua administração, procurou moralizar o SPI, com o expurgo dos burocratas, empedernidos, exploradores, abrindo 12 inquéritos, por violência, incúria e roubo, arquivados pelos seus sucessores, impunes os denunciados.

Tudo isso indicava a necessidade de uma reformulação profunda. Ficou claramente demonstrado que, durante os 56 anos de existência do SPI, só dispôs o Serviço de verba suficiente durante dez anos, uma sucessão de inquéritos, sobre a admissão irregular de servidores e o malbarato de verbas; a revelação de incúria administrativa, o alcance nos dinheiros públicos e outras irregularidades graves não resultaram na necessária punição, embora coubesse, em muitos casos, a demissão e o processo penal. Não vem apêlo lembrar toda uma sucessão de escândalos e irregularidades que, largamente exploradas na imprensa do País, por decênios, transformaram o SPI numa entidade altamente suspeita à opinião pública.

#### IV — Uma Nova Instituição

Mostrava-se irrecuperável o Serviço de Proteção aos Índios, absolutamente infiel à sua generosa inspiração, totalmente incapacitado, por culpa da péssima burocracia e da desatenção dos Governos. Impunha-se, como se impõe, a sua extinção, substituído por um órgão em outros moldes, capaz de retomar a bandeira indigenista de Rondon.

Seria um risco de novo desastre substituí-lo por um órgão semelhante, a depender de verbas orçamentárias e planos de economia. Há, ainda, entre os indige-

nistas brasileiros, muitos dispostos a honrar a memória de Rondon. Entre aqueles que nunca se vincularam ao SPI ou dele se afastaram até por medida de higiene moral, haverá muitos que, instituída uma fundação, com personalidade jurídica de direito privado, poderão prestar-lhe os melhores e mais relevantes serviços. Já existe sedimentada, no País, com a experiência republicana, uma nova doutrina, que não admite a catequesse, muito menos uma proteção patriarcal que exija, em troca, mudança de costumes, de instituições e de crenças do silvícola.

As finalidades expressas no projeto, criando, a Fundação Nacional do Índio, respondem a essa filosofia que foi toda uma inspiração do ministério de Rondon, estatuinto, como diretrizes da nova política indigenista, o respeito à pessoa do índio e à instituição e comunidades tribais; a garantia da posse das suas terras, com exclusivo usufruto dos seus recursos naturais; a consideração às suas condições biológicas e culturais; o resguardo da aculturação espontânea do índio, para evitar uma evolução sócio-econômica de mudanças bruscas. Contempla o projeto a gestão do patriotismo indígena; o levantamento, mediante análises e pesquisas científicas, dos grupos culturais; a assistência médico-sanitária, uma educação de base apropriada à sua evolução, a valorização do patrimônio indígena, conservado, ampliado, defendidos os seus produtos e recursos naturais. Além disso cumpre despertar, no civilizado e no brasileiro em geral, o respeito à cultura indígena, mas, sobretudo à pessoa humana do índio pela divulgação da causa indigenista.

Compete à Fundação exercer a tutela do índio, na forma da legislação civil e das leis especiais; obter a cooperação e assistência técnica interna e externa, pública e privada; exercitar o poder de polícia nas reservas indígenas; requisitar, no serviço público, quem possa ajudar no atendimento a essas finalidades.

O patrimônio da Fundação será constituído do acervo do Serviço de Proteção aos Índios, do Conselho Nacional de Proteção aos Índios e do Parque Nacional do Xingu, que serão extintos com a instituição da Fundação; pelas dotações orçamentárias, créditos adicionais, subvenções federais, estaduais e municipais, doações de pessoas físicas entidades estrangeiras e internacionais, rendas e emolumentos provenientes de serviços

prestados a terceiros. Aqui cabe uma ino-  
vação: *inclui-se no patrimônio da Fun-  
dação o dízimo da renda líquida anual  
do Patrimônio Indígena, da mesma sorte  
que ao tutor cabe, na legislação civil  
(art. 431, parágrafo único do Código Ci-  
vil) até dez por cento da renda líquida  
anual dos bens administrados. Mas a  
Fundação responderá pelo dano que os  
seus empregados causem ao Patrimônio  
Indígena, cabendo-lhe ação regressiva  
contra o responsável, nos casos de culpa  
ou dolo. As rendas do Patrimônio Indi-  
gena serão administradas com vista à  
emancipação econômica das tribos, ao  
acréscimo do patrimônio rentável e ao  
custeio dos serviços de assistência ao ín-  
dio, prestadas contas ao Ministério do  
Interior.*

Os artigos 7.º e 8.º do projeto prevêem a  
situação dos quadros de pessoal dos ór-  
gãos em extinção, a ser operada grada-  
tivamente, de acordo com normas a se-  
rem fixadas em decreto, ressalvada a si-  
tuação funcional dos servidores, aprovei-  
tados, quando possível, em órgãos fe-  
derais e mediante convênio com os Esta-  
dos e Municípios, nessas duas esferas ad-  
ministrativas. A elaboração dos estatutos  
da Fundação resultará de decreto do  
Presidente da República, enquanto, em  
anteprojeto de Lei, a ser encaminhado  
ao Congresso, *sobre o Estatuto Legal do  
Índio Brasileiro*, se atenderá a aspiração  
sempre defendida pelos nossos melhores  
indigenistas.

Diante do exposto, esperamos Vossa Ex-  
celência remeta ao Congresso Nacional,  
a presente proposição, rogando que in-  
voque o prazo previsto no § 3.º do artigo  
54 da Constituição, dada a urgência da  
imediate reestruturação do serviço de  
proteção ao índio, em moldes capazes de  
garantir a efetiva ajuda e a justiça que  
o aborigene brasileiro espera há mais de  
quatrocentos anos.

Estamos seguros de que o Parlamento  
brasileiro não recusará aprovação a pro-  
jeto do Executivo com tão alevantados  
propósitos, para que se pague, finalmen-  
te, uma imensa dívida da nação brasi-  
leira.

Nesta oportunidade, renovo a Vossa Ex-  
celência os protestos do meu mais pro-  
fundo respeito. — Afonso Augusto de Al-  
buquerque Lima.

**PROJETO DE LEI**  
**N.º 16, DE 1967 (C.N.)**

**Autoriza a instituição da "Fundação  
Nacional do Índio" e dá outras provi-  
dências.**

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Fica o Governo Federal auto-  
rizado a instituir uma fundação, com pa-  
trimônio próprio e personalidade jurídica  
de direito privado, nos termos da lei civil,  
denominada "Fundação Nacional do Ín-  
dio", com as seguintes finalidades:

**I** — estabelecer as diretrizes e garantir  
o cumprimento da política indigenista,  
baseada nos princípios a seguir enumera-  
dos:

- a) respeito à pessoa do índio e às insti-  
tuições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das ter-  
ras que habitam e ao usufruto exclu-  
sivo dos recursos naturais e de tôdas  
as utilidades nelas existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e  
cultural do índio, no seu contacto com  
a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea  
do índio, de forma a que sua evolução  
sócio-econômica se processe a salvo de  
mudanças bruscas;

**II** — gerir o Patrimônio Indígena, no  
sentido de sua conservação, ampliação e  
valorização;

**III** — promover levantamentos, análises,  
estudos e pesquisas científicas sobre o  
índio e os grupos sociais indígenas;

**IV** — promover a prestação da assistên-  
cia médico-sanitária aos índios;

**V** — promover a educação de base apro-  
priada ao índio visando à sua progressi-  
va integração na sociedade nacional;

**VI** — despertar, pelos instrumentos de  
divulgação, o interesse coletivo para a  
causa indigenista;

**VII** — exercer o poder de polícia nas  
áreas reservadas e nas matérias atinen-  
tes à proteção do índio.

**Parágrafo único** — A Fundação exercerá  
os poderes de representação ou assistên-  
cia jurídica inerentes ao regime tutelar  
do índio, na forma estabelecida na legis-  
lação civil comum ou em leis especiais.

**Art. 2.º** — O patrimônio da Fundação será constituído:

**I** — pelo acervo do Serviço de Proteção aos Índios (S.P.I.), do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (C.N.P.I.) e do Parque Nacional do Xingu (P.N.X.);

**II** — pelas dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe foram atribuídos;

**III** — pelas subvenções e doações de pessoas físicas, entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;

**IV** — pelas rendas e emolumentos provenientes de serviços prestados a terceiros;

**V** — pelo dízimo da renda líquida anual do Patrimônio Indígena;

§ 1.º — Os bens, rendas e serviços da Fundação são isentos de impostos federais, estaduais e municipais, de conformidade com a letra "c", item III, do art. 20 da Constituição.

§ 2.º — O Orçamento da União consignará, em cada exercício, recursos suficientes ao atendimento das despesas da Fundação.

§ 3.º — A Fundação poderá promover a obtenção de cooperação financeira e assistência técnica internas ou externas, públicas ou privadas, coordenando e adequando a sua aplicação aos planos estabelecidos.

**Art. 3.º** — As rendas do Patrimônio Indígena serão administradas pela Fundação tendo em vista os seguintes objetivos:

**I** — emancipação econômica das tribos;

**II** — acréscimo do patrimônio rentável;

**III** — custeio dos serviços de assistência ao índio.

**Art. 4.º** — A Fundação terá sede e fóro na Capital Federal e se regerá por Estatutos aprovados pelo Presidente da República.

**Parágrafo único** — A Fundação ficará vinculada ao Ministério do Interior, ao qual caberá promover o ato de sua instituição, nos termos da lei.

**Art. 5.º** — A Fundação, independentemente da supervisão ministerial prevista no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, prestará contas da gestão do Patrimônio Indígena ao Ministério do Interior.

**Parágrafo único** — Responderá a Fundação pelos danos que os seus empregados causem ao Patrimônio Indígena, cabendo-lhe ação regressiva contra o empregado responsável, nos casos de culpa ou dolo.

**Art. 6.º** — Instituída a Fundação, ficarão automaticamente extintos o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e o Parque Nacional do Xingu (PNX).

**Art. 7.º** — Os quadros de pessoal dos órgãos a que se refere o artigo anterior serão considerados em extinção, a operar-se gradativamente, de acordo com as normas fixadas em Decreto.

§ 1.º — Os servidores dos quadros em extinção passarão a prestar serviços à Fundação, consoante o regime legal que lhes é próprio, podendo, entretanto, optar pelo regime da legislação trabalhista, a juízo da Diretoria da Fundação, conforme normas a serem estabelecidas em Decreto do Poder Executivo.

§ 2.º — O tempo de serviço prestado à Fundação em regime trabalhista, na forma do parágrafo anterior, será contado como de serviço público para os fins previstos na legislação federal.

§ 3.º — A Fundação promoverá o aproveitamento em órgãos federais e, mediante convênio, nos Estados e Municípios, os servidores referidos neste artigo, que não forem considerados necessários aos seus serviços, tendo em vista o disposto no art. 99 do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967.

**Art. 8.º** — A Fundação poderá requisitar servidores federais, estaduais e municipais, inclusive autárquicos, na forma da legislação em vigor.

Os funcionários requisitados na forma deste artigo poderão optar pelo regime trabalhista peculiar à Fundação, durante o período em que permanecem à sua disposição, contando-se o tempo de serviço assim prestado para efeito de direitos e vantagens da função pública.

**Art. 9.º** — As dotações orçamentárias consignadas ao Serviço de Proteção aos Índios (SPI), ao Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e ao Parque Nacional do Xingu (PNX), no Orçamento da União, serão automaticamente transferidas para a Fundação, na data de sua instituição.

**Art. 10** — Fica a Fundação autorizada a examinar os acordos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNK, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los.

**Art. 11** — São extensivos à Fundação e ao Patrimônio Indígena os privilégios da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade de bens, rendas e serviços, prazos processuais, ações especiais e executivas, juros e custas.

**Art. 12** — Cumpre à Fundação elaborar e propor ao Poder Executivo Anteprojeto de Lei, a ser encaminhado ao Congresso, sobre o Estatuto Legal do Índio Brasileiro.

**Art. 13** — No prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Lei, o Ministro do Interior, ouvida a Procuradoria-Geral da República, submeterá ao Presidente da República o projeto dos Estatutos da Fundação Nacional do Índio.

**Art. 14** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de \_\_\_\_\_ de 1967.

D.C.N., S. II, 25-10-67, pág. 2598.

Em sessão conjunta realizada em 25 de outubro de 1967, foi lida a mensagem e o Projeto de Lei n.º 16 (C.N.), autorizando a instituição da "Fundação Nacional do Índio".

Para compor a Comissão Mista que deveria emitir parecer sobre o projeto em questão, foram designados os seguintes Congressistas:

#### ARENA

##### Senadores

Aloysio de Carvalho  
Fernando Corrêa  
Clodomir Millet  
Carlos Lindenberg  
Raul Giuberti  
Vasconcelos Tôrres  
José Guimard

##### Deputados

Maia Netto  
Luiz Braga  
Miguel Couto  
Jonas Carlos  
José Lindoso  
Alberto Hoffman  
Hanequim Dantas.

#### MDB

##### Senadores

Aurélio Vianna  
Josaphat Marinho  
Adalberto Sena  
Ruy Carneiro

##### Deputados

Aldo Fagundes  
Hélio Gueiros  
José Burnett  
José Freire.

D.C.N. (C.N.) 26-10-67, pág. 917.

A discussão do Projeto foi marcada para a sessão conjunta do dia 23 de novembro, às 21.30 horas.

O Diário do Congresso Nacional (sessão conjunta) de 11 de novembro publicou as seguintes emendas ao Projeto de Lei n.º 16:

"Comissão Mista incumbida de Estudo e Parecer sobre o Projeto de Lei número 16, de 1967 (C.N.), que "Autoriza a Instituição da "Fundação Nacional do Índio e dá outras providências".

#### N.º 1

Acrescente-se ao artigo 6.º um parágrafo.

**Art. 6.º** — ...

**Parágrafo único** — Os direitos e obrigações dos órgãos extintos são transferidos à Fundação, automaticamente, no ato de sua instituição.

#### Justificação

A Fundação englobará todos os serviços atuais que tratam do assunto indígena. No ato de sua instituição, esses serviços serão extintos. A transferência dos direitos e das obrigações dos órgãos extintos para o órgão que os substituirá é uma consequência natural, lógica e necessária. Sala das Sessões, 31 de outubro de 1967.  
— Deputado Maia Netto.

#### N.º 2

O artigo 10 passa a ter a seguinte redação:

**Art. 10** — Fica a Fundação autorizada a examinar os acordos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNK, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los, sem prejuízo ao direito por terceiros, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do artigo 150 e parágrafos 3.º e 22.º da Constituição do Brasil.

**Parágrafo único** — Ao ato jurídico perfeito, firmado pelo SPI, CNPI e PNX com terceiros, que deva ser examinado pela Fundação, não se aplicará qualquer efeito suspensivo pela via administrativa, até solução final dada pelo Poder Judiciário.

#### Justificação

O artigo da lei autoriza a Fundação a examinar os "acórdos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNX, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los..."

O ato do exame aos acórdos, convênios, contratos e ajustes é norma de rotina à boa administração, mas a modificação ou rescisão dos mesmos, implica em matéria contenciosa, na maior das vezes com terceiros já senhores e possuidores de um direito individual adquirido por ato jurídico perfeito.

Ora, em nosso sistema não existe o contencioso administrativo. O sistema em vigor é o judicial, que limita os poderes da administração pública.

Assim, se quer a Fundação, modificar ou rescindir um contrato que se constitui em ato jurídico perfeito, há que recorrer ao Poder Judiciário.

O administrador-juiz é incompatível com um regime de garantias dos direitos individuais. O Poder Judiciário, no Brasil, tem o monopólio da função jurisdicional. Esse, é o meio de se garantir o direito adquirido de terceiros.

Sala das Sessões, 31 de outubro de 1967.  
— **Maia Neto.**

### LEGISLAÇÃO CITADA

#### CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

#### CAPÍTULO IV

##### Dos Direitos e Garantias Individuais

**Art. 150** — A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 3.º — A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

§ 22.º — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por

interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 157, VI, § 1.º

Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Sala das Sessões, 31 de outubro de 1967.  
— **Maia Neto.**

*D.C.N.* (Sessão Conjunta) de 11-11-67.

O Parecer da Comissão Mista (29, de 1967) foi o seguinte:

#### "PARECER

N.º 29, DE 1967

**Da Comissão Mista incumbida de apreciar o Projeto de Lei n.º 16, de 1967 (CN), que "autoriza a instituição da Fundação Nacional do Índio e dá outras providências."**

Relator do Vencido: Deputado José Lindoso.

A Comissão Mista incumbida de apreciar o Projeto de Lei n.º 16, de 1967 (CN), que "autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências", ao discutir o Parecer do Relator, Senador Vasconcelos Tórres, divergiu do mesmo apenas no concernente às emendas que foram apresentadas e a que o Relator opinou contrariamente.

Vencido, quanto às emendas n.º 2 e a que tomou o n.º 3, que foi considerada de autoria da Comissão, o Senador Vasconcelos Tórres pediu fosse designado novo Relator para as emendas, designação que recaiu sobre o signatário, embora, tenha o mesmo votado integralmente com o Relator.

Assim, vamos apreciar as emendas e oferecer o substitutivo para que se faça a incorporação das mesmas ao texto do Projeto.

#### Emenda n.º 2

A Emenda n.º 2, de autoria do Deputado Maia Neto, tem o seguinte teor:

"O artigo 10 passa a ter a seguinte redação:

**Art. 10** — Fica a Fundação autorizada a examinar os acórdos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNX, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los, sem prejuízo

ao direito adquirido por terceiros, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do artigo 150 e parágrafos 3.º e 22 da Constituição do Brasil.

**Parágrafo único** — Ao ato jurídico perfeito, firmado pelo SPI, CNPI e PNX com terceiros, que deva ser examinado pela Fundação, não se aplicará qualquer efeito suspensivo pela via administrativa, até solução final dada pelo Poder Judiciário.”

A Comissão aceitou-a nos termos em que foi apresentada por maioria de votos, vencido o Relator, como já foi referido.

#### Emenda n.º 3

A Emenda n.º 3, apresentada pelo Deputado Aldo Fagundes e apoiada por mais seis ilustres membros da Comissão, tem o seguinte teor:

“Acrescente-se ao art. 4.º o seguinte parágrafo, que será o 1.º:

§ 1.º — A Fundação será administrada por um Conselho Diretor, composto de pessoas de ilibada reputação, representantes de órgãos públicos ou entidades interessadas e escolhidas na forma dos Estatutos.”

Assim, considerando o fundamentado e brilhante Parecer do eminente Senador Vasconcelos Tôrres e as emendas aprovadas, a Comissão apresenta em anexo o Substitutivo.

Sala das Comissões, 16 de novembro de 1967. — Adalberto Sena, Presidente — José Lindoso, Relator — Raul Giuberti — José Guiomard — Fernando Corrêa — Maia Neto — Aldo Fagundes — Jonas Carlos — Hanequim Dantas — Aurélio Vianna — Ruy Carneiro — Hélio Gueiros. E o seguinte o substitutivo aprovado:

#### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 16, DE 1967 (C.N.)

**Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências.**

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada “Fundação Nacional do Índio”, com as seguintes finalidades:

**I** — estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista,

baseada nos princípios a seguir enumerados:

- a) respeito à pessoa do índio e às instituições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

**II** — gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

**III** — promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

**IV** — promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

**V** — promover a educação de base apropriada ao índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

**VI** — despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

**VII** — exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

**Parágrafo único** — A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

**Art. 2.º** — O patrimônio da Fundação será constituído:

**I** — pelo acervo do Serviço de Proteção aos Índios (S.P.I.), do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (C.N.P.I.) e do Parque Nacional do Xingu (P.N.X.);

**II** — pelas dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;

**III** — pelas subvenções e doações de pessoas físicas, entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;

**IV** — pelas rendas e emolumentos provenientes de serviços prestados a terceiros;

**V** — pelo dízimo da renda líquida anual do Patrimônio Indígena;

§ 1.º — Os bens, rendas e serviços da Fundação são isentos de impostos federais, Estaduais e municipais, de conformidade com a letra "c", item III, do art. 20 da Constituição.

§ 2.º — O Orçamento da União consignará, em cada exercício, recursos suficientes ao atendimento das despesas da Fundação.

§ 3.º — A Fundação poderá promover a obtenção de cooperação financeira e assistência técnica internas ou externas, públicas ou privadas, coordenando e adequando a sua aplicação aos planos estabelecidos.

Art. 3.º — As rendas do Patrimônio Indígena serão administradas pela Fundação tendo em vista os seguintes objetivos:

- I — emancipação econômica das tribos;
- II — acréscimo do patrimônio rentável;
- III — custeio dos serviços de assistência ao índio.

Art. 4.º — A Fundação terá sede e fóro na Capital Federal e se regerá por Estatutos aprovados pelo Presidente da República.

§ 1.º — A Fundação será administrada por um Conselho Diretor, composto de pessoas de ilibada reputação, representantes de órgãos públicos ou entidades interessadas e escolhidas na forma dos Estatutos.

§ 2.º — A Fundação ficará vinculada ao Ministério do Interior, ao qual caberá promover o ato de sua instituição, nos termos da lei.

Art. 5.º — A Fundação, independentemente da supervisão ministerial prevista no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, prestará contas da gestão do Patrimônio Indígena ao Ministério do Interior.

Parágrafo único — Responderá a Fundação pelos danos que os seus empregados causem ao Patrimônio Indígena, cabendo-lhe ação regressiva contra o empregado responsável, nos casos de culpa ou dolo.

Art. 6.º — Instituída a Fundação, ficarão automaticamente extintos o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e o Parque Nacional do Xingu (PNX).

Art. 7.º — Os quadros de pessoal dos órgãos a que se refere o artigo anterior serão considerados em extinção, a operar-se gradativamente, de acordo com as normas fixadas em Decreto.

§ 1.º — Os servidores dos quadros em extinção passarão a prestar serviços à Fundação, consoante o regime legal que lhes é próprio, podendo, entretanto, optar pelo regime da legislação trabalhista, a juízo da Diretoria da Fundação, conforme normas a serem estabelecidas em Decreto do Poder Executivo.

§ 2.º — O tempo de serviço prestado à Fundação em regime trabalhista, na forma do parágrafo anterior, será contado como de serviço para os fins previstos na legislação federal.

§ 3.º — A Fundação promoverá o aproveitamento em órgãos federais e, mediante convênio, nos Estados e municípios, dos servidores referidos neste artigo, que não forem considerados necessários aos seus serviços, tendo em vista o disposto no art. 99 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 8.º — A Fundação poderá requisitar servidores federais, estaduais e municipais, inclusive autárquicos, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único — Os servidores requisitados na forma deste artigo poderão optar pelo regime trabalhista peculiar à Fundação, durante o período em que permaneçam à sua disposição, contando-se o tempo de serviço assim prestado para efeito de direitos e vantagens da função pública.

Art. 9.º — As dotações orçamentárias consideradas ao Serviço de Proteção aos Índios (CNPI) e ao Parque Nacional do Xingu (PNX), no Orçamento da União, serão automaticamente transferidas para a Fundação, na data de sua instituição.

Art. 10 — Fica a Fundação autorizada a examinar os acordos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNX, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los, sem prejuízo ao direito adquirido por terceiros, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, nos termos do artigo 150 e parágrafos 3.º e 22 da Constituição do Brasil.

Parágrafo único — Ao ato jurídico perfeito, firmado pelo SPI, CNPI e PNX com terceiros, que deva ser examinado

pela Fundação, não se aplicará qualquer efeito suspensivo pela via administrativa, até solução final dada pelo Poder Judiciário.

**Art. 11** — São extensivos à Fundação e ao Patrimônio Indígena os privilégios da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade de bens, rendas e serviços, prazos processuais, ações especiais e executivas, juros e custas.

**Art. 12** — Cumpre à Fundação elaborar e propor ao Poder Executivo anteprojeto de lei, a ser encaminhado ao Congresso, sobre o Estatuto Legal do Índio Brasileiro.

**Art. 13** — No prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Lei, o Ministro do Interior, ouvida a Procuradoria-Geral da República, submeterá ao Presidente da República o projeto dos Estatutos da Fundação Nacional do Índio.

**Art. 14** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### VOTO VENCIDO

Relator: Senador Vasconcelos Tôrres.  
Em mensagem ao Congresso Nacional, na forma do art. 54 da Constituição o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou, acompanhado de exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado do Interior, projeto de lei que autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio", transferindo-lhe o acervo do Conselho Nacional do Índio, do Parque Nacional do Xingu e do Serviço de Proteção aos Índios.

2. Recebida no dia 20 de outubro de 1967 pelo Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal, foi a proposição lida no expediente da Sessão Conjunta do dia 25, designada a Comissão Mista encarregada de emitir-lhe parecer, composta de onze Deputados e onze Senadores.

3. Instalada esta Comissão, no dia 26, com a escolha do Presidente e Vice-Presidente e a designação do Relator, nos dias 27, 30 e 31 de outubro e 6 de novembro ficou aberta à recepção de emendas, apresentadas apenas duas, pelo Senhor Deputado Maia Neto. Assim, versa sobre a proposição inicial, que não recebeu substitutivo e as duas emendas aditivas o presente

#### Relatório

Dividido em cinco partes:

- I — A proposição do Governo;
- II — Antecedentes históricos;
- III — Uma política indigenista;
- IV — Emendas;
- V — Comissão.

#### A proposição do Governo

O Excelentíssimo General Afonso Augusto de Albuquerque Lima, ao assumir o Ministério do Interior, pasta recém-criada pela Reforma Administrativa, encampando a jurisdição do antigo MECOR, com o acréscimo de outros órgãos regionais ou agências financeiras de âmbito nacional ou local, encontrou, nesse vasto organograma administrativo que abrange mais de vinte órgãos, na sua área de competência, prevista no art. 39 do Decreto-Lei n.º 200/67, o problema da "Assistência ao Índio."

Três órgãos — o Serviço de Proteção aos Índios, o Parque Nacional de Xingu e o Conselho Nacional de Proteção aos Índios — estavam encarregados da tarefa de salvaguardar os interesses dos nossos silvícolas e promover o seu contacto com a civilização, absorvendo-os, quando possível e aconselhável, promovendo sua defesa sanitária, prevenindo lutas com os ocupantes das suas reservas naturais, preservando o seu patrimônio cultural, garantindo-lhe a sobrevivência segundo os seus meios e processos de exploração dos rios e das florestas e onde existente, de cultivo do solo e aproveitamento tribal das riquezas naturais.

2. Protegido o índio pela Constituição e pelo Código Civil, contemplado em legislação especial, garantida a inalienabilidade dos bens imóveis que lhe são institucional e historicamente destinados, incumbia, àquelas três entidades, assisti-los na incapacidade relativa que pelas nossas leis, desde o Império, lhe foi reconhecida. Mas o titular da pasta do Interior, ao receber a missão que lhe confiava a lei, de assistir o índio, verificou, desde logo, que o silvícola remanescente, em algumas dezenas de tribos, disseminadas no País, não estava sendo nem ajudado na sobrevivência, nem acudido na luta contra os ocupantes predatórios das suas terras, nem protegido naquela convalescência cultural que apenas servia de incentivo à curiosidade dos antropólogos. Mais do que isso, foi posta a nu uma atuação calamitosa do Serviço de Proteção aos Índios.

dios, com um comportamento de tal modo revoltante que o Ministro Albuquerque Lima chegou a denunciar, de forma candente, em declarações à imprensa, o SPI de "Serviço de Prostituição do Índio".

3. A chegada da proposição ao Congresso Nacional, assinada pelo titular da pasta, coincidiu com sua viagem ao Exterior, substituído pelo jornalista Antônio Faustino Pôrto Sobrinho, a quem coube revelar ao País, de maneira franca e corajosa, até onde chegara a corrupção no Serviço de Proteção aos Índios. Com fundamento nas conclusões dos inquéritos mandados abrir pelo titular da pasta, o jornalista Pôrto Sobrinho promoveu a prisão administrativa de alguns dos exploradores dos nossos aborígenes e deu publicidade às ocorrências ominosas ali verificadas sendo possível, por parte de alguns, para libertar-se da prisão, prestar as contas que recusavam, e devolver parte das verbas que vinham sendo lapidadas pela impostura e pela desonestidade de funcionários relapsos e maus brasileiros. Essa conduta clarividente do Ministro Interino do Interior — cuja atuação conheci e acompanhei, na Câmara dos Deputados, como um dos nossos mais jovens e brilhantes cronistas parlamentares, sobretudo notável pela coragem de sua crítica tantas vezes desafiada pela conjura das esquerdas, nem sempre festivas e tantas vezes fisiológicas — influiu, decerto, para que este projeto merecesse, da Comissão Mista que o examina, a maior atenção. O simples fato de lhe terem sido apresentadas apenas duas emendas, demonstra não apenas como foi criteriosamente tratada a sua formulação, pelos assessores técnicos e jurídicos do Ministério do Interior, mas, sobretudo, como atendia a um anseio generalizado de solução de um problema até então indevidamente equacionado, convicção que se robusteceu com a simples leitura da exposição de motivos do Sr. Ministro do Interior.

4. Assinala a mensagem a intenção de congregar num só órgão os atualmente existentes, informada a Fundação que se propõe "por uma nova política não apenas de proteção pura e simples do silvícola mas de preservação de sua cultura, de sua individualidade tribal e da sua própria vida no "habitat" primitivo, além da defesa do seu patrimônio material." Desde os primeiros ensaios de uma antropologia brasileira, a partir dos informes pioneiros da nossa formação histórica, uma côrte de estudiosos da geografia hu-

mana, da sociologia, de evolução nacional, constata a existência de uma cultura indígena. Já na famosa Carta de Pedro Vaz Caminha, que é um bosquejo a larguíssimos traços do encontro do colonizador português com a realidade brasileira, naquela Pindorama dos gentios, tão cedo batizada pelo nome que se buscava na preciosa madeira para a tinturaria e a movelaria, assinalam-se peculiaridades do comportamento daquela gente. A inocência com que recebiam os descobridores, a facilidade com que se fizeram conduzir às suas naus a curiosidade com que assistiram aos seus atos litúrgicos, revelavam, no índio brasileiro, a melhor intenção de convivência, a absoluta ausência de sentimentos xenófobos. Tinham seus costumes, seus hábitos, suas crenças, seus deuses, suas lendas, seus heróis, sua culinária. Paleolítica ou neolítica, era uma civilização, uma raça tão sadia quanto viril em fácil comércio com a natureza e que inspiraria, antes da romântica de Alencar, na própria Europa escritores do porte de Chateaubriand, sociólogos como Rousseau e, mais de uma vez, pronunciamentos do Papado, tanto quanto à humanidade dessa gente como contra a sua escravização.

Essa cultura indígena não foi preservada, antes absorvida, inicialmente, quando o colono português precisava do seu braço e do seu ânimo, para repelir outros invasores, facilitou-se a miscigenação e, acima da absorção cultural, nos dois primeiros séculos predominava a língua aborígene. Depois, pacificada de invasões a faixa litorânea; miscigenadas dezenas de tribos com o colono português, encorajada a penetração interiorana, pela busca do El Dorado, na epopéia das Bandeiras, na cata às minas, no adentramento da civilização do couro ou na exploração de reservas florestais ou nas fainas monocultoras — outro tratamento se passou a dar ao gentio, principalmente nos fins do século XIX, com o experimento da colonização alemã no sul do País.

Pior do que a eliminação de uma cultura a desmoralização de uma raça, a expulsão dos gentios do seu "habitat", era o seu massacre, mais um genocídio no Continente que se pretendia civilizado.

5. Deve-se assinalar, segundo nos indica o projeto, como reconheceram antropólogos e indigenistas, que, no Brasil, havia centenas de tribos, cada qual com individualidade própria. Não apenas as grandes famílias do litoral leste, nem tô-

das aparentadas nos grandes ramos gês e tapuias, tupis mais próximos do equador, ou guarapis a altura do trópico de capricórnio; mas também aquelas que descendiam de troncos da América Central e se espraiavam pelo vale amazônico. Decerto poderia parecer à primeira vista, por um conjunto de costumes comuns e crenças aparentadas, que compreendiam uma só cultura os índios brasileiros. Mas o contrário disso se esclarece em toda a vasta literatura que se construiu, com informes de pesquisa científica, em torno do nosso aborígene. Tanto eram diversos em cultura que, mais de uma vez, foi necessária a intervenção dos catequistas para que não se dizimassem tribos inteiras na luta fratricida, com requintes de ferocidade na antropofagia guerreira. Essas lutas, tamanhas e cruas rivalidades, revelam, tanto quanto o mais aprofundado exame de usos, costumes e culturas, que as múltiplas tribos amavam preservar a sua unidade senão étnica ao menos cultural. Se, no litoral, houvera antes, aqueles que se diriam com tendências talvez cosmopolitas — se por cidade se tomam suas primitivas tabas — capazes de união familiar com os colonos, desde que também seus aliados nas guerrilhas contra piratas e flibusteiros, tanto mais marchamos para o interior do País, quanto mais se diversificam essas tribos, cada qual menos permeável a adaptar-se a outras formas de civilização, diferentes dos seus costumes autóctones.

Chama a nossa atenção a mensagem para esse problema que não escapou a todos quantos se dedicaram à tarefa da defesa e proteção do índio brasileiro. É que o respeito a individualidade tribal será responsável pelo êxito de uma verdadeira política indigenista, na medida em que pretenda não absorver e eliminar, mas salvaguardar o que resta de uma das raças formadoras da nossa nacionalidade.

6. Sustenta a proposição governamental ser necessário preservar o índio em seu

próprio "habitat". O que ainda resta dessa raça primitiva de legítimos e naturais proprietários da terra brasileira é, decerto, aquela parte que demonstrou mais rebeldia à absorção. Talvez sejam eles os menos aculturáveis, ou mesmo os de cultura mais atrasada. Mas não se pode desprezar a hipótese de tratar-se de um povo em decadência, coartado em seu desenvolvimento natural pela invasão "civilizadora", que tantas vezes se traduziu pela reação impotente contra o bandeirante que lhes preava as mulheres, aprisionava os caciques, flagelava os pagés e levava-lhes as cunhatãs e os curimins para a serventia das senzalas.

O índio brasileiro, depois de absorvidas as suas melhores estirpes — dos Tibiriçás, Arcoverdes, Araribóias e tantos outros, que enchem de belas páginas de civismo a nossa formação histórica — ficou, insulado nos desvãos insalubres das terras baixas e dos vales úmidos da floresta tropical, como uma raça aterrorizada, inferiorizada, desmoralizada. Aos espaços das fugas, nos intervalos das localias, inferiorizados em armas, desorganizados pelas lutas fratricidas, eram presas fáceis dos grileiros, dos invasores de terras, dos desmatadores, dos pioneiros da indústria extrativa no interior do País. Tiveram que aproximar-se cada vez mais das terras menos habitáveis pelos civilizados. Aclimatando-se às selvas mais ínvias em espaços cada vez menores para o seu tipo de vida econômica, de caçadores e pescadores, que carecem de mais amplos espaços territoriais, também mais frágeis se tornavam no contacto com uma civilização que a cada dia mais se diversificava e se distanciava da vida primitiva. Decerto no século XVI mais fácil era a adaptação do gentio à vida do colono português. Mas, no fim do século XIX, enquanto os silvícolas haviam sido degradados durante quatrocentos anos, os colonizadores brancos ou mestiços tinham evoluído para novas formas citadinas e metropolitanas de vida. Ampliada essa distância temporal, mais difícil a tarefa a aculturação.

E não é só. Os primitivos colonizadores, quando careciam da ajuda do silvícola, decerto encontraram meios e processos para tornar menos perigosa a catequese. Os portugueses é que se adaptaram à sua culinária e até utensílios de cozinha, no sertão, guardam hoje nomes indígenas, incorporados ao nosso idioma. Só depois é que se dedicaram à importação de condicionamentos europeus e asiáticos e os mestiços eram mais adaptáveis que o selvagem puro a essas modificações. Ora, hoje, se a civilização penetra, inopinadamente numa tribo, esse choque é prejudicial à sobrevivência do índio. São eles sobretudo pouco resistentes a certas doenças dos civilizados. A influenza, que este suporta até sem remédios, com os anticorpos que a sua economia orgânica fabrica, pode dizimar, em alguns meses, tribos inteiras. A tuberculose e sífilis, a lepra, as doenças venéreas, tomam, entre os selvagens, aspectos tipicamente virulentos e o simples contágio é, para eles, morte certa. Milhares de observações têm sido feitas nesse sentido. Daí porque justificada a preocupação que figura no projeto governamental, de preservar a vida do índio em seu próprio "habitat".

7. O outro aspecto importante é o da defesa do patrimônio indígena. Embora omissa, a respeito das terras indígenas a Constituição de 1891, uma ampla legislação anterior cuidava do assunto. Os indigenistas brasileiros jamais perdoaram ao legislador constituinte republicano o esquecimento votado ao problema, tanto mais quanto, sob influência do positivismo, pregava-se, então, um tratamento humanitário aos selvagens, e homens como Couto de Magalhães e Rondon defendiam a posse, por eles, das terras que ocupavam.

Mas a magnífica atuação desses e outros bravos indianistas, tão bem ressaltada na exposição de motivos do Ministro do Interior, fez com que se procurasse lavar a mancha do imperdoável esquecimento. Assim, a Constituição de 1934 dispunha em seu art. 129:

"Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las."

Se tal princípio foi, mais de uma vez, desrespeitado, apesar da existência do Serviço de Proteção aos Índios e da vigilância intemerata do Marechal Rondon, não se excusou de repeti-lo a Carta de 1937, declarando, em seu artigo 154:

"Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes porém, vedada a alienação das mesmas."

A transcrição, quase *ipsis litteris*, aparece no art. 216 da Constituição de 1946:

"Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem."

Finalmente, a Constituição vigente, no artigo 4.º:

"Incluem-se entre os bens da União:

.....  
IV — as terras ocupadas pelos silvícolas.

E afirma, no artigo 186:

"É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes."

Agora não se exige aquela localização permanente das Constituições exteriores, que ensejava litígios, querelas e grilos" escandalosos ante a indiferença dos Poderes. Assegurava-se, na verdade, a posse permanente as que habitam. Deve-se estender o que é o *animus residendi* de gentes nômades que vivem da caça e da pesca em seus processos primitivos, com alguma agricultura tipicamente extensiva. Não se encontram, ainda, delimitadas essas áreas, embora apresentadas mais de

uma vez, proposições a respeito, na Câmara dos Deputados. Entretanto, não tem sido tão difícil identificar a posse indígena e mais de uma vez se cumpriu, no País, sentença judicial anulando vendas de terras indígenas, usufruto, garantia real e locação delas, contra as quais não se pode intentar a ação de usucapião; e mais de uma rescisória já foi aceita, dentro do prazo para preclusão, por adjudicação de tais terras a terceiros, em infringência ao mandamento constitucional, a partir de 1934. Decerto, nesses 43 anos muitas terras perderam os índios, quase tantas quantas lhe foram roubadas no decurso de todo o século passado. Se, antes, se tinha essa posse transmissível como herança, dentro da tribo, é de entender-se hoje que sejam deles enquanto haja índios no País, do domínio da União, na forma do art. 4.º, item IV, da Constituição em vigor.

Como consequência do primeiro texto constitucional que tratou da matéria, versado nas Cartas que se lhe seguiram, são, segundo doutrina Pontes de Miranda, " nenhuns quaisquer títulos, mesmo registrados, contra a posse dos silvícolas, ainda que anterior à Constituição de 1934, se à data da promulgação havia tal posse".

As ações de posse e de reivindicação, informadas apenas pela prova da posse anterior, invocável o art. 180 do Código Civil, se tais terras hajam sido transferidas, em ação constitutiva negativa contra os títulos e contra os registros, são meios hábeis para a garantia desse patrimônio indígena.

Há portanto, um universo de consequências jurídicas, no que tange à defesa do patrimônio material do índio.

E decerto uma fundação está muito mais aprestada à sua manutenção e preservação do que um serviço público que, em meio século de existência, não conseguiu, sequer, promover a demarcação dessas terras, *ad perpetuum rei memoriam*.

8. Por que uma autarquia? A resposta se encontra, ainda, na exposição de motivos do Senhor Ministro do Interior: "Uma pessoa jurídica de direito privado, cuja flexibilidade e autonomia são evidentes, facilitará o encontro de formas mais adequadas de ação social mais próxima a promover o amparo do aborígene, sua defesa e resguardo contra o extermínio e a opressão, sua libertação do pauperismo, sua integração final sem impedições e entraves burocráticos".

Reconhece, ademais, o Senhor Ministro do Interior, que a direta gestão, pelo Estado, dos bens indígenas, resultou em rotundo fracasso, "por falta de verbas, inabilitação do pessoal e burocratização excessiva".

Não poderia, além disso, recorrer a qualquer tipo de empresa de fins lucrativos: o patrimônio indígena não deve ser objeto de lucro comercial de terceiros, mas um meio para assegurar a sobrevivência econômica das tribos remanescentes.

Numa Fundação, tipicamente assistencial, cultural e até mesmo com apreciável finalidade científica — ambiente ideal para o prosseguimento dos estudos de antropologia brasileira — poderão ser mobilizados quantos indigenistas existam no País; instituições nacionais e internacionais irão ao seu encontro; os que ainda existam interessados em conhecer e preservar o que nos resta de um dos mais importantes grupos formadores da nossa etnia; todos capacitados a colaborar com essa instituição que será suficientemente ajudada e humanisticamente compreendida, o instrumento da gratidão de um povo aos descendentes dos nossos primitivos brasileiros espoliados.

9. A proposição governamental parece-nos modelar, na sua concepção filosófica, na sua disciplina jurídica, na perfeita obediência à técnica legislativa, na plena conformação à nossa sistemática civil e constitucional.

Define, já nos itens do artigo 1.º, todo um universo de finalidades, a começar

pelo estabelecimento das diretrizes que definem a nova política indigenista. Protege realmente o índio e suas instituições e comunidades tribais; promove a garantia da posse das suas terras e o usufruto exclusivo dos seus recursos; assegura a preservação do seu equilíbrio biológico e cultural, no contacto com a civilização; resguarda-lhe a aculturação espontânea, para que sua evolução sócio-econômica se processe indene às mudanças bruscas. A obtenção de tais resultados é garantida pela gestão do patrimônio indígena, conservado, ampliado e valorizado; pela promoção da assistência médico-sanitária, da educação de base apropriada à progressiva integração na sociedade nacional; pelo exercício do poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias referentes à proteção do índio.

10. Constitui-se o Patrimônio da Fundação pelo acervo do S.P.I., do C.N.P.I. e do P.N.X., dotações orçamentárias e créditos adicionais; subvenções e doações de pessoas e entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais; rendas e emolumentos de serviços a terceiros; finalmente, pelo dízimo da renda líquida anual do patrimônio indígena.

A inovação do dízimo, prevista no item V do art. 2.º do projeto inspira-se no artigo 431, parágrafo único do Código Civil, onde se declara: "Não tendo os pais do menor fixado essa gratificação (prevista no "caput") arbitrá-la-á o juiz, até dez por cento, no máximo, da renda líquida anual dos bens administrativos pelo tutor".

Foi uma feliz inspiração do autor do projeto indo encontrar, no instituto da tutela, uma forma de compensar a Fundação pela administração do patrimônio indígena.

Afinal, a condição de tutelado do índio brasileiro está definida no artigo 6.º, parágrafo único do Código Civil:

"Os silvícolas, ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regu-

lamentos especiais, o qual cessará à medida em que se forem adaptando à civilização."

Quando o Decreto n.º 5.484, de 27 de junho de 1928, os classificou em nômades, arranchados ou aldeados, pertencentes a povoações indígenas ou promíscuos com civilizados, considerou-os pertencentes aos três grupos incapazes de negócios com os civilizados sob pena de nulidade, salvo quando representados por inspetor competente ou quem lhes fizesse legalmente as vezes.

Em consequência, a gestão dos bens dos silvícolas coube, desde a sua instituição, ao Serviço de Proteção aos Índios. Absorvendo-o, agora, a Fundação é a gestora do seu patrimônio, justificando-se, plenamente, que se beneficie do dízimo da tutela aliás, anteriormente ao Código Civil, já reconhecida pelo Decreto número 9.214, de 15 de dezembro de 1911.

11. O projeto torna, assim, distintíssimos o patrimônio indígena e os meios da própria Fundação, que disporá de recursos financeiros para o atendimento das duas despesas, isentos os seus bens, rendas e serviços de impostos federais, estaduais e municipais, na forma de letra "c" item II, do art. 20 da Constituição.

A administração do patrimônio indígena visará à emancipação econômica das tribos, ao custeio dos serviços de assistência aos índios e ao próprio acréscimo patrimonial, cumprindo à Fundação, mesmo independentemente da supervisão ministerial, a prestação de contas da gestão do Patrimônio Indígena ao Ministério do Interior e respondendo pelos danos que lhe forem causados pelos seus funcionários, com ação regressiva contra o empregado ou responsável, nos casos de culpa ou dolo.

12. A extinção automática do S.P.I., do C.N.P.I. e do P.N.X. deflui da própria criação do novo instrumento que sucederá a esses órgãos na instauração de uma nova política indigenista no País. Mas

aqui enfrenta o projeto, com apreciável descortínio e alhardia, um problema de maior importância: o aproveitamento do pessoal existente naqueles órgãos, desde que o seu próprio, no futuro, será recrutado segundo a disciplina da Legislação trabalhista. Considerados tais quadros em extinção, as suas normas serão fixados em decreto presidencial. Prevê-se, no entanto, possam optar, durante a extinção gradativa, por servir à Fundação segundo a Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo regime dos Estatutos, pendente a matéria de regulamentação executiva. Os servidores desnecessários, serão aproveitados em órgãos federais, estaduais ou municipais, mediante convênio, reservando-se à Fundação o direito de requisitar os que considerar necessários nos três planos da administração, possível, em tal caso, a opção pelo regime da C.L.T.

13. Os artigos 9 a 11 do projeto ainda disciplinam a transferência de recursos dos órgãos extintos à Fundação autorizada a examinar os acórdãos, convênios, contratos e ajustes por eles firmados, garantindo todos esses recursos e bens com os privilégios da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade, os prazos processuais, as ações especiais e executivas, juros e custas.

14. Finalmente, o art. 12, confia à Fundação elaborar e propor ao Executivo Anteprojeto de Lei, para exame pelo Congresso Nacional dispendo sobre o Estatuto Legal do Índio Brasileiro, além de obrigá-la a submeter ao Presidente da República, trinta dias após a sanção da lei, os Estatutos da Fundação Nacional do Índio.

Desde a Lei de 27 de outubro de 1831, outorgando a tutela orfanológica ao silvícola, ao Decreto n.º 52.339, de 8 de agosto de 1963, cerca de trinta diplomas legais procuraram, no espaço de 132 anos, disciplinar a proteção ao índio brasileiro. Mas o quadro esboçado na exposição de motivos ao presente projeto demonstra

a inanidade desses esforços baseados numa filosofia inspirada na catequese seicentista, hoje superada pelo verdadeiro ecumenismo cristão. Não se trata mais, de impor ao índio uma civilização, mas de ampará-lo, realmente, protegendo-lhe a cultura, fazendo-o evoluir natural e espontaneamente no seu "habitat", assegurando-lhe um patrimônio que as leis sempre lhe reconheceram, em suma, procedendo segundo os melhores mandamentos do Instituto da curatela, não para "civilizá-lo" em uma geração, mas para recuperá-lo, respeitando-lhe a dignidade humana, em quantas gerações seja necessário.

Isto é tarefa de uma Fundação que poderá pagar, em desinteressados serviços, apoiada no mais puro idealismo, uma dívida de quatro séculos àqueles que a nossa civilização não teve condições de absorver, não por culpa do índio brasileiro, mas pela solércia, ambição desenfreada, incúria ausência de humanismo e falta de verdadeiro espírito cristão do civilizado.

#### Antecedentes históricos

Não pretendemos fazer ao brasileiro, em geral, a injustiça de afirmar que se despreocupou da situação do aborígine. Bem ao contrário, desde a pregação pioneira de José Bonifácio, entusiasticamente citada na exposição de motivos, um numeroso elenco de leis e decretos procurou, com uma constância digna de louvores, equacionar o problema. Mais de trinta estatutos legais, no espaço de 132 anos — mais de um por quinquênio — demonstram que o Governo brasileiro não descuroou da sua obrigação de assistir ao silvícola brasileiro mas fê-lo desastrosamente. Apesar de verificar-se, desde os primeiros estudos no século XVI, que os índios tinham seus próprios padrões culturais, a civilização europeia pretendia impor-se a todo custo, desconhecendo que determinadas tribos não podiam tão depressa aculturar-se como pretendiam os civilizados.

2. O que a história registra, dos primeiros contactos entre o português e o índio brasileiro, é a aceitação quase idílica do colono quando tuchauas e pagés lhes ofereciam, prazerosamente, as filhas em casamento. O que se observou, logo em seguida, no litoral do Rio de Janeiro e de Pernambuco, foi o selvagem acudir ao português, na luta contra as invasões fluminenses e flamenga. Por outro lado, os depoimentos dos primeiros historiadores assinalam a tendência espontânea não só à miscigenação racial mas às trocas culturais, decerto facilitadas pela ação catequética dos padres católicos, ajudando a "ampliar a Fé e o Império". Houve depoimentos de antropofagia, de violência, de ataques inopinados dos gentios. Mas isso não se deve a uma especial animadversão aos portugueses, senão é de debitar-se ao espírito guerreiro das tribos, que também se enfrentavam em batalhas de extermínio com aquêle orgulho primitivo decantado nos "Timbiras", de Gonçalves Dias, com aquela longanimidade, por vèzes, ao adversário, que se registra em páginas de Alencar.

Foi um prodigioso caldeamento.

Mas, cessadas as agressões fribustelras à costa, cansadas as terras da agricultura predatória das queimadas — dos portugueses e não dos índios, que sabem quanto o fogo espanta a caça — o colono precisou de novas glebas para pasto ao gado, ou se aventurou à busca de minas ou descobriu novas explorações extrativas. O índio não assimilado, a partir do século XVIII, não era menos primitivo que aquêle encontrado no litoral, à época do descobrimento. Tinha consciência da necessidade de grandes extensões de terras, para a suficiência da caça e da pesca. Sabia o quanto a presença do colono, com as suas ruidosas armas, contribuía para a fuga das aves, das antas, das capivaras, dos coatis, das quelxadas, em suma, de todos os animais silvestres de que se alimentava. Passou a reagir, violentamente, à expropriação. E lutas tremen-

das se travaram nos últimos aldeamentos, expulsos a ferro e fogo os gentios para o recesso das florestas, antes quase inabitadas.

3. Quando, no início do século XIX, José Bonifácio lançou os fundamentos de uma política indianista, talvez a população silvícola no País não ultrapassasse duzentas mil pessoas. Mas ainda muitas tribos se localizavam numa faixa não mais de 300 quilômetros distante do litoral. Havia, assim, uma certa vizinhança entre o civilizado e o gentio. Nem sempre a fronteira viva das disputas, que, no entanto, se acendiam quando os vaqueiros se adentravam nessas reservas, ou quando se anunciava o surgimento de nova atividade extrativa. Ocorreria, antes, a determinação de Pombal, expulsando os jesuítas e, de um certo modo, foi destruída a ação catequética quando os padres seculares preferiam, antes que conquistar o gentio, servir à desobriga dos colonos, fazendo vistas grossas à preação dos índios e aos ataques armados contra as tribos.

A tutela orfanológica outorgada ao silvícola era, porém, o reconhecimento de que o primeiro Governo Imperial se interessava pela sua sorte. Já um Decreto de 3 de julho de 1833 encarregava da administração dos bens dos índios os Juizes de Órfãos. Não é muito difícil imaginar como se processou semelhante assistência, principalmente quando os "homens bons", dos conselhos municipais, os intendentes e os próprios magistrados pretendiam ampliar suas posses, tomando as terras dos índios. A situação não melhoraria muito quando, pelo Regulamento de 15 de março de 1842, foi incluída na competência dos Juizes de Órfãos a administração dos bens pertencentes aos índios (art. 4.º, inciso 12).

Os últimos atos imperiais sobre os silvícolas são os Avisos de 21 de outubro de 1850 e 29 de maio de 1862, o primeiro incorporado aos próprios nacionais as terras dos índios, intenção que se reedita claramente, agora, na Constituição de 1967.

4. Foi fértil a República em atos legislativos e executivos, versando o problema. O Decreto n.º 8.072, de 20 de junho de 1910, criava o Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais, aprovando o respectivo Regulamento, posteriormente alterada essa sistemática legal pelo Decreto n.º 9.214, de 15 de dezembro de 1911. O Marechal Rondon, afastando-se voluntariamente da tropa no sentido das missões humanitárias que lhe ditavam as convicções positivistas, assume a liderança da pacificação das tribos, com a nobilíssima intenção, que transmite a cada um dos seus auxiliares de antes deixar-se imolar do que matar um silvícola. E, onze anos decorridos daquela modificação legal, surge o Decreto n.º 5.484, de 27 de junho de 1928, que regula a situação jurídica do Índio. Em 1930, o Decreto número 19.433, de 26 de novembro, integra o S.P.I. no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, a pior solução que se poderia encontrar, com a anarquia que se deflagraria sobretudo pela escassez de verbas e a indiferença dos Ministros de Estado.

Com o Decreto n.º 24.700, de 21 de julho de 1934, passa o S.P.I. para o Ministério da Guerra, ingressando numa fase áurea, pois eram sobretudo militares os mais vocacionados para a tarefa de salvaguardar a sobrevivência das tribos. Novo Regimento do Serviço é aprovado pelo Decreto n.º 736, de 6 de abril de 1936 e, pelo Decreto n.º 911, de 18 de junho desse ano, passa o S.P.I. à subordinação do Estado-Maior do Exército. Nova e triste experiência se inicia em 1939 quando, pelo Decreto-Lei n.º 1.736, de 3 de novembro, o S.P.I. se subordina ao Ministério da Agricultura. O desastre não é esconjurado nem pela criação do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (Decreto n.º 1.794, de 22 de novembro) nem pela sua nova organização estrutural (Decreto-Lei n.º 1.886, de 15 de dezembro do mesmo ano).

5. Essa farta legislação não consegue disfarçar a penúria do S.P.I. Em 1940 dois Decretos-Leis (n.º 2.343, de 27 de junho e 2.583, de 14 de setembro) dispõem sobre a aplicação dos créditos que lhes são destinados. Aprova-se-lhe novo Regimento pelo Decreto-Lei n.º 10.652 de 16 de outubro de 1942. Mas o Ato de 12 de novembro desse ano transfere o acervo da Comissão Rondon do Ministério da Guerra para o Ministério da Agricultura. Daí por diante, uma plethora de mandamentos legais, nada menos de dez decretos, até 1958, cuida, apenas, de interesses do pessoal, de modificações do Regimento, da ratificação de convenções ou do "Dia do Índio", a ser comemorado a 19 de abril. Em 1963, baixam decretos, referentes ao organograma e ao Regimento do S.P.I. Do Índio mesmo, praticamente não se cuida. A Imprensa noticia a sucessão de escândalos ocorridos no Serviço, de "grilos" à propriedade indígena, de massacres nos seringais, de queixas dos tuchauas, vindo mendigar socorro na Capital da República.

Essa a "via crucis" do silvícola, na vida republicana, coincidente com o relato da decomposição do S.P.I.

Curta história. Há, decerto, passagens de raro heroísmo de alguns sertanistas, fidelíssimos à pregação de Rondon, deixando-se matar na sua faina de atrair índios bravos. Aparecem, porventura, na Amazônia, as missões salesianas repetindo o esforço dos jesuitas do século XVI. Mas o resto é a vergonha de uma raça humilhada, conspurcada, escravizada, roubada e vilipendiada pela ganância predatória das últimas penetrações das indústrias extrativas no interior do País.

#### Uma Política Indigenista

As relações entre o civilizado e o silvícola brasileiro, durante quatro e meio séculos, podem perfeitamente ser compendiadas em quatro fases principais:

- a) a da catequese católica;
- b) a do indianismo romântico;

- c) a do indigenismo republicano;
- d) a nova fase humanística.

Das três primeiras a mais profícua foi, na verdade, a do século XVI, quando os Jesuítas, os Padres da Congregação de São Felípe de Nery, capuchinhos e franciscanos defendiam o gentio da ganância do colono, protegendo-o contra a violência, deprecando, tantas vezes, a El Rei, pela sobrevivência da raça ameríndia. Os vultos de Anchieta, de Vieira, de Bernardes, de Navarro, nas suas sotalnas negras que envolviam verdadeiros apóstolos, nas sandálias que se apoiavam no pó dos sertões, naquela fé que nasceu nas ordens seculares posteriores à Reforma Protestante, estão verdadeira e justamente colocados no Panteon da nossa história.

Mas essa fase se caracteriza pela imposição da Fé. Decerto algumas vezes o zelo apostólico se traduziu pela necessidade imperativa de "conquistar almas a Cristo", quando se dizia que "fora da Igreja Católica não há salvação". Os Colégios da Bahia e de Piratininga, no entanto, não eram apenas para rudimentos de catecismo, senão também para instrução técnica do catecúmeno até com algumas luzes de humanismo.

O índio literário aceitou isso. Mais numeroso que o colono, sua lingua gentia inicialmente se impôs, aprendia pelos padres, batizando vilas e cidades, espécies vegetais e frutos, melzinhas e rios, pratos e trens de cozinha, hoje milhares de vocábulos incorporados ao nosso idioma, numa contribuição bem maior que a dos dialetos africanos.

2. A fase do indianismo romântico é muito mais literária do que assistencial ou integradora. A partir dos meados do século XVIII, gloriavam-se os nossos mamelucos da genealogia tupi-guarani. Nos seus prenomes e sobrenomes tinha toques de nobreza a presença de uma palavra indígena. Exaltava-se a participação da coragem do aborígene nas lutas contra

os invasores holandeses e franceses. Romances e poemas, de arcades de Minas Gerais, da Bahia ou da Província fluminense, mostravam o selvagem com a nobreza de um gentleman, a bravura de Poti, a sagacidade de Arcoverde, a altanería de Araribóia. Também São Paulo, apesar das tropelias dos bandeirantes, estimava o nome gentio. Entraram em moda os estudos antropológicos. Falava-se no índio como se fôra uma raça extinta pela miscigenação, as tribos restantes por muitos entendidas como bugres irrecuperáveis. Mas, no interior de quase todas as províncias, havia dezenas de tribos abandonadas à própria sorte, quando não vez por outra dizimadas pelos arcabuzes dos mateiros.

Num segundo tempo dessa fase, a partir do primeiro quartel do século XIX, surge a preocupação protecionista. Mas ainda informada pelo desejo de catequese. Intenta-se uma disciplina jurídica destinada a garantir, também, a propriedade indígena. Procedem-se à redução de algumas tribos. E, na Guerra do Paraguai, os brasileiros vão ver, na insuperável bravura dos guaranis, que os índios não haviam perdido, ao menos na proximidade do velho território das Missões, sua vocação guerrilheira.

3. Instaurada a República, notado o imperdoável esquecimento da Constituição de 1891, que se descuidara da existência dos índios, a pregação positivista advoga, entusiásticamente, a revalorização dos primitivos donos da terra. Surgem as figuras oraculares de Rondon e Couto de Magalhães, dentre muitos. Criase, finalmente, o Serviço de Protecção aos Índios, pretendendo mobilizá-los na ocupação económica do território, ao lado de caboclos semi-civilizados. Advertem-se os positivistas do erro dessa orientação e reformam o Serviço. Começa a pregação segundo a qual o índio deve ser atraído, como irmão; nunca maltratado e expulso. O novo indigenismo faz evoluir aquêles princípios bási-

cos propostos por José Bonifácio para uma nova conotação: deve conservar-se o índio em seu "habitat". Mas, paralelamente, as missões religiosas — que os positivistas tanto repeliam — continuam catequizando. Nem sempre com êxito, pois muitos padres preferem tomar o partido de seringueiros, desmatadores e outros sertanistas, que apenas pretendem as terras indígenas e seus produtos.

Essa fase, tirados alguns rasgos que a história registra, de grandeza humana individual, corresponde ao maior abastecimento e insulamento das tribos. Tornando astuto pela própria fraqueza, o índio se degrada, aceitando os vícios dos brancos, destruídos os seus laços familiares, esquecidos os seus deuses, subestimada e inferiorizada a sua cultura.

4. Pretende a Fundação Nacional do Índio inaugurar uma quarta fase. Ela deve caracterizar-se pela preocupação de preservar, ao mesmo tempo, as culturas indígenas capazes de sobrevivência e lenta aculturação; pelo intuito de demarcar as propriedades dos silvícolas, inalienáveis, de molde a que garantam a sobrevivência do gentio, segundo os seus padrões naturais de exploração econômica; não violentar os padrões culturais das tribos e acudir sanitária e psicologicamente os indivíduos; finalmente, tornar produtivo o seu patrimônio, capaz de sustentá-los, à semelhança do que ocorre nos Estados Unidos.

Digna realmente — e desejamos atendidos todos os seus melhores propósitos — esta nova de ser denominada fase humanística. Corresponde, decerto, ao novo ecumenismo cristão. Não convivem apenas as crenças cristãs; nem estas apenas com as religiões monoteístas universais; mas também até mesmo com a irreligiosidade de algumas nações e, necessariamente, com aquelas vivências politeístas, em que o Deus único se apresenta antes pela adoração de cada uma das suas manifestações do que por aquela unicidade que exige, de fato muito mais ampla compreensão teológica.

O índio, agora, não é objeto de catequese, mas pessoa humana que se quer proteger, defender, felicitar.

A exposição de motivos do Excelentíssimo Senhor Ministro do Interior, que encaminhou ao Congresso esta proposição, aclara suficientemente esses intuitos. Que merecem, inegavelmente, o apoio patriótico e as aivissaras cívicas do nosso humanismo cristão.

**Emenda n.º 1 ao Projeto de Lei  
n.º 16/67 — C.N.**

Acrescente-se ao art. 6.º um parágrafo:

"Art. 6.º — .....

**Parágrafo único** — Os direitos e obrigações dos órgãos extintos são transferidos à Fundação automaticamente, no ato de sua instituição."

**Parecer**

Pretende a emenda assegurar explicitamente sejam transferidos à nova instituição os direitos e obrigações dos órgãos extintos e nela automaticamente absorvidos.

As considerações que se seguem demonstrarão entretanto a desnecessidade e a improcedência dessa explicitação.

Reclamam a técnica legislativa e a arte de fazer as leis que o texto legal não contenha palavras inúteis, expressões supérfluas, dispositivos redundantes ou reiterativos que venham a infringir os requisitos de concisão e síntese de que se deve revestir a redação preceptiva.

Desnecessário é o acréscimo do parágrafo, como proposto, e assim porque, primeiramente a norma que êle visa estatuir já deflui, por necessidade lógica e jurídica, de todo o contexto, constituindo, além disso, um irrefutável corolário das premissas postas no Projeto.

Na verdade está evidente no projeto que a Fundação Nacional do Índio é a sucessora dos órgãos extintos e, como sucessora transferem-se-lhe os patrimônios respectivos, no sentido jurídico, isto é, todo

o conjunto de direitos e obrigações, subrogando-se a sucessora na mesma posição jurídica da sucedida.

O princípio jurídico da sucessão dos entes jurídicos, nesses termos, é inconteste em todos os campos de Direito e válido, inclusive, no setor do Direito Administrativo.

Dêsse modo, o parágrafo nada acrescentaria substancialmente, ao texto, sendo inócua reiterar o que já está firmado da maneira inequívoca.

Mas não se restringe a êsse aspecto a importância Jurídica da emenda.

De fato, as obrigações assumidas e as relações jurídicas estabelecidas pelos órgãos administrativos de proteção aos índios não o são habitual e geralmente, em nome e por conta do próprio órgão, como parte substancial, e sim como administradores e gestores do Patrimônio Indígena acervo de direito e obrigações perfeitamente distinto do patrimônio público.

Isso decorre do regime tutelar a que, pelas leis é submetido o índio brasileiro, afetado de incapacidade civil relativa sendo o órgão público, em relação a sua pessoa e aos seus bens um representante e um administrador.

Do mesmo modo que o tutor ou o curador, ao estabelecer uma relação jurídica em nome do assistido ou representado, não vincula o seu próprio patrimônio mas o patrimônio do tutelado ou curatelado, assim as obrigações assumidas pelos órgãos que serão extintos vinculam e oneram o patrimônio indígena, que pelas mesmas obrigações responde.

Ora, o Projeto não afeta, pelos seus dispositivos o conjunto patrimonial dos silvícolas.

Ao Patrimônio indígena estão asseguradas as características próprias da conceituação jurídica pertinente, quais sejam a sua titularidade, a unidade, a continuidade e a responsabilidade pelas dívidas contraídas.

A existência e a permanência desse Patrimônio constituem a garantia do cumprimento das obrigações e a perduração das relações jurídicas.

Vê-se, portanto, que, também, sob êsse aspecto é desnecessário insistir na proposição, desde que restam inalterados o Patrimônio Indígena e os respectivos vínculos jurídicos.

Sob qualquer prisma, a emenda é desnecessária, já estando atendidos os seus propósitos e como o supérfluo compromete a concisão e o rigor técnico dos textos, damos parecer por sua rejeição.

#### Emenda n.º 2 do Projeto de Lei n.º 16/67 — C.N.

O art. 10, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 10 — Fica a Fundação autorizada a examinar os acordos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNX, podendo ratificá-los modificá-los ou rescindi-los, com prejuízo ao direito adquirido por terceiros, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do artigo 150 e §§ 3.º e 22 da Constituição.

**Parágrafo único** — Ao ato jurídico perfeito firmado pelo SPI, CNPI e PNX com terceiros, que deva ser examinado pela Fundação, não se aplicará qualquer efeito suspensivo pela via administrativa até solução final dada pelo Poder Judiciário."

#### Parecer à Emenda n.º 2

O art. 10, do Projeto encaminhado pelo Executivo assim dispõe:

"Art. 10 — Fica a Fundação autorizada a examinar os acordos, convênios, contratos e ajustes firmados pelo SPI, CNPI e PNX, podendo ratificá-los, modificá-los ou rescindi-los."

Embora aceitando a valla da proposição aí expressa, a emenda visa estabelecer um condicionamento àquela faculdade pelo acréscimo de cláusula restritiva no próprio caput do artigo e pela adição de um parágrafo ao texto original.

Pretende, em suma, a emenda oferecida que o exame de acordos, convênios, contratos e ajustes, a que está autorizada a Fundação, para efeito de rescindi-los, modificá-los ou ratificá-los, esteja às seguintes condições:

A) que não haja prejuízo ao direito adquirido por terceiros, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, nos termos do art. 150, §§ 3.º e 22 da Constituição do Brasil;

b) que ao ato jurídico perfeito, firmado pelo SPI, CNPI e PNK, com terceiros, que deva ser examinado pela Fundação não se aplicará qualquer efeito suspensivo pela via administrativa até solução final, dada pelo Poder Judiciário.

A inadequação jurídica do proposto se mostra de todo evidente.

Um mandamento legal novo não cai no vácuo, mas se insere num ordenamento jurídico preexistente, em que se integra e entrosa. Sobretudo tem como pressuposto a norma constitucional que é fonte da competência legislativa e quadro para a sua validade.

Todos os Poderes estão sujeitos à observância do preceito constitucional e nem por isso é necessário que se repita, a cada passo e a cada lei, essa obrigatoriedade.

A Constituição insere, na enumeração dos direitos e garantias individuais, constantes do art. 150, e remetidos pelo texto da emenda:

“§ 3.º — A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

“§ 22. — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1.º Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.”

Garantias constitucionais normas da mais alta categoria hierárquica, em pleno vigor, não faria sentido jurídico reiterá-las em lei ordinária, indicando que elas devem ser observadas.

Poderiam, acaso deixar de ser respeitadas, no caso, se a Lei não recomendasse? Ou, acaso, adquiririam maior força obrigatória em virtude de recomendação legal?

De certo que não, e é por isso que a adoção da emenda é, sob esse aspecto, de todo incabível.

Devesse o legislador lembrar, em cada lei, aos seus aplicadores, a vigência da Constituição então seria de editar caso por caso, todo o texto da Lei Maior.

É lição, e realidade fundamental, que as diversas leis se compõem num todo orgânico para constituir o Direito Positivo do País e a ordem jurídica vigente, e como um todo se aplica.

Assim, em qualquer caso e em qualquer circunstância o aplicador da lei terá de resguardar a observância das demais normas jurídicas pertinentes notadamente dos preceitos supremos advindos da Carta Magna.

É inútil, é redundante, é supérfluo, é inadequado dizer-se assim, no texto de uma lei ordinária específica, quando já está dito, com toda ênfase obrigatoriedade e adequação na sede e na instância jurídicas próprias, isto é, na Constituição. Carece também de procedência o acréscimo constante do proposto parágrafo único.

Não temos o sistema do contencioso administrativo, mas vive, entre nós, o sistema judicial para a Administração. De acordo com esse sistema cabe sempre ao Judiciário o controle da constitucionalidade e da legalidade dos atos administrativos.

Mas importaria acentuar a circunstância, no Presente Projeto, quando todas as instituições jurídicas confirmam a estrutura judicialista da Administração? Não estará contemplada em nossa Carta Mag-

na a garantia fundamental de "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual" (art. 150 § 4.º)?

Entretanto, se em nosso regime administrativo a palavra final cabe ao Judiciário, não se segue que esteja privada a Administração de âmbito próprio de atuação e daquilo que se costuma denominar, na ciência jurídica, como o privilégio da execução prévia.

Impedir que a Administração suspenda, por exemplo, a execução de um ato lesivo ao interesse público, seria afetar os fundamentos éticos e jurídicos do Executivo e comprometer a independência e harmonia dos Poderes.

Aliás, do ponto de vista concreto e dos resultados, a redação do parágrafo conduziria a consequências bem mais amplas do que as intentadas pela proposição, no que se depreende da justificação. Na verdade, a mesma faculdade que fôra dada no artigo seria anulada no parágrafo, porquanto o ato da Administração só poderia ser praticado após o trânsito em julgado da decisão judicial correspondente.

Podemos resumir dizendo que, ao nosso ver, a intenção da emenda é conceder as garantias que a Constituição já concede e estabelecer o sistema de controle judicial dos atos administrativos que já se acha estabelecido.

Data vênica, o objetivo é impróprio, despropositado, inoportuno.

E mais ainda: a redação extrapola da motivação e dos propósitos, induzindo, pelos seus termos, um comando legal que importaria na restrição, na infirmação e no anulamento das atividades normais do Poder Executivo, que lhe são atribuídas basicamente pela Constituição.

São razões que reclamam a rejeição da emenda.

#### Conclusão

Encerrado a sua exposição de motivos, diz o Ministro Afonso Augusto de Albuquerque Lima: "Estamos seguros de que

o Parlamento brasileiro não recusará aprovação a projeto do Executivo com tão alevantados propósitos, para que se pague, finalmente, uma imensa dívida da Nação brasileira."

Queremos saldar uma parte do nosso débito com este parecer favorável à proposição do Executivo. Merece o aborígene brasileiro, pelas tribos remanescentes, cada vez menos numerosas, uma verdadeira tutela dos seus interesses, uma permanente assistência às suas necessidades, um efetivo respeito à cultura remanescente dos primitivos donos deste País, um tratamento condigno, segundo os preceitos humanísticos da nova civilização cristã.

E cremos que a Fundação Nacional do Índio, sob o modelo deste projeto, logo complementada pelo Estatuto do Índio Brasileiro, será o pálio tutelar em que se abrigarão, ao mesmo tempo, a gratidão de um povo à mais injustiçada das suas raças formadoras e a segurança dos nossos aborígenes, livres, finalmente, na escolha do seu destino, libertos do medo, protegidos contra a doença, a fome, a miséria, as injustas agressões, defendido, plenamente, o patrimônio que as nossas leis lhes confiaram.

É o nosso parecer.

D.C.N. (Seção I) de 21-11-67, pág. 3048.

Em 23 de novembro foi aprovado o Substitutivo, ficando prejudicado o Projeto originário do Executivo. A matéria subiu à sanção, transformando-se na Lei n.º 5.371, de 5-12-67 (veto parcial — parágrafo único do art. 10, contrário ao interesse público). (D.O. (I) de 6-12-67, págs. 12224.)

D.C.N. (CN) 24-11-67, pág. 1088.

Decreto n.º 62.196, de 31-1-68

"Aprova os Estatutos da Fundação Nacional do Índio". (D.O. (I) de 2-2-68, págs. 1111.)



## REMEMTIDO A COMISSÃO DE ESTATÍSTICA EM 7 DE MAIO DE 1827

Na conformidade do que participa um Aviso de 3 de Julho do ano passado, para ser presente á Camara dos Senadores, expedi as ordens necessarias para me remeterem as convenientes informações relativas á civilização dos Indios, e agora remetto a V. Ex.<sup>a</sup> os seis Officios inclusos que sobre o referido objecto tenho recebido dos Presidentes das Provincias do Espirito Santo, Goiáz, Paraiiba do Norte, Ceará, São Paulo e Pernambuco, com as datas de 4, e 30 d'Agosto, 26 de Setembro e 3 de Novembro de 1826, e de 22 de Fevereiro, e 5 d'Abril deste anno, para que chegassem ao conhecimento da mesma Camara. Deos Guarde a V. Ex.<sup>a</sup>, Paço em 5 de Maio de 1827 — Visconde de São Leopoldo — Sr. Visconde de Congonhas do Campo.

