

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
**DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA**

JULHO A SETEMBRO - ANO VIII - NÚMERO 31

# SUMÁRIO

## COLABORAÇÃO

"As diversas espécies de lei" — ( <i>Senador Franco Montoro</i> ) .....	3
"Organização jurídica do Notariado na República Federal da Alemanha (um estudo da solução de problemas insolúveis no Brasil)" — ( <i>Prof. A.B. Cotrim Neto</i> ) .....	17
"O congelamento do poder mundial" — ( <i>Embaixador J. A. de Araújo Castro</i> ) .....	37
"O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira)" — ( <i>Prof. Paulo Bonavides</i> ) .....	53
"Aspectos polêmicos do Estatuto Jurídico da Mulher Casada" (Lei número 4.121, de 27-8-62) — ( <i>Professor Carlos Dayrello</i> ) .....	79
"Situação jurídica da NOVACAP" ( <i>Dr. Dario Cardoso</i> ) .....	101
"Os Direitos Autorais no Direito Comparado" — ( <i>Prof. Roberto Rosas</i> ) ..	123
"Perguntas e reservas a respeito do Plano de Integração Social" — ( <i>Prof. Wilhelmus Godefridus Hermans</i> ) .....	135
"Euclides da Cunha e a rodovia Transamazônica" — ( <i>Dr. G. Irenêo Joffily</i> ) .....	145
"O Senado e a nova Constituição" — ( <i>Dr. Paulo Nunes Augusto de Figueiredo</i> ) .....	149
"O Assessoramento Legislativo" — ( <i>Dra. Atyr de Azevedo Lucet</i> ) .....	159
<b>PROCESSO LEGISLATIVO</b>	
"Decretos-Leis" — ( <i>Caio Tôrres</i> ) ....	173
"Iniciativa e tramitação de Projetos" — ( <i>Jesse de Azevedo Barquero</i> ) ..	189
<b>PESQUISA</b>	
"Os Direitos da Companheira" — ( <i>Ana Valderez A. N. de Alencar</i> ) ..	225
<b>DOCUMENTAÇÃO</b>	
"Poluição" — ( <i>João Bosco Altoé</i> ) ....	307
<b>PUBLICAÇÕES</b>	
Obras editadas pela Diretoria de Informação Legislativa .....	369

EDITADO PELO

## SENADO FEDERAL

DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

---

### FUNDADORES:

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

E

DR. ISAAC BROWN  
Secretário-Geral da Presidência  
(1964-1967)

---

### DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

---

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

## SENADO FEDERAL

### MESA

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

## AS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEI

SENADOR FRANCO MONTORO

*Professor da Universidade de São Paulo e da  
Universidade Católica de São Paulo*

1. Leis constitucionais, complementares, ordinárias, decretos, normas de hierarquia inferior.
2. Leis imperativas, proibitivas, permissivas, supletivas.
3. Leis perfeitas, mais que perfeitas, menos que perfeitas e imperfeitas.
4. Leis substantivas e leis adjetivas.
5. Leis auto-aplicáveis e leis dependentes de complementação.
6. Leis esparsas, códigos e consolidações.
7. Leis federais, estaduais e municipais.

### AS DIVERSAS ESPÉCIES DE LEI

É praticamente ilimitado o número de classificações possíveis das normas jurídicas.

Vamos, por isso, nos limitar ao exame das classificações que possam proporcionar ao jurista e ao legislador instrumentos úteis para seu estudo e atividade.

As classificações que examinaremos referem-se diretamente à lei, mas, em geral, podem também ser aplicadas às demais normas jurídicas.

Dentro dessa perspectiva, podemos indicar as seguintes classificações das leis ou normas jurídicas:

1. quanto à sua hierarquia:
  - 1.1. leis constitucionais;
  - 1.2. leis complementares;
  - 1.3. leis ordinárias e, a seu lado, no mesmo plano hierárquico, as leis delegadas, os decretos-leis, os decretos legislativos e as resoluções;

- 1.4. os decretos regulamentares;
- 1.5. outras normas de hierarquia inferior, como as instruções, portarias, avisos etc., até as normas individuais, como os contratos ("lei entre as partes"), as sentenças, os testamentos etc.
2. quanto à obrigatoriedade:
  - 2.1. normas imperativas ou de ordem pública, subdivididas em:
    - 2.1.1. imperativas propriamente ditas;
    - 2.1.2. proibitivas;
  - 2.2. normas dispositivas, subdivididas em:
    - 2.2.1. permissivas;
    - 2.2.2. supletivas.
3. quanto à sanção:
  - 3.1. leis perfeitas;
  - 3.2. leis mais que perfeitas;
  - 3.3. leis menos que perfeitas;
  - 3.4. leis imperfeitas.
4. quanto à natureza de suas disposições:
  - 4.1. leis substantivas;
  - 4.2. leis adjetivas ou processuais.
5. quanto à aplicabilidade:
  - 5.1. normas auto-aplicáveis;
  - 5.2. normas dependentes de complementação.
6. quanto à sistematização:
  - 6.1. leis esparsas;
  - 6.2. Códigos;
  - 6.3. Consolidações.
7. quanto à esfera do Poder Público de que emanam:
  - 7.1. normas federais;
  - 7.2. normas estaduais;
  - 7.3. normas municipais.

Apesar de sua aparente dispersão, as leis e demais normas jurídicas, na realidade, se integram hierarquicamente num sistema de normas que rege "a conduta comunitária". Esse sistema constitui o ordenamento jurídico de cada comunidade. (1)

**QUANTO  
À HIERAR-  
QUIA NO  
ORDENA-  
MENTO  
JURÍDICO**

(1) MERKEL, depois dele KELSEN e outros desenvolveram a teoria da estrutura piramidal do ordenamento jurídico. O direito não é um sistema de normas de igual hierarquia, situadas, por assim dizer, umas ao lado das outras. Mas uma ordem graduada ou hierarquizada, em que cada norma fundamenta sua validade em outra superior, até chegar à norma fundamental.

De acôrdo com sua posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro atual, as normas jurídicas podem ser:

- 1 — normas constitucionais;
- 2 — leis complementares;
- 3 — leis ordinárias, a que se equiparam as leis delegadas, os decretos-leis, decretos legislativos e resoluções do Congresso;
- 4 — decretos;
- 5 — normas de hierarquia inferior, como instruções, portarias, avisos etc., até as normas jurídicas individuais, como contratos, sentenças etc.

#### NORMAS CONSTITU- CIONAIS

No grau mais elevado da hierarquia, dentro do ordenamento jurídico, encontra-se a Constituição à qual tôdas as demais normas se devem subordinar. Tôdas as disposições que integram o texto da Constituição passam, automaticamente, a constituir normas constitucionais e a ocupar o primeiro plano na hierarquia jurídica. As demais devem conformar-se a suas disposições. É o princípio da "constitucionalidade", que exige a conformidade de tôdas as demais normas e atos inferiores: leis complementares, leis ordinárias, decretos, regulamentos, atos administrativos, atos judiciais etc., às disposições da Constituição.

#### LEIS COMPLE- MENTARES

A lei complementar é outra modalidade de norma jurídica prevista expressamente no texto constitucional brasileiro, que dispõe sôbre a mesma genêricamente, nos artigos 46, nº II, e 50, e, especificamente, em uma série de casos que menciona de forma taxativa. (2)

A lei complementar constitui, na hierarquia das normas jurídicas, uma espécie intermediária entre a norma constitucional e a lei ordinária, a que se equiparam as normas da mesma hierarquia, isto é, a lei delegada e o decreto-lei. É inferior à Constituição; não pode, por isso, contradizê-la, sob pena de inconstitucionalidade e invalidade. É superior à lei ordinária, ao decreto-lei e à lei delegada, que, por sua vez, não podem contrariar a lei complementar, sob pena de invalidade.

A lei complementar ocupa posição também intermediária no tocante ao **quorum**. Para sua aprovação, a Constituição exige "maioria absoluta de votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional" (art. 50). Para as emendas à Constituição, o **quorum** exigido é de dois terços dos votos dos membros das duas Casas, em duas sessões consecutivas (art. 48). E para as leis ordinárias, em regra, é suficiente a maioria simples de votos dos presentes.

(2) Sôbre a lei complementar v. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Do processo legislativo". S. Paulo, 1968, n.os 154 e segs., PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967", tomo III.

A lei complementar não se caracteriza por algum conteúdo especial. Pode versar sobre as mais diversas matérias, como “a composição e funcionamento do colégio eleitoral para a escolha do Presidente da República” (art. 74, § 3º, da Constituição), “exceções à proibição de acumular cargos e funções públicas” (art. 99, § 3º), “criar Tribunais Federais de Recursos” (art. 121, § 1º), “estabelecer requisitos mínimos e forma de consulta prévia às populações para a criação de municípios” (art. 14) etc.

Como caracterizar, então, uma lei complementar?

Parodiando VEDEL, <sup>(3)</sup> podemos dizer que a definição das leis complementares é extremamente simples: são leis complementares aquelas a que a Constituição confere essa qualidade. De fato, a Constituição declara expressamente, em cada caso, que uma “lei complementar” disciplinará tal ou tal matéria. Esses casos são taxativos. <sup>(4)</sup> Não comportam ampliação. Ao fixá-los — observa MANOEL FERREIRA FILHO —, o legislador constituinte teve um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional, contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. <sup>(5)</sup>

A lei ordinária é a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo em sua atividade comum e típica. São leis ordinárias: o Código Civil e os códigos em geral, a lei eleitoral, a dos partidos políticos, a lei do inquilinato, a de falências, a de sociedades anônimas, a do salário-família, a de acidentes de trabalho etc.

**LEIS  
ORDINÁ-  
RIAS**

Como sabemos, a lei, em regra, estabelece normas gerais e abstratas em suas disposições. Mas são freqüentes leis contendo apenas disposições particulares, como a doação de um bem, a concessão de título honorífico a determinada pessoa, a denominação de uma rua, a declaração da utilidade pública de uma instituição etc.

A posição hierárquica das leis ordinárias no ordenamento jurídico é, de um lado, inferior à das normas constitucionais e complementares, e, de outro, superior à dos decretos regulamentares e à dos demais atos normativos inferiores, como as convenções coletivas de trabalho, atos administrativos, contratos etc. Pode-se, por isso, discutir sobre a “constitucionalidade” ou inconstitucionalidade das leis. E sobre a “legalidade”

(3) Ao caracterizar as leis orgânicas perante a Constituição Francesa, escreve VEDEL “A definição de lei orgânica é extremamente simples. São leis orgânicas as leis a que a Constituição confere essa qualidade”.

(4) Obra citada, n.º 157, p. 211.

(5) A enumeração desses casos pode ser encontrada na obra citada de PONTES DE MIRANDA, tomo III, p. 1.495.

ou ilegalidade dos decretos, convenções coletivas, atos administrativos, contratos etc.

As fases principais no processo de elaboração da lei são:

1. a iniciativa, que cabe:
  - a qualquer membro ou Comissão da Câmara ou Senado;
  - ao Presidente da República;
  - aos Tribunais Federais.
2. a discussão e votação do projeto, que são feitas pelas duas Casas do Congresso e suas respectivas comissões; é essa, sem dúvida, a fase mais importante do processo.
3. a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Congresso para efeito de sanção ou veto; é a sanção que transforma em "lei" o projeto aprovado pelo Legislativo; como diz MANOEL FERREIRA FILHO, "por ela fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção resulta a lei ordinária". (6)
4. no caso de veto, o projeto voltará ao Congresso e será considerado aprovado se obtiver o voto de dois terços dos membros do Senado e da Câmara; no caso contrário, prevalece o veto.

Ao lado das leis ordinárias, a Constituição menciona, nos diferentes itens do artigo 46:

- as leis delegadas;
- os decretos-leis;
- os decretos legislativos;
- as resoluções.

Tais normas têm a mesma hierarquia das leis ordinárias.

#### LEIS DELEGADAS

As leis delegadas constituem figura jurídica nova no direito brasileiro. Nos termos do artigo 52 da Constituição, as leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República ou por comissão Especial do Parlamento, por força de delegação expressa do plenário.

#### DECRETOS LEGISLA- TIVOS

Os decretos legislativos são as normas aprovadas pelo Congresso sobre matéria de sua exclusiva competência, e que, em consequência, não são remetidas ao Presidente da República para sanção (promulgação ou veto).

#### RESOLU- ÇÕES

As resoluções são decisões do Legislativo — Congresso, Senado, ou Câmara — sobre assuntos de seu interesse interno, como decisão sobre licença ou perda de cargo por deputado ou senador, fixação de subsídios, mudança temporária da sede do Congresso Nacional etc. A esses, a atual Consti-

(6) Obra citada, n.º 128, p. 176.



tuição acrescenta um caso especial: "terá a forma de resolução do Congresso Nacional" a delegação de competência ao Presidente da República para a elaboração de lei delegada (art. 54).

Sobre os decretos-leis, falaremos em seguida ao estudo dos decretos regulamentares.

Seguindo a lição de BANDEIRA DE MELLO, (7) podemos dizer que normas regulamentares ou regulamentos são regras jurídicas gerais abstratas e impessoais, estabelecidas pelo Poder Executivo, em desenvolvimento da lei.

**NORMAS OU  
DECRETOS  
REGULA-  
MENTARES**

Daí decorrem as duas notas pelas quais o regulamento se distingue da lei.

Substancialmente, o regulamento é um desenvolvimento da lei ou uma legislação secundária, como diz ROUBIER. (8) A ela se vincula imediatamente, como no caso dos regulamentos de execução e nos autorizados ou delegados. Ou por uma subordinação mais remota, como no caso dos chamados regulamentos autônomos.

Formalmente, lei e regulamento emanam de poderes distintos: a lei, do Legislativo; o regulamento, do Executivo.

Os regulamentos são baixados pelo Poder Executivo através de decretos, chamados regulamentares. Ao lado dos decretos regulamentares ou gerais, existem os decretos especiais, que dispõem sobre casos concretos e individualizados, como o decreto de nomeação de um funcionário ou de transferência de determinada verba.

Pelo fato de estabelecerem normas gerais, abstratas e permanentes — embora baixadas pelo Poder Executivo — os decretos regulamentares são denominados por alguns autores "leis materiais".

Cabe aqui o esclarecimento do conceito de decreto-lei. Como seu nome indica, trata-se de figura híbrida. "Decreto" é o ato do Poder Executivo. "Lei" é tarefa específica do Legislativo.

**DECRETO-LEI**

Decreto-lei é, substancialmente, um ato de competência normal do Poder Legislativo, isto é, uma "lei", editada pelo Poder Executivo. Como diz VICENTE RAO, quando o Executivo expede decretos-leis, pratica uma função legislativa; quando expede regulamentos, pratica uma função executiva. (9)

(7) BANDEIRA DE MELLO, "Princípios Gerais de Direito Administrativo," pág. 303, item 39.

(8) ROUBIER, "Théorie Générale du Droit", 1946, Ed. Sirey, pág. 6.

(9) "O Direito e a Vida dos Direitos", n.º 230, p. 358.

A Constituição atual admite a figura de decreto-lei, na forma seguinte: “O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e, desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I — segurança nacional;
- II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o rejeitará ou aprovará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º — A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência” (art. 55).

Dentro do ordenamento jurídico, o decreto-lei tem posição hierárquica no mesmo plano da lei ordinária e da lei delegada. Só pode ser revogado por norma do mesmo plano ou de plano superior.

#### OUTRAS NORMAS

As normas que acabamos de examinar não esgotam a série de tipos de regras jurídicas que integram o ordenamento jurídico. No plano da Administração Pública, abaixo dos regulamentos, situam-se as portarias, avisos, ordens internas, despachos, e outros atos administrativos. No plano das obrigações, as convenções coletivas de trabalho, estipulações, contratos etc. No plano judiciário, os despachos, sentenças etc. No plano institucional os estatutos, regimentos, normas internas etc.

Desenvolve-se, assim, a ordem jurídica, desde a “norma constitucional”, no ápice da pirâmide, seguida pelas “leis complementares”, “leis ordinárias”, “decretos regulamentares” etc., até as normas individualizadas, como as “sentenças” e os “contratos”, que representam a aplicação concreta do direito à conduta social dos homens.

#### NORMAS INDIVIDUAIS

Os contratos, sentenças e atos semelhantes, não contendo disposições abstratas, gerais e permanentes, não participam da natureza das leis. Mas, por sua força e obrigatoriedade, possuem inegável caráter vinculatório e, nesse sentido, constituem normas ou regras de conduta normativa. Por isso, na linguagem jurídica, consagrou-se a expressão de que o “contrato é lei entre as partes”, do mesmo modo que a sentença é “a lei viva”, “efetivamente aplicada ao caso concreto”.

Com base na sua força obrigatória, as leis podem ser assim classificadas:

**QUANTO A  
OBRIGATO-  
RIEIDADE**

1. imperativas ("jus cogens"), subdivididas em:
  - a — imperativas "stricto sensu" (imperativas positivamente);
  - b — proibitivas (imperativas negativamente).
2. dispositivas ("jus dispositivum"), por sua vez, subdivididas em
  - a — permissivas;
  - b — supletivas.

Normas imperativas, também denominadas tradicionalmente coativas, absolutas ou absolutamente cogentes — são as que possuem obrigatoriedade absoluta. Mandam ou proíbem de modo incondicionado, isto é, não podem deixar de ser aplicadas, nem modificadas pela vontade dos que lhe são subordinados. Exemplos: "É obrigatório o regime da separação dos bens no casamento do maior de 60 e da maior de 50 anos". (Código Civil, art. 258, parágrafo único, inciso I); "Não poderão alistar-se eleitores: os analfabetos" (Constituição, art. 147, § 3º, letra a); "Todo empregado terá, anualmente, direito ao gozo de um período de férias (20 dias), sem prejuízo da respectiva remuneração" (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 129).

**NORMAS  
IMPERATIVAS**

Modernamente, generaliza-se a expressão "norma de ordem pública" para indicar as leis imperativas que, conforme o texto do Digesto, não podem ser modificadas por convenções dos particulares ("jus publicum privatorum pactis mutari non potest", Dig. 1.2., t. 14, fr. 38, De pactis). As "normas de ordem pública" não se confundem com o "direito público", tal como é conceituado atualmente. <sup>(10)</sup> Pois parte do direito privado é constituído de normas de ordem pública, isto é, de normas imperativas que não podem ser modificadas pela vontade das partes.

É o caso de quase tôdas as normas do direito de família e de um número, cada vez maior, de normas relativas ao direito das obrigações, como os contratos de trabalho, locação de imóveis, empréstimos, seguros etc., em que o Estado, através de normas imperativas, e tendo em vista o interesse público, restringe a liberdade contratual dos interessados. É êsse um dos aspectos da conhecida tendência à publicização do direito privado.

(10) Entre as normas que os romanos qualificaram de "jus publicum", lembra VICENTE RAO, figuram as normas de direito privado que nós chamamos de "ordem pública". E acrescenta: É absolutamente (imperativo) todo o direito público e a parte do direito privado considerado como de ordem pública. "O direito e a vida dos direitos", nota 141, pág. 236.

Após essas considerações, é oportuno observar que a expressão norma “imperativa” pode receber, na linguagem jurídica, três significações diferentes:

1. em sentido amplíssimo, toda norma jurídica é imperativa; as próprias normas permissivas ou supletivas são, de certo modo, obrigatórias ou imperativas: a lei “manda” que certos atos sejam “permitidos”, ou que se aplique “supletivamente” determinada disposição;
2. em sentido menos amplo, norma imperativa é a norma jurídica que manda ou proíbe de modo absoluto e não pode ser alterada pela vontade das partes, isto é, são as normas de ordem pública;
3. em sentido estrito, a expressão se restringe às normas imperativas “positivas”, com exclusão das imperativas negativamente ou proibitivas.

Dada a importância das normas de ordem pública no direito moderno, é preciso evitar a confusão, que é freqüente, entre essas diferentes significações.

#### **NORMAS DISPOSITIVAS**

Normas dispositivas — também denominadas indicativas (simplesmente dispositivas) ou relativamente cogentes: são as que se limitam a permitir determinado ato ou a suprir a manifestação da vontade das partes. Podem ser naturalmente subdivididas em:

- permissivas, no primeiro caso, e
- supletivas no segundo.

#### **PERMISSIVAS**

Alguns autores negam a possibilidade de existirem normas “permissivas”, fundados no argumento de que tudo o que não é “imperativo” ou “proibido” por lei, está, naturalmente, na esfera do “permitido” ou do lícito jurídico. Não há necessidade de que uma norma o declare. <sup>(1)</sup> Na realidade, entretanto, existem normas permissivas em todo ordenamento jurídico. Elas se justificam principalmente, pelo interesse prático de resolver dúvidas ou determinar com maior precisão as condições em que um ato deve ser realizado. No direito brasileiro, são normas permissivas, entre outras, as seguintes: “lícito aos nubentes, antes de celebrado o casamento, estipular, quanto aos seus bens o que lhes aprouver” (Código Civil, art. 256). “O devedor pode evitar a declaração de falência, requerendo ao juiz lhe seja concedida concordata preventiva” (Lei de Falência, art. 156); “A fixação do preço pode ser deixada ao arbítrio de terceiros”, (no contrato de compra e venda) (Cód. Civil, art. 1.223).

(1) R. DE RUGGIERO, “Instituições de Direito Civil”, ed. Saraiva, S. P., vol. 1, § 7, p. 41 e 42.

Normas supletivas, subsidiárias ou interpretativas são as que suprem a falta de manifestação da vontade das partes. São "normas" que só se aplicam quando os interessados não disciplinarem suas relações. Exemplos: "Não havendo convenção (ante-nupcial), ou sendo nula, vigorará, quanto aos bens, entre os cônjuges, o regime de comunhão universal" (Código Civil, art. 258); "Efetuar-se-á o pagamento no domicílio do devedor, salvo se as partes convencionarem diversamente" (Cód. Civil, art. 950). "Não havendo estipulação em contrário, as despesas de instrumento da venda e as que se fazem para se receber e transportar a coisa vendida são por conta do comprador" (Código Comercial, art. 196).

SUPLETIVAS

De acôrdo com a espécie de sanção que as acompanha, as normas jurídicas, conforme famosa classificação, que nos veio do Direito Romano, podem ser divididas em:

QUANTO A  
SANÇÃO

1. perfeitas ("leges perfectae")
2. mais que perfeitas ("leges plus quam perfectae")
3. menos que perfeitas ("minus quam perfectae")
4. imperfeitas ("imperfectae").

"Leges perfectae" são aquelas cuja sanção consiste na nulidade automática ou na possibilidade de anulação do ato praticado contra sua disposição. Exemplos: "Nula é a nomeação (testamentária) de tutor pelo pai ou pela mãe que, ao tempo de sua morte, não tenha o pátrio poder" (Código Civil, art. 408). "O marido não pode, sem consentimento da mulher, qualquer que seja o regime de bens, alienar, hipotecar ou gravar de ônus real os bens imóveis" (Código Civil, art. 235, inciso I). "Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente consolidação" (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 9º).

LEIS  
PERFEITAS

"Leges imperfectae" são as que não são dotadas de sanção. Sua violação não acarreta nem a nulidade do ato nem outra penalidade. São leis meramente formais, que têm em vista orientar ou dificultar determinados atos ou estabelecer uma orientação pragmática. Estão nesse caso, entre outros, os seguintes artigos da Constituição Brasileira:

LEIS  
IMPERFEITAS

"A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade hu-

mana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola” (art. 176); “A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: — integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo fôr estabelecido em lei; (art. 165 — V); colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei; (art. 165 — XVIII). “O amparo à cultura é dever do Estado” (art. 180). “Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.” (art. 175, § 4º)

**LEIS  
MAIS QUE  
PERFEITAS**

“Leges plus quam perfectae”, são aquelas cuja violação acarreta nulidade do ato — ou o restabelecimento da situação anterior — e, ainda, a imposição de uma pena ou castigo. Exemplo: “Não podem casar as pessoas casadas (art. 183, inciso VI, Código Civil): a violação desse preceito acarreta a nulidade do casamento e a punição penal do culpado, na forma dos artigos seguintes: “É nulo e de nenhum efeito o casamento contraído com infração de qualquer dos números I a VIII do artigo 183” (Código Civil, art. 207); “Contrair alguém, sendo casado, novo casamento: Pena — reclusão de 2 a 6 anos” (Código Penal, art. 235).

**LEIS  
MENOS QUE  
PERFEITAS**

“Leges minus quam perfectae”, são aquelas cuja violação não acarreta a nulidade ou a anulabilidade do ato, mas ocasiona outras penalidades. Exemplo: a norma do artigo 183 do Código Civil: “Não podem casar: Xfil — “O viúvo ou a viúva que tiver filhos do cônjuge falecido, enquanto não fizer o inventário dos bens do casal e der partilha aos herdeiros”. A violação dessa norma não tem como sanção a nulidade do casamento, mas outra penalidade: a perda do direito ao usufruto dos bens do filho menor: “O viúvo ou a viúva, com filhos de cônjuge falecido, que se casar antes de fazer o inventário do casal e dar partilha aos herdeiros, perderá o direito ao usufruto dos bens dos mesmos filhos (Código Civil, art. 225).

**QUANTO A  
NATUREZA  
DE SUAS  
DISPOSI-  
ÇÕES**

Quanto à natureza de suas disposições, as leis podem ser divididas em substantivas e adjetivas. Essa divisão é atribuída a JEREMIAS BENTHAM, e, por seu caráter analógico e impreciso, tem sido criticada especialmente pelos processualistas. (12)

Leis substantivas são as que definem relações jurídicas ou criam direitos. É o caso das disposições do Código Civil, Comercial ou Penal. **LEIS SUBSTANTIVAS**

Leis adjetivas ou processuais — que abrangem o Direito Judiciário — são as que regulam o modo ou o processo para fazer cumprir as leis substantivas. **LEIS ADJETIVAS**

Como diz JOÃO MENDES, “leis substantivas são aquelas que podem existir, ou ao menos ser concebidas, sem outras leis que tendam a fazê-las observar; leis adjetivas são aquelas que não podem existir ou ser concebidas sem outras leis que elas tendem a fazer observar. (13)

Devemos, ainda, fazer referência a outras classificações de importância menor, mas de inegável interesse prático. Quanto à sua aplicabilidade, as normas jurídicas dividem-se em: **QUANTO A SUA APLICAÇÃO**

1. normas auto-aplicáveis (auto-executáveis, bastantes em si, “self-executing”, “self-acting”, “self-enforcing”);
2. normas dependentes de complementação (dependentes de Regulamento, não bastantes em si) etc.

As primeiras apresentam todos os requisitos necessários para sua vigência imediata ou no prazo legal. As segundas exigem, para sua vigência, a criação de novas normas complementares ou regulamentares. Essa exigência pode ser expressa ou implícita, quando resulta do sentido da disposição. **NORMAS AUTO-APLICÁVEIS**

Em regra, as leis são auto-aplicáveis. Entram em vigor, sem outras formalidades, na data de sua publicação ou dentro de prazos estabelecidos. As leis dependentes de complementação constituem exceção. Por isso, a exigência da norma **NORMAS DEPENDENTES DE COMPLEMENTAÇÃO**

(12) BENTHAM, eminentíssimo jurista inglês, dominado pela mania de atacar a técnica do Direito Romano e de criar uma técnica para o Direito Romano e de criar uma técnica para o Direito Inglês, dividiu as leis em: “substantivas e adjetivas”. Este último nome, diz ele, é o nome que eu daria às leis do processo, a fim de poder determinar, por uma palavra correlativa, as leis principais, das quais há muitas vezes necessidade de distinguir aquelas. As leis do processo não podem existir, nem mesmo ser concebidas sem estas outras leis que elas tendem a observar. Quem entende o sentido destas duas palavras em gramática, não pode deixar de entender o sentido que eu quereria dar-lhes em jurisprudência. A analogia de BENTHAM tem sido dada uma extensão tão absurda e tão cheia de inconvenientes, que os processualistas, em geral, a têm julgado pouco acertada.

(13) JOÃO MENDES JR., “Direito Judiciário Brasileiro”, p. 23, tit. 1, cap. II, secção IV, 1940, ed. Freitas Bastos.

complementar deve ser expressa ou resultar inequívocamente do sentido da disposição. Além disso, se apenas uma parte da lei depende de regulamento ou outra forma de complementação, somente esta parte deixará de ser auto-aplicável.

São duas as espécies típicas de normas dependentes de complementação. Primeiro, as “leis ordinárias” que exigem regulamento próprio. Segundo, certos preceitos constitucionais de caráter programático, como:

— o que estabelece a “participação dos empregados nos lucros das empresas, segundo fôr estabelecido em lei” (art. 165, inciso V);

— o que declara que “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”. (art. 164).

**QUANTO À  
SISTEMA-  
TIZAÇÃO**

Quanto à sua sistematização, as leis podem ser:

- esparsas ou extravagantes;
- codificadas;
- consolidadas.

**LEIS  
ESPARSAS**

Leis esparsas são as editadas isoladamente. Exemplo, a lei de falência, a do inquilinato, a do salário-família etc. Os antigos as chamavam “leis extravagantes”.

**CÓDIGOS**

As leis codificadas ou códigos constituem um corpo orgânico de normas sobre determinado campo do direito. É o caso do Código Civil, Comercial, Penal etc.

Essa é tendência dominante no direito moderno, desde o aparecimento do famoso Código de Napoleão, em 1804.<sup>(14)</sup> Note-se que o código não é um conjunto de leis, mas uma lei única, que dispõe de modo sistemático sobre um ramo ou setor do direito.

(14) Sobre o famoso debate entre a Escola Histórica (SAVIGNY) e a chamada “Escola Filosófica” (THIBAUT), a propósito dos inconvenientes e vantagens das codificações, ver VICENTE RAO, obra citada, n.º 208, p. 326.



A Consolidação reúne, de modo sistemático, leis esparsas já existentes e em vigor, sobre determinada matéria. Os exemplos mais significativos no direito brasileiro são a Consolidação das Leis do Trabalho, baixada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, ainda em vigor, e a famosa Consolidação das Leis Civis, de TEIXEIRA DE FREITAS, antes da promulgação do Código Civil, que entrou em vigor em 1917.

**CONSOLIDAÇÃO**

Em virtude da estrutura política e administrativa do Brasil, que atribui competência normativa própria à União, aos Estados e aos municípios, as leis e as demais normas jurídicas podem ser, paralelamente, de três espécies:

**QUANTO À ESFERA DO PODER PÚBLICO**

1. normas federais;
2. normas estaduais;
3. normas municipais.

Essa classificação das normas jurídicas tem seu fundamento na esfera do poder público que as estatui.

A Constituição Federal e suas Leis Complementares, as Leis, Códigos, Decretos-leis e Decretos Federais, editados pela União ou qualquer de seus órgãos, estão no primeiro caso.

**LEIS FEDERAIS**

A Constituição dos Estados e respectivas Leis Complementares, as Leis, Códigos, Decretos-leis e Decretos Estaduais, são da segunda espécie.

**LEIS ESTADUAIS**

As Leis Municipais, Decretos-Leis, Decretos, Posturas e demais normas estatuídas pelos órgãos municipais pertencem ao terceiro grupo.

**LEIS MUNICIPAIS**

A competência normativa de cada uma dessas esferas está fixada pela Constituição Federal. Compete à União legislar sobre todas as matérias expressamente mencionadas no art. 8º, inciso XVII: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, normas gerais sobre orçamento e direito financeiro.

A competência dos Estados está definida no art. 13 da Constituição, que, em seu § 1º, fixa a regra de que "Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

Finalmente, a competência do município limita-se aos assuntos de "seu peculiar interesse", especialmente quanto:

- a — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de sua renda;
- b — à organização dos serviços públicos locais (art. 15 da Constituição).

1. Atualiza-se o Direito Legislado no Brasil; mas não se atualizam as instituições notariais do País. . .
2. O *prisco regime lusíada* do Notariado.
3. A doação, a sucessão, a compra-venda como formas de provimento nos cargos notariais.
4. Notariado de "evolução frustrada" — o Notariado brasileiro: problemas assemelhados aos do Brasil, resolvidos na República Federal da Alemanha.
5. O Notariado alemão até o Século XIX (Notariado Imperial).
6. As legislações notariais dos Estados alemães no Século XIX.
7. O Notariado alemão aglutina-se no plano nacional (1871). Surgem as primeiras leis nacionais para o Notariado (1934 e 1937).
8. A Lei Orgânica Notarial Federal, de 1961, e o regime notarial vigente no país (regime unitário, com respeito a certas peculiaridades regionais). Notariado do tipo "latino", o que se implantou na Alemanha Federal.
9. Alguns pontos salientes da organização notarial vigente.
10. Natureza jurídica e relacionamento corporativo dos colégios notariais.
11. Seu *jurisdicionamento e composição*.
12. Suas competências e seu relacionamento com a Administração de Justiça.
13. Suas funções principais.
14. Seus órgãos.
15. Seus Estatutos.
16. Sua competência quase disciplinar.
17. Podêres e sanções disciplinares da alçada das autoridades supervisoras dos colégios notariais.

18. Natureza do Colégio Notarial Federal e respectivas competência e funções.
19. Órgãos do Colégio Notarial Federal.
20. Como deve situar-se o "chamado fôro extrajudicial" no Brasil, segundo AMARAL SANTOS.
21. Posição dos Advogados, do Ministério Público, dos Registradores Públicos e dos Notários na organização judiciária contemporânea (uma recomendação para o Brasil).

*"As funções do Tabelião são da mais alta importância à sociedade. Depositários dos maiores interesses, reguladores das vontades dos contraentes, são eles muitas vezes os primeiros juizes voluntários entre as partes (...). Fôra para desejar, que a habilitação para Notário ou Tabelião fôsse marcada por uma lei, que exigisse do oficial os conhecimentos jurídicos, que deve ter, e que infelizmente entre nós não tem" (JOSÉ FERREIRA BORGES, no verbete "Tabelião-Notário", de seu "Dicionário Jurídico-Comercial", 2ª edição, Tipografia de Sebastião José Pereira Pôrto, 1856).*

1. A complexidade crescente dos instrumentos que a ciência e a técnica puseram a serviço do homem tornou dinâmico o processo social; o dinamismo do processo social gerou problemas ou suscitou circunstâncias que exigiram a presença de um poder disciplinador e a edição de normas que lhes conformassem o desenvolvimento.

A tentativa romântica de um Estado Liberal, nos primeiros quartéis do século XIX, foi logo opugnada pela realidade desse dinamismo, o qual enfatizou o desenvolvimento daquela revolução industrial que, iniciada no século XVIII, ainda hoje prossegue, em ritmo cada dia mais acelerado.

Assim, ao Estado não bastaram mais as funções sumárias de outrora, e ele foi solicitado para se fazer mais presente na vida da Sociedade, menos empírico. Como escreveu este gênio da "Ciência Política", o nosso contemporâneo BURDEAU, "à medida que o grupo social se amplia, e que, portanto, a função de governo se torna mais complexa, faz-se necessária uma previsão para o futuro, e, por isso mesmo, a criação de uma legislação desbordante do quadro das preocupações do presente".

Resultado prático de todos esses fatos que a realidade histórica lançou sobre nós: o Estado fêz-se Intervencionista, e sua legislação avultou em termos que jamais, antes de nós, poderiam ter sido imaginados.

Mas ainda não bastou, todavia, que o Estado se fizesse Intervencionista e derramasse abundante elenco de normas para a regulação dos fenômenos da vida social: a ação do Estado houve de tornar-se dinâmica, também, e eficiente, como os instrumentos que a técnica pôs a serviço do homem.

No Brasil, como alhures, e por toda parte, as instituições vêm sendo adequadas às exigências de dinamismo e eficiência que se formularam ao Estado.

Para nos atermos, apenas, em observação do que se faz visando a tanto no quadro das atividades jurídicas, vejamos o que ocorre em nosso País: fazem-se novos Códigos para as províncias do Direito que vão adquirindo foros de cidade; reformam-se os velhos Códigos. A cada dia se reorganiza a Justiça, no propósito de lhe possibilitar mais expedito e equilibrado desempenho de

funções. A corporação dos Advogados e o quadro do Ministério Público, de tempos em tempos, têm reescritos os seus estatutos básicos. — Entretanto, como já tivemos ensejo de proclamar, algures, as nossas instituições notariais ainda são, nestes findares do século XX, as mesmas de Pero Vaz de Caminha, o escrivão que ia para Calecut, na Índia, pela esquadra de Cabral, e escreveu para Portugal a notícia do descobrimento do Brasil no ano de 1500...

2. Com efeito, razão assiste ao Dr. ZEFERINO RIBEIRO quando, escrevendo sobre o notariado brasileiro (in "O Tabelionato", 2ª ed., Freitas Bastos, Rio, 1955 pág. 8), asseverou: "De Portugal derramou-se a lei romana para o nosso direito positivo, já com seu caráter oficial e como emanção da autoridade pública. Salvo ligeiras modificações, a instituição do tabelionato ainda é hoje como no tempo de nosso Descobrimento, quanto à índole do ofício e respectivas atribuições".

Conforme é sabido, o velho direito lusitano emanava quase todo das disposições de "ordenações" que os reis, periodicamente, editavam: vigiam, à época do descobrimento do Brasil, as ordenações chamadas "afonsinas", porque feitas no tempo do Rei AFONSO V; em seguida, já na segunda década do século XVI, fizeram-se as ordenações "manoelinas", que em nada alteraram quanto no precedente diploma se dispusera a propósito das atribuições e das funções dos *escrivães* ou *tabeliães*. Em 1603 o Rei FILIPE I, de Portugal, acresceu e refundiu o direito legislado que se continha nas Ordenações Manoelinas, e editou nova codificação de leis que passou à história como Ordenações Filipinas, as quais continuaram vigentes no Brasil, em muitas de suas disposições, até o limiar de nosso século XX.

Pelo direito português antigo — o das Ordenações Afonsinas, vigente quando o escrivão CAMINHA lavrou o chamado "ato notarial do descobrimento do Brasil" (a 1º de março de 1500, a carta dirigida ao Rei D. MANOEL para cientificá-lo de que se achava a nossa terra), como o das Ordenações Manoelinas e, por último, o das Ordenações Filipinas, que perduraria no Brasil — o legislador preocupou-se com disciplinar as atribuições do Notariado, distinguindo-as em duas categorias, a de Tabelião do Judicial ou Escrivão, e a de Tabelião de Notas; tal instituição, assim organizada, reitere-se, vinha de séculos anteriores (1). Em ambos os casos, o Notário recebia o cargo ("serventia" ou "ofício") a título de doação, era considerado proprietário, pelo que exercia suas funções vitaliciamente, e não podia ser afastado senão por sentença confirmada na instância superior (Ordenações Filipinas, Livro I, Título 30, nº 22; Livro II, Título 45, nº 23). — A propósito, comentou o notável setecentista MANOEL ALVARES PEGA: "Donatarius vero hujusmodi officia Tabellionum judicialium vel Notarium, licet provisio sibi competat ex donatione providere non potest ad tempus sed in perpetuum ad vitam provisio, cum sint de natura sua perpetua, *Ordinat.*, tit. 45, § 23; notas GAMA, *Dec.* — 35, num. 5; REYNOZ, *Observ.* 5, num. 3, unde nec potest officialem officio privare, nisi per sententiam in Senatu confirmatam" (in "Commentaria ad Ordinationes", vol. IX, pág. 286, lib. II, tit. 28, nº 44: *apud* ALFREDO BUZAID, "Parecer sobre garantias constitucionais aos titulares de ofícios de justiça", de 1965).

Com esse regime proprietarista atribuído à ocupação dos cargos notariais, regime que assentava raízes nas mais do que priscas formas de exercício dos cargos públicos, sobretudo dos de escribas, sob os faraós do Egito (cfr. "La Vie Quotidienne en Egypte au temps des Ramses", de PIERRE MONTET, Lib.

Hachette, 1946, págs. 245 e segs.), o Notário podia vender, transferir ou renunciar a seu Ofício com licença especial do Rei.

Conquanto uma lei do Império do Brasil, de 1827, tenha declarado extinto o tratamento da ocupação de qualquer dos cargos em referência como se fôra *propriedade* dos titulares, é inquestionável que esse regime — embora acomodado sob fórmulas jurídicas que lhe disfarçam a exorbitância — vigorou até poucos anos, mesmo nos grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo, e ainda vige sob patrocínios políticos, nas comarcas mais arredadas das capitais.

3. A doação, a sucessão, a compra-venda sempre foram, de todos os tempos, formas regulares de provimento nos cargos públicos; e, assim, as chamadas “serventias da Justiça”, os cargos notariais ou de tabelionato, não poderiam ser providos de modo diverso. — O Professor EDUARDO BAUTISTA PONDE, da Universidade Notarial Argentina e autor de estudo sobre a história do Notariado, a que antes já referimos, nessa obra excelente — falando do notariado americano nos tempos coloniais — informa de como êle se infectou pelo “regime pernicioso da venda dos ofícios, as dádivas, as prebendas” (pág. 340), para mais adiante desenvolver: “Todos os ofícios, quer dizer, tôdas as funções públicas ou diretamente relacionadas com a atividade pública, vendiam-se na Espanha e, por herança, por malfadada herança, ocorria coisa igual na América” (pág. 362); e o escritor prossegue no seu informe, agora tomando elementos de uma obra de JUAN AUGUSTO GARCIA, sobre o preço de compra-venda de alguns importantes cargos públicos, na colônia espanhola, durante o século XVII.

No que concernia ao Brasil-Colônia, nós temos informação do Professor WALDEMAR FERREIRA, em livro intitulado “O Direito Público do Brasil sob o Signo Pombalino” (Editôra Nacional de Direito, Rio, 1960, págs. 103/105), onde a propósito de certo Alvará de 20 de abril de 1758, emitido para a colônia americana de Portugal — se mostra o interesse da Coroa no rendimento do “provimento venal das serventias dos ofícios da Justiça” e na erradicação da concorrência de pessoas que prejudicavam tais rendas. E foi dita, no seu preâmbulo, a razão particular de expedição do Alvará, assim: “(...) as grandes desordens, que se têm seguido em tôdas as capitâneas do Brasil da forma em que se achava estabelecido o provimento venal das serventias dos ofícios da Justiça (...) por haver nesta Côrte (em Lisboa) pessoas que, fazendo vida de arrematarem as ditas serventias por menos, para depois mandarem vender as mercês delas por mais no Brasil a outras pessoas de menos regular procedimento, as quais entrando nas referidas serventias (...) só cuidam, enquanto duram os termos delas, em desfrutarem os ofícios com extorsões muito contrárias ao serviço de Deus, e Meu, e à boa administração da Justiça (...)”. Mas a iniciativa do Rei de Portugal não terá produzido os resultados da expectativa, tanto que, poucos anos passados, o Governador Conde de Azambuja se queixava de que “uns encargos se achavam entregues a incompetentes, de que a só habilitação fôra o dinheiro; outros exercidos por serventuários, intitulados ajudantes, mas a quem de fato o nomeado clandestinamente revendera o pôsto” (*apud* WALDEMAR FERREIRA, *ob. cit.*, pág. 105). — Agora, comentário do mesmo autor em referência: “... esse regime em boa parte ainda vigente no Estado do Brasil de nossos dias” (registro nosso: a observação de WALDEMAR FERREIRA é de 1960...) (2).

Mas isso não esgotava o elenco das formas nefastas de provimento dos cargos públicos, em geral, e dos cargos notariais, inclusive: até os aventureiros

bem sucedidos vez por outra recebiam como benesse real uma provisão tabelioa. A propósito de um fato dessa ordem pode-se referir o que ocorreu com BERNARDO DA FONSECA LOBO, por volta de 1729, nas lavras auríferas de Tijuco: segundo JOAQUIM FELICIO, em seu livro "Memórias do Distrito Diamantino do Sêrro Frio", os primeiros diamantes do Brasil teriam sido descobertos por um frade, cujo nome se perdeu, que — vindo ao Tijuco e identificando como diamante umas pedrinhas que os habitantes usavam para marcar certos jogos com que se distraíam nos lazeres — ensejou a que "BERNARDO, servindo-se desta descoberta, partira para Portugal a manifestá-la ao Rei. Em remuneração dêsse serviço foi nomeado tabelião e capitão-mor da vila do Príncipe" (*apud* RODRIGO OCTAVIO, in "Do Domínio da União e dos Estados — segundo a Constituição Federal", Saraiva Ed., S. Paulo, 1924, pág. 137).

4. Sob o Império, no Brasil, além da Lei de 1827, que alterou o regime de propriedade atribuído ao exercício do notariado, nada se fêz no sentido de dignificar essa função ou de regulamentar seu desempenho. E a República seguiria, após 1889, a mesma trilha de indiferença, pelo que o Tabelião ANTONIO AUGUSTO FIRMO DA SILVA, em estudo sôbre "El Notariado Brasileño" (publicado na "Revista Internacional del Notariado", ano 14, nº 54, Madrid, 1962, pág. 69), com tôda procedência asseverou que "as leis promulgadas sôbre a matéria foram bastante silenciosas acêrca do Notariado, determinando sômente a competência funcional dos notários", quando se referiu às leis de organização judiciária, editadas após a primeira Constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891.

Idêntica omissão normativa prosseguiria com o advento do Código Civil brasileiro, vigente desde 1º de janeiro de 1917, o qual silenciou a propósito do instrumento público notarial, exceto no caso dos testamentos. Em virtude disso — observa ainda o mesmo FIRMO DA SILVA — as formalidades do instrumento público notarial seguem, até hoje, o determinado nas anciãs ordenações dos Reis de Portugal.

Ocorreu pior, todavia: em virtude da completa falta de relêvo científico da profissão de Notário no Brasil, e sobretudo pelos abusos seculares na venalidade dos cargos correspondentes ou na traficância de influências para obter um provimento de Notário, o Direito Notarial — salvo raras tentativas para implantar seu estudo entre nós — jamais foi sèriamente estudado e a classe profissional do Notariado foi sempre identificada com pingue sinecurismo sem razão de continuar a existir. Por fôrça dessa ignorância das instituições jurídicas notariais e do desprestígio do Notário, a disciplina e a organização da função passou a depender, entre nós, das leis de organização judiciária, onde as funções notariais são minimizadas na sua importância, e tratadas com subordinação muito estrita a autoridades judiciárias inteiramente despreparadas para lhes alcançarem a significação.

Enquanto no mundo inteiro se procura regulamentar o exercício das funções notariais à parte da organização judiciária — com a qual, aliás, tais funções não se confundem, pois, como os advogados, são os notários peças do organismo da Justiça, mas o transcendem — no Brasil, chegou-se a nem sequer distinguir o Notário do simples Escrevente de Justiça, um subalterno dêsse serviço público que freqüentemente (como ademais muitos Notários, entre nós...) nem passam por estudos secundários. Em nosso País persiste-se em não querer compreender aquilo que lapidarmente escreveu o Professor mexicano FORTINO LOPEZ

LEGAZPI: o Notário ou Tabelião, é sobretudo autor e criador de instrumentos públicos, o que não constitui função mecânica, e que, ao revés, exige profundos conhecimentos das leis e do direito, para que as vontades das partes sejam correta e eficazmente expressadas e alcancem os efeitos jurídicos desejados (*in* "O Notário e o Mundo de Hoje", trad. bras., com introdução do Tabelião Márcio Braga, publicado no Boletim nº 1, do I Congresso Notarial Brasileiro, Rio, 1970, pág. 5).

Ao Notariado brasileiro, legítimo herdeiro daquelas más instituições que, nesse concernente, a Metrópole lusa nos transmitiu, bem cabe a classificação de "notariado de evolução frustrada", que o supra citado Professor PONDE deferiu ao Notariado português (ob. cit., págs. 477 e segs.). Entre nós, enquanto na Universidade e no Governo se desenvolvem enérgicos esforços para que a ciência jurídica e o direito normativado acompanhem o passo do desenvolvimento social da nação, com relação ao Notariado, o que se vê é desconfiança, hostilidade, total desinteresse por qualquer providência saneadora dessa eminentíssima função jurídica, a qual o Professor MOACYR AMARAL SANTOS colocou entre os "órgãos do fóro extrajudicial", e na qual o jurista argentino EMILIO OSCAR BARREYRO enxergou até o desempenho de "jurisdição voluntária" (*in* "Primeiras Linhas de Direito Processual Civil", ed. Limonad, S. Paulo, 2ª tiragem, 1962, págs. 158/165; "La Función Notarial — su encuadramiento en la doctrina es Actividad Jurisdiccional?", pub. na "Revista Notarial" nº 778, La Plata, Rep. Arg., 1968, págs. 731/770, respectivamente).

Por demais, no Brasil ainda persiste, hoje, a teimosia em não querer reconhecer-se que a regulamentação da função notarial transcende do direito dos Estados-membros, porque nada tem a ver com a regulamentação da organização judiciária estadual; a matéria, do mesmo modo que a regulamentação de certas atividades profissionais de formação universitária que correspondem a funções públicas no sentido amplo (como no caso da profissão de Advogado), há de depender, sobretudo, da norma editada no plano federal. Dúvidas semelhantes, uma hesitação sistemática entre as competências do Poder Federal e as do Poder dos Estados federados, durante quase cem anos — desde a criação do II Reich, em 1871, até 1961, quando se editou a vigente Lei Orgânica Notarial Federal — entrou o progresso jurídico-institucional do Notariado alemão, que agora, todavia, ostenta uma posição de eminência jurídica suficientemente paralela ao extraordinário ressurgimento do Direito que se verifica na República Federal da Alemanha (ver o que, a propósito, escreveu HELMUT SCHIPPEL, *in* "El Notariado Alemán", pub. na "Revista Internacional del Notariado", ano e nº cits., págs. 13/24).

Dada a similitude de problemas históricos e de infra-estrutura na organização política do país, existe certa semelhança entre os problemas que — ontem — dificultaram o aperfeiçoamento do Notariado germânico e aqueles que ainda atualmente fazem com que o Notariado brasileiro seja não apenas de "evolução frustrada", mas, fora de controvérsia, dos mais atrasados no mundo.

Por isso, a fim de que os juristas brasileiros estejam em condições de paragonar tais problemas, e para que os nossos notários possam se edificar com a luta de seus confrades alemães, nas conquistas paulatinas de um *status* jurídico à altura das responsabilidades sociais da categoria profissional, vamos desenvolver a apresentação das mais salientes etapas de evolução do Notariado alemão, desde suas origens. Para estudos mais aprofundados do tema, que se

queira — a partir deste nosso trabalho — fazer, apraz-nos de informar que grande parte dos elementos aqui apresentados foi extraída da magnífica “Deutsche Notar-Zeitschrift” (“Verkündungsblatt der Bundesnotarkammer”, periódico da responsabilidade científica do Professor Dr. ALEXANDRE KNÜR e outros, editado em Frankfurt-Main), especialmente do longo estudo que o Dr. PASCAL MAUBACH (sob o título “Die Notar-Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland”) publicou no Caderno 4/1967.

5. O Notário existe na Alemanha desde o século XIII, porém somente no século XIX é que vamos encontrar as primeiras colegiações da categoria.

No entretanto, que durou seis séculos, os notários eram nomeados pelo imperador, o qual costumava delegar a prerrogativa a certos senhores feudais, os quais — por sua vez — transferiam a competência recebida a seus substitutos. Conseqüência de tal procedimento foi a nomeação de notários em número ilimitado, devendo registrar-se que, para ser nomeado, a capacidade técnica desempenhava papel insignificante: assim, práticas desastrosas para a instituição não podiam ser evitadas, nem pelos decretos imperiais, como a Lei Orgânica do Notariado, de 8 de outubro de 1512, expedida pelo Imperador Maximiliano, mesmo porque tais decretos deixavam a classe sem organização. Sem ter apresentado suficientes provas de capacidade antes de sua nomeação, os notários trabalhavam como pessoas individuais, independentes umas das outras, e sem qualquer controle superior: por isso, os príncipes e as cidades livres procuravam corrigir as manifestas deficiências fazendo com que os notários designados para as suas regiões pelo imperador dependessem de exames de habilitação, o que, entretanto, não podia suprir a ausência de uma organização da profissão. As conseqüências desses fatos tornaram-se manifestas quando a autoridade imperial se foi paulatinamente reduzindo, até o total desaparecimento, que se verificaria em 1806.

6. A Prússia foi o primeiro Estado alemão que aboliu o Notariado Imperial, criando, em seu lugar, um Direito Notarial próprio (pela “Instrução” de 11 de julho de 1771) e fazendo com que as atribuições dos advogados e dos notários, conjuntamente, fossem transferidas a um funcionário estatal remunerado, ou seja, o “Comissário da Justiça”. Os demais Estados só suprimiriam o Notariado Imperial após a dissolução do Império, em 1806, quando submeteram a instituição a uma regulamentação jurídica particular, à qual davam as feições mais diferenciadas, embora seguindo o exemplo da Prússia, isto é, transferindo, parcialmente, as atribuições de tabeliães aos advogados e ainda a funcionários remunerados pelo Estado.

Somente nas áreas sujeitas direta ou indiretamente à influência francesa pôde ser mantida a instituição do Notariado como profissão livre e exclusiva. Ali, o Direito Notarial se identificou com o vigente em França, pela imediata adoção da Lei de 16 de março de 1803 (25 Ventôse do ano XI), como pela adoção de seus princípios: conforme é sabido, essa Lei “Ventôse” tinha reformado em França o estilo de seu notariado. Em virtude disso, naquelas regiões do lado esquerdo do Reno, que estavam submetidas ao império francês, foram criadas as primeiras 15 câmaras (ou colégios) do Notariado. Mas também nas regiões da margem direita desse rio foram criados colégios de notários, por influência da Lei “Ventôse”: isso verificar-se-ia nos então existentes reino da Westfalia (por Decreto de 17 de fevereiro de 1809), no Grão Ducado de Berg (por decreto de 29 de janeiro de 1811), e na Cidade Livre de Hamburgo, através



da adoção pura e simples da Lei "Ventôse", em 20 de agosto de 1811. Não obstante, dos colégios que surgiram na área esquerda do Reno, só puderam manter-se, até hoje, os da região do Palatinado, integrada na Baviera, e o de Hamburgo. Os colégios situados nas áreas que o Congresso de Viena transferiu à Prússia, depois de 1815, chocaram-se com as instituições autoritárias deste reino, que não admitia tais organizações autárquicas, e as colocou em plena sujeição dos Tribunais. O Notariado existente na área da chamada "Renânia prussiana" não foi, porém, atingido nos seus fundamentos, aos quais a Regulação Notarial de 22 de abril de 1822 preservou: em bases privadas pôde aqui organizar-se a "União do Notariado da Renânia Prussiana", no ano de 1857, o qual exerceu grande atração, e que até hoje subsiste.

A Baviera, através da Lei Notarial de 10 de dezembro de 1861, adotou os princípios jurídicos fundamentais de sua parte do Palatinado situada à esquerda do Reno, e instituiu os colégios do Notariado, como também, mais tarde, através do Decreto de 1º de março de 1918, organizou em plano superior os "Colégios Reunidos do Notariado". O Hessen, com uma Lei de 15 de março de 1899, também criou colégios do Notariado.

7. Entretanto, os notários, nesse século XIX, não se conformavam apenas com organizações regionais, pelo que fundaram — no ano de 1871 — a "União para a Alemanha e Áustria", destinada à defesa de seus interesses e objetivos comuns: em 1900, as atribuições dessa entidade foram transferidas, no que tocava à Alemanha, para a "União do Notariado Alemão", a qual chegou a adquirir muita importância, reunindo em bases voluntárias a maioria dos notários do país e editando a renomada "Revista do Notariado Alemão".

A União do Notariado Alemão, que resultara da associação livre de seus membros, contrariaria, porém, as pretensões totalitárias do Estado Nacional Socialista, pelo que foi dissolvida; e em seu lugar, com o Decreto de 17 de julho de 1934, independentemente do consenso dos notários, seria criado o Colégio do Notariado do Reich. Posteriormente, no entanto, aos notários seria possível colaborar com o Governo que, dada a ausência de conotações políticas na matéria, permitiu-lhes participar da feitura da Lei Orgânica Notarial do Reich ("Reichsnotarordnung")<sup>(3)</sup>, de 13 de fevereiro de 1937, a qual dissolveria o Colégio instituído em 1934, criando, em seu lugar, outra entidade de igual jurisdição, onde se agrupariam diretamente todos os notários do país. Os colégios e uniões ainda remanescentes em certos lugares foram dissolvidos, tendo sido substituídos por colégios regionais que constituíam órgãos dependentes do novel Colégio do Notariado do Reich.

Além disso, a Lei Notarial do Reich previa a organização de um tipo unitário de notariado para o território alemão, e estabelecia, simultaneamente, prescrições para a adaptação ao novo regime, num prazo dilatado.

Com a derrocada do III Reich alemão, e em virtude do desaparecimento de uma centralizada Administração da Justiça, essa "Reichsnotarkammer" deixou de existir, pelo fato de não mais poder cumprir as atribuições que lhe eram pertinentes. A Lei Notarial de 1937 continuou, entretanto, a ter vigência — exceção feita de uns poucos dos seus dispositivos —, a princípio como direito estadual, e como direito federal depois da promulgação da "Lei Fundamental", isto é, da Constituição da República Federal da Alemanha, aos 23 de maio de 1949.

Nesse ano de 1949 foi fundada, ainda, nova entidade classista, que se chamaria “Comunidade do Notariado Alemão”, a qual resultou do esforço conjugado de uniões de notários e de advogados, formadas depois da guerra: esta Comunidade objetivava a coordenação de iniciativas que resultassem em uma nova ordem de coisas, no concernente ao Direito Notarial e às organizações corporativas. Alcançada essa meta, a “Gemeinschaft des Deutschen Notariats” dissolveu-se.

8. A Lei Orgânica Notarial do Reich, de 1937, foi modificada e teve nova redação com a “Lei sôbre medidas relacionadas com o Direito Notarial” (“Gesetz über Massnahmen auf dem Gebiete des Notarrechts”), de 24 de fevereiro de 1961: o nôvo texto leva a denominação de Lei Orgânica Notarial Federal (“Bundesnotarordnung”). Depois de em sua 1ª Parte tratar da função específica do Notário, na 2ª Parte a lei dispõe sôbre os colégios de notários, inclusive o de âmbito federal, enquanto que, na 3ª Parte, regula o processo disciplinar e a fiscalização.

Como norma de direito federal, essa Lei Orgânica revoga tôdas as prescrições estaduais que lhe sejam contrastantes, com exceção das que ela expressamente tenha ressaltado: dessa forma, com o resguardo de tal diploma que, neste passo, atende ao determinado no artigo 138 da Lei Fundamental, permanece vigente a organização notarial peculiar de certas regiões. Portanto, agora, como antes, aliás, deve-se distinguir entre o Notário que exerce sua atividade profissional com exclusividade e vitaliciedade (regime chamado do Notariado como atividade exclusiva e não acessória — “hauptberuflicher Notar”) e o outro tipo, no qual o Notário exerce função notarial simultaneamente com a advocacia e pela duração do exercício de sua licença de Advogado (êste é o regime do chamado Notário-Advogado — “Anwalts-Notar”) (4).

A primeira forma de Notariado existe na Baviera e nas áreas do Estado da Renânia do Norte-Westfalia onde prevalece o antigo direito renano (isto é, em Colônia e Düsseldorf, com exceção de Duisburg e Emmerich), no Estado da Renânia-Palatinado, em Hamburgo e no Sarre. O notariado em exercício concomitante com a advocacia (“Anwaltsnotariat”) existe em Berlim, Bremen, Hessen, Baixa Sanônia, Renânia do Norte-Westfalia (excetuadas aquelas antes mencionadas zonas onde prevalece o direito renano), e no Estado de Schleswig-Holstein.

Ambas as formas de Notariado apresentam certas diferenças no que se refere à admissão no quadro da profissão: nas regiões de Notariado como profissão exclusiva, a nomeação do Notário é precedida de exercício, durante um mínimo de três anos, pelo candidato, da atividade de Assessor de Notário (“Notarassessor”). Em contraposição, nas regiões onde existe o Notário-Advogado, só será nomeado Notário — via de regra — quem tiver cumprido o *tempo de espera* (“Wartezeit”) fixado pelo Ministério da Justiça do Estado, segundo o artigo 4º, § 2º, da Lei Orgânica Notarial Federal, isto é, quem contar de dez a quinze anos de inscrição como Advogado.

Onde vigora o regime do Notariado como profissão exclusiva, é imposta rigorosa separação da atividade do Notário em relação à do Advogado: a nomeação de Advogado como substituto (ou representante — “Vertreter”) de Notário, e a associação de um Notário com um Advogado são formalmente proibidos (artigos 9º e 39 da Lei Orgânica). No outro caso, é permitido ao

Notário-Advogado conceder que se nomeie um Advogado como seu substituto, do mesmo modo que é lícita a associação entre Notário e Advogado.

Desde que, na conformidade da Lei Fundamental da República, a administração do que seja pertinente ao Notariado compete aos Estados-membros — através da Administração de Justiça (“Landesjustizverwaltung”) — a nomeação de Notário é feita pelo Ministro estadual da Justiça, com prévia audiência dos colégios notariais (artigo 12 da Lei Orgânica Notarial Federal). Ademais, sem prejuízo de certas peculiaridades regionais do Notariado, antes mencionadas, e sem prejuízo da sua dependência administrativa das autoridades estaduais, deve-se observar que o Direito Notarial é, de resto, uniforme na República Federal.

De como se encontra atualmente estruturado o Notariado na Alemanha Federal, pode-se dizer que ele segue, em toda linha, o que é tradicional no regime do chamado tipo “latino”.

Com efeito, segundo ALBERTO G. ALLENDE, eminente Notário argentino, algumas das características do Notariado do tipo latino serão “o acesso qualificado, a limitação dos funcionários, os requisitos de moralidade e conduta irreprochável e, fundamentalmente, o aspecto organizativo institucional” (in “Organización y Colegiación Notariales”, conferência, pub. em separata da “Revista del Notariado” nº 704: B. Aires, 1969), ademais de outras, obviamente, dentre as quais não seria despidiendo incluir a *fé pública* no mais alto grau. A propósito dêsse atributo a que os argentinos chamam de “fedalidad” (que nós traduzimos por *fé pública*), os Notários alemães o têm numa dimensão tão grande que — segundo informa o Professor EMILIO MENÉNDEZ, da Universidade de Porto Rico, em suas “Lecciones de Derecho Notarial” (ed. Equity, P. Rico, 1967, pág. 18) — os documentos elaborados perante eles “têm força probatória especial e podem ser executados; como o notário está de algum modo equiparado aos juizes, ele pode prover os documentos com a cláusula de executoriedade, do mesmo valor e eficácia que se fôra uma sentença”.

No que concerne a seu relacionamento com os escalões administrativos, na Alemanha, como vimos, o Notário depende essencialmente do Poder Executivo, o que é ordinário em quase todos os países, segundo o informe de ALLENDE, excetuado o caso do Equador, onde tal dependência ocorre em relação ao Poder Judiciário (ob. cit., pág. 9).

9. Para boa compreensão do regime notarial que apreciamos, vejamos alguns dos princípios fundamentais encerrados na regulamentação da atividade notarial e vigentes para todas as formas do Notariado alemão.

1º — Os notários são detentores autônomos de cargo público (“öffentliche Amt”), são oficiais públicos e usam um sinete do cargo.

2º — Só pode ser nomeado Notário quem tiver a qualificação necessária para exercer o cargo do Juiz, na conformidade do exigido pela Lei da Magistratura Alemã. Esta qualificação deve ser adquirida pela prestação de duas provas: a primeira (“Referendar-Prüfung”), deve ser precedida do estudo do Direito pelo prazo mínimo de 3 anos e meio, numa universidade; a prestação dêsse primeiro exame será seguida de um estágio preparatório de duração quase igual, em tribunais ordinários, ministério público, escritórios de advogado ou de notário, tribunais trabalhistas ou em repartições ou tribunais administrativos.

Após o estágio deve ser prestado um segundo exame (“Assessor-Prüfung”), que habilita para aquisição do cargo de Juiz, ou, ao mesmo tempo, para aquisição do cargo de Notário. Esta qualificação tem, no entanto, apenas um alcance preliminar, visto como o aspirante a tal cargo haverá de, na prática — depois dessas provas —, fazer outro estágio como Assessor de Notário, equivalente ao prazo de espera para adquirir a provisão de Advogado. Além disso, o candidato ao Notariado deve demonstrar que a sua personalidade e a sua capacidade de trabalho habilitam-no para o exercício da função notarial, o que virá a ser particularmente apreciado pelo Ministro da Justiça do Estado, com prévia audiência do Colégio Notarial.

3º — O Notário está sujeito à supervisão imediata (“Beaufsichtigung”) das autoridades executivas encarregadas da administração da Justiça; e está submetido à supervisão (“Aufsicht”) do Presidente do Tribunal de Justiça da jurisdição na qual êle serve, sendo, porém, suprema autoridade em tudo o que tange ao Notariado regional, o Ministro da Justiça do Estado. É de interesse observar-se, porém, que a elaboração dos atos notariais não está sujeita a nenhuma espécie de supervisão, visto como isso contrariaria o princípio de autonomia funcional do Notário.

De resto, a Lei Notarial que vimos apreciando encerra, na sua 1ª Parte, o referente aos deveres funcionais do Notário, tais como as prescrições relacionadas com o desempenho do cargo (artigo 15) e a exclusão do mesmo (artigo 16); o segredo profissional (artigo 18); a responsabilidade pela prática de ilícitos (artigo 19); a competência funcional (artigos 20/24); o dever de orientar técnica-mente as partes (artigos 26/37); a ausência e impedimento — especialmente no que tange à designação e ao desempenho do cargo pelo substituto (artigos 38/46); a extinção do cargo, o afastamento temporário e a substituição provisória do titular, do mesmo modo que a nomeação de seu substituto (artigos 47/64).

Essas prescrições contidas na legislação federal são essencialmente completadas pelo Regulamento para os Serviços dos Notários (“Dienstordnung für Notare”, de 6 de março de 1961), que foi expedido para obrigar, uniformemente, à administração da Justiça de todos os Estados da República Federal. Este Regulamento encerra prescrições administrativas a respeito do desempenho funcional corrente do Notário, especialmente sobre a organização de seu escritório, sobre a orientação dos casos profissionais, sobre a forma exterior dos documentos notariais e sobre os expedientes de sua substituição. Deve-se mencionar, também, que os Estados têm expedido prescrições de sentido geral, dispondo sobre o exercício das funções notariais, assim procedendo no desempenho de suas particulares prerrogativas e visando a execução da Lei Orgânica Notarial Federal.

10. Em sua 2ª Parte, a lei notarial vigente na Alemanha regula a situação dos colégios notariais regionais, como a do Colégio Notarial Federal, embora atribuindo posição mais eminente aos primeiros, pela circunstância de ser maior a competência dos Estados-membros, no regular os assuntos do Notariado e, ademais, porque os notários são detentores de funções públicas subordinadas aos Estados, e não à União (art. 1º da Lei).

Os colégios notariais são apresentados como corporações de direito público (artigo 66), o que corresponde a dizer-se que êles são entidades juridicamente capazes, na órbita do direito público; e seus membros desempenham funções

com provisão de soberania, organizadas e supervisionadas pelo Estado. Os colégios notariais, portanto, são dotados de personalidade jurídica própria e a formação de sua vontade emana de seus membros; entretanto, a existência de tais colégios não resulta propriamente da vontade dos seus membros, mas tem fundamento na lei, razão pela qual somente a lei pode dissolvê-los.

Ocorre, porém, que aos colégios notariais falece autoridade particular, visto como dispõem apenas de atribuições a eles deferidas pelo Estado; não fôsse isso e somente o Estado poderia exercê-las.

Os colégios notariais são corporações auto-administradas, o que significa administrarem eles com suficiência e responsabilidade próprias as questões pertinentes aos seus membros, os notários, no quadro das atribuições que a lei lhes afetou.

Além disso, os colégios notariais são competentes para editar normas de direito objetivo, obrigatórias para seus membros e seus órgãos: as mais importantes dessas normas são as pertinentes ao estatuto e ao regime de contribuições.

De qualquer modo, as atividades de auto-administração e de edição de normas jurídicas dos colégios notariais é limitada, no plano jurídico-material, pela Lei Orgânica Notarial Federal, como pelas leis suplementares dos Estados.

Para que o colégio notarial não se exceda no exercício de sua competência, foi instituído um sistema, através do artigo 66 da Lei Federal, de modo a que ele fique submetido a supervisão estatal, por via da Administração de Justiça do Estado — o Ministério da Justiça estadual. Correspondendo ao princípio da auto-administração, a lei simultaneamente determina, porém, que tal supervisão seja limitada à verificação de que o colégio notarial, no exercício de suas atividades, observa as leis e os seus estatutos e desempenha as funções a ele deferidas: a administração de Justiça do Estado, dessarte, pode verificar se as deliberações do colégio notarial atendem às prescrições do direito, não, entretanto, se elas são convenientes. Ao Ministro da Justiça estadual não cabe expedir instruções para o colégio notarial, como se ele fôsse uma autoridade fiscalizadora de um serviço (“Dienstaufsichtsbehörde”).

11. Em princípio, deve ser criado um colégio notarial na jurisdição de cada Tribunal Superior de Justiça estadual. Disso, contudo, podem os Estados se afastar, obedecendo certos limites (artigo 65 da Lei Notarial) e atendidas certas peculiaridades regionais: tal se verificou na Baviera, por exemplo, onde foi instituído o Colégio Notarial Bávaro, sediado em Munique, do mesmo modo que no Estado da Renânia do Norte-Westfalia, com a implantação do Colégio Notarial Renano, sediado em Colônia, apesar de esses Estados terem mais de um Tribunal Superior de Justiça; e também no Hessen, onde se criaram dois Colégios Notariais, em Frankfurt e em Cassel, apesar de só contar, o Estado, com um Tribunal.

A condição de membro do colégio notarial resulta do que fôr estabelecido em lei, e corresponde a todos os notários que tenham sido nomeados para a região jurisdicionada ao mesmo colégio. Essa condição de membro não resulta, portanto, de nenhuma adesão voluntária, mas de imposição legal, e se verifica desde o momento da nomeação do Notário. Tampouco será possível o desligamento voluntário.

A condição de membro do colégio notarial só desaparece com a cessação do exercício da função notarial.

O colégio notarial tem sua sede, por força da lei, no lugar donde se irradia a jurisdição do Tribunal Superior de Justiça a que êle corresponde. Nos casos do artigo 65, § 1º, da Lei Orgânica Notarial Federal, isto é, quando a jurisdição do colégio notarial não coincide com o território da jurisdição do Tribunal, o governo estadual determina a sede do colégio, através de decreto.

12. As funções precípua dos colégios notariais acham-se condensadas num só artigo da Lei Orgânica (artigo 67). No entanto, certas funções particulares desses colégios, relacionadas com matérias especiais, estão determinadas em outras prescrições do mesmo diploma.

Assim, a Administração de Justiça estadual deve ouvir o colégio notarial antes de nomear o Assessor de Notário; mas a designação dêste, para trabalhar junto de um Notário, há de ser feita pelo presidente do colégio (artigo 7º, § 2º, da Lei Notarial), e as substituições interinas de Notário — nos casos em que se faz mister a administração ou o desempenho das funções num ofício notarial que vagou (artigos 56/58 da Lei Notarial) — são efetivadas por ato emanado do colégio notarial e se regulam nos termos dos artigos 59/64 da Lei citada. Ademais, ainda é a Administração de Justiça que decide a retirada de investidura em cargos remunerados ou em substituições no Notariado, após audiência do colégio notarial (artigo 68 da Lei). Essa mesma audiência é necessária, também, quando a Administração tem de fazer nomeação de Notário ou transferência da sede de seu ofício (artigos 10 e 12), quando deve nomear Advogado para Substituto permanente de um Advogado-Notário (artigo 39, § 3º), quando há de demitir um Notário (artigo 50, § 3º), e, igualmente, quando se impõe a remoção do Notário para outro lugar, em virtude de processo disciplinar (artigo 97, § 2º).

13. Vejamos, agora, com mais detalhes, algumas das principais funções dos colégios notariais, tais como elas são desenvolvidas no artigo 67 da Lei Orgânica Notarial da federação alemã.

Todavia, antes da apresentação dessas funções principais, é conveniente observar que, grosso modo, todos os encargos que pesam sobre os colégios notariais podem resumir-se neste esquema: 1º, essas entidades exercem um certo poder de polícia ou fiscalização sobre a atividade de seus membros, como notários, e, 2º, em relação ao mundo exterior, elas representam a totalidade da categoria dos notários, no que tange à preservação de seus interesses profissionais, jurídicos e econômicos.

A) Os Colégios notariais devem zelar pela honra e prestígio de seus membros: assim, por exemplo, ocorrendo queixas contra os notários, e que sejam capazes de atingi-los em sua dignidade e prestígio, compete-lhes repeli-las ou corrigir as suas causas. O órgão do Notariado está autorizado e obrigado a tomar providências adequadas para eliminar as falhas verificadas no exercício da atividade profissional de seus membros: nesses casos, êle poderá tomar medidas por via de recomendação colegial, decidir nos termos de seu poder de polícia ou, ainda, comunicar os fatos às autoridades supervisoras, se a tanto fôr obrigado, conforme o caso.

Os colégios notariais devem, ainda, cuidar que o desempenho profissional de seus integrantes se faça de modo correto e consciencioso, para o que pode expedir diretrizes gerais organizadoras do exercício profissional dos mesmos,

como também — em casos concretos — pode delimitar as fronteiras dos interesses de cada um deles.

B) Os meios conferidos por lei ao colégio notarial, para habilitá-lo ao exercício de seus poderes de fiscalização (“überwachung”), são muito restritos, dado que a atribuição da supervisão (“Aufsicht”), no sentido técnico, com a prerrogativa de punir as infrações profissionais através de processo disciplinar, cabe às autoridades supervisoras às quais o Notário está subordinado.

As faltas graves, cometidas por notários, que não tenham chegado ao conhecimento imediato das autoridades supervisoras, são, no entanto, muitas vezes, conhecidas pelo colégio notarial. A prescrição do artigo 67 da Lei Notarial, por isso, impõe ao colégio o dever de apoiar essas autoridades supervisoras no exercício de suas funções. Dessarte, quando ocorrer a denúncia de uma infração grave que esteja fora da alçada deliberativa do órgão colegiado, é de seu dever levar o fato ao conhecimento da autoridade supervisora. Entretanto, considera-se obrigação que emerge da colegialidade a audiência do Notário acusado para esclarecimento do estado de coisas, antes de sua comunicação a essa autoridade supervisora.

C) A tarefa tradicionalmente mais importante dos colégios notariais é o estímulo e o cuidado com o Direito Notarial. Ela compreende, primeiramente, colaboração com o objetivo das leis, decretos ou instruções administrativas referentes ou que interessem ao Notariado, através de sugestões ou proposições e pareceres. O Colégio Notarial reforça esse procedimento cuidando também que sejam observadas as práticas notariais. O cuidado com o Direito Notarial se opera, ainda, mediante a preparação do Notário para o bom conhecimento das leis e da jurisprudência pertinentes à sua profissão, o atendimento às consultas dos notários e o comentário das questões de direito em reuniões ou através de circulares; paralelamente a isso, deve haver esforços no sentido do aperfeiçoamento profissional dos notários, inclusive mediante a organização de cursos especiais. Um veículo particular dêse trabalho de aperfeiçoamento do Notariado se faz com a “Revista do Notariado Alemão” editada pelo Colégio Notarial Federal.

D) Com vistas ao preparo profissional da nova geração, sobretudo dos assessôres de notários, o Colégio Notarial desenvolve uma ação antes dirigente que executiva. Ele movimenta êsses assessôres no curso de seus estágios junto de diferentes notários (art. 7º, § 3º, da Lei Orgânica), e os designa para o exercício das funções de Substituto. O Assessor é obrigado a conformar-se com essas transferências, enquanto que a preparação profissional é incumbência do próprio Notário junto do qual êle se encontra em exercício; por outro lado, o Notário deve expedir certificados sôbre a atividade e o aperfeiçoamento profissional de seus assessôres, dessarte habilitando o Colégio Notarial sôbre como decidir, a propósito do aproveitamento que têm e sôbre medidas corolárias que se façam necessárias.

No que concerne aos auxiliares dos notários, a matéria é disciplinada pelos colégios notariais, nos termos das prescrições superiores do Colégio Notarial Federal. E o aperfeiçoamento dêsses auxiliares resulta da prática profissional junto dos notários, enquanto que a realização de exames se faz perante os colégios.

E) No que concerne a disposições relacionadas com os problemas de assistência ou de previdência social, em favor dos integrantes do Notariado, a Lei Orgânica é absolutamente omissa. Entretanto, nada obsta a que a matéria seja objeto de legislação estadual ou de iniciativa voluntária dos membros dos colégios notariais, e que estas entidades se encarreguem da execução de serviços pertinentes.

14. Pelo fato de ser — cada Colégio Notarial — uma pessoa jurídica, mister se faz que êle disponha de órgãos, isto é, de pessoas ou pluralidade de pessoas naturais, cujas vontades e atos equivalham às vontades e atos do próprio colégio. São órgãos da entidade o Conselho de Direção (“Vorstand”) e a Assembléia-Geral (“Versammlung der Mitglieder”) (artigo 68 da Lei Orgânica).

A atividade dêsses órgãos, que são autônomos e independentes um do outro, desenvolve-se nos termos das prescrições genéricas da Lei Orgânica e do que fôr estabelecido em forma particularmente desenvolvida nos estatutos que cada Colégio Notarial tem, necessariamente, de se dar.

Nada existe de original, em relação às prescrições que a Lei federal contém, para serem inscritas obrigatoriamente nos mencionados estatutos: conforme se lê no trabalho do Dr. MAUBACH, a que antes citamos, essa matéria não discrepa do que é corrente no Direito das Sociedades. Todavia, deve notar-se ter a Lei Orgânica se preocupado em que o direito vigente no interior dos colégios notariais os organizasse em estrita obediência aos princípios democráticos; e êste é o sentido das referidas prescrições genéricas. Por demais, como nos colégios notariais de Hamburgo, de Stuttgart e da Renânia, convivem na mesma entidade notários com dedicação exclusiva e advogados-notários, a lei federal estabeleceu que, nesses casos, os presidentes dos colégios e pelo menos a metade dos membros dos conselhos de direção fôssem eleitos no grupo dos notários; no caso de Stuttgart, em cujo colégio notarial também estão inscritos notários-empregados-públicos, no Conselho Diretor haverá um representante dessa categoria, que, porém, não conta com direito a voto (artigo 114, § 2º, da Lei Orgânica).

Merece ainda ser observado que a preocupação democrática foi de tal ordem, na elaboração da Lei Orgânica apreciada, que se elidiu o presidencialismo, na direção dos colégios, a qual foi entregue — como vimos — a um órgão coletivo (o Conselho Diretor — o “Vorstand”): assim, nos colégios notariais da República Federal, o seu Presidente (e existe essa figura) não é órgão da entidade, mas simples membro do colegiado dirigente.

15. As determinações da Lei Orgânica Notarial são — como vimos — prescrições genéricas, as quais deixam liberdade para que os colégios notariais tenham possibilidade, através das respectivas disposições estatutárias, de proceder com autonomia na decisão das diferentes questões jurídicas que se apresentem. São, portanto, assaz amplas as permissibilidades deixadas à discricção dos colégios, para inclusão nos encerros do diploma estatutário.

A elaboração e as modificações dos estatutos são de exclusiva competência da Assembléia-Geral dos membros dos colégios notariais e não podem ser atribuídas aos conselhos de direção. Mas tanto os estatutos como as respectivas modificações estão sujeitas à aprovação da Administração Judiciária, que pode recusá-la por motivos de direito ou de fato: não obstante, esta aprovação que é irrevogável constitui mero pré-requisito de eficácia, sendo inconfundível com o poder de supervisão que tal Administração exerce sôbre os colégios notariais.



16. Conforme dissemos precedentemente, o Colégio Notarial tem o dever de fiscalizar o exercício profissional dos notários; e para que isso seja feito com eficiência, êle está armado de autoridade para proceder compulsoriamente, para usar de expedientes que se poderiam classificar de "quase-disciplinares". Todavia, o órgão corporativo em tela não exerce supervisão sobre o modo de trabalhar dos notários, nem dispõe de poder disciplinar, pois a experiência tem evidenciado que, em dadas circunstâncias, certa ação do Colégio é mais eficiente que um processo disciplinar. Portanto, o artigo 74, § 1º, da Lei Orgânica estabelece que o Colégio Notarial pode exigir informações dos notários e de seus assessôres, e, também, impôr-lhes o comparecimento pessoal perante alguns de seus órgãos, sob pena de se tornarem passíveis de sanções disciplinares, na hipótese de desatendimento.

Além disso, o Colégio tem competência para expedir instruções determinativas sobre fatos objetivos, sem que seja necessário comunicá-las às autoridades da Administração Judiciária.

O expediente mais enérgico, entretanto, de que se pode valer o Colégio Notarial, na fiscalização do comportamento dos notários, é a admoestação ("Ermahnung"): não obstante, esta pena só será admissível nos casos de pequenas infrações das normas vigentes e assim mesmo só é aplicável quando foi insuficiente uma advertência informal.

A admoestação não é medida de natureza jurídico-disciplinar, entretanto pode resultar nisso, desde que justificada em comunicação a ser feita às autoridades hierárquicas superiores (art. 75 da Lei Notarial).

O Notário como o Assessor que tenha recebido admoestação pode opôr-lhe uma representação, que não tem características recursais, no sentido estrito, mas pode resultar no cancelamento ou na modificação dos termos da medida. Essa representação deve ser dirigida à autoridade supervisora respectiva.

17. As autoridades dotadas de competência supervisora em relação ao Notariado podem, a título de cominações disciplinares, aplicar as seguintes sanções: *advertência* ("warnung"), *repreensão* ("Verweis") e *multa* ("Geldbusse"). A sanção disciplinar que implique em *demissão do cargo* ("Entfernung aus dem Amt") só poderá ser aplicada com o pronunciamento de um Tribunal Disciplinar. Essas autoridades supervisoras também são competentes para emitir uma *desaprovação* ("Missbilligung") que prescinde de processo disciplinar, e que cabe nos casos de infrações legais ou de violações menos graves de deveres funcionais, portanto nas mesmas circunstâncias em que ao Colégio Notarial será lícito expedir admoestação, dirigida a notários ou a seus assessôres (na conformidade do artigo 94 da Lei Orgânica): essa desaprovação não constitui, também, medida disciplinar.

A propósito da competência concorrente das autoridades supervisoras e dos colégios notariais, nos casos referidos da desaprovação e da admoestação, o § 2º do artigo 75 da Lei Notarial resolve os eventuais conflitos, dando precedência aos poderes das primeiras, poderes êsses que chegam até à possibilidade de ser ordenado o processo disciplinar, mesmo quando o Colégio Notarial já tenha expedido admoestação: neste caso, torna-se inválida a providência da entidade corporativa.

18. Os colégios notariais de todo o país aglutinam-se no Colégio Notarial Federal, cuja organização *interna corporis*, como a quantidade de poderes que

detém, harmonizam-se essencialmente — no que é fundamental — com a competência e as funções dos organismos regionais. Entretanto, os membros do grêmio federal não se encontram aí como notários, mas como representantes das entidades regionais, pois o Colégio Federal se justifica na medida em que defende os interesses do conjunto dos colégios notariais. Por isso, a fim de se evitarem reiterações de providências, a agremiação superior deve restringir-se à apreciação de casos relevantes.

A competência do Colégio Notarial Federal, bem como as suas funções, resulta de sua condição de entidade corporativa que coordena federativamente os colégios menores. Assim, a Lei Orgânica minudencia o elenco das funções da entidade nacional (artigo 78), que devem ser obrigatoriamente exercidas e que são, entre outras: a pesquisa dos pontos de vista e dos interesses dos colégios regionais, em correspondência com os pertinentes à classe notarial; a representação profissional da totalidade dos notários perante quaisquer autoridades da república, inclusive as judiciárias; o atendimento de pedido de pareceres formulado por essas mesmas autoridades; a participação na elaboração de leis e, ainda, a organização de normas reguladoras do exercício da função notarial e da formação técnico-profissional dos auxiliares.

Concretamente, a competência do Colégio Notarial Federal é limitada ao atendimento das questões e assuntos que digam respeito à totalidade dos colégios regionais e dos notários do país. Não pode, contudo, o órgão federal baixar instruções dirigidas aos colégios regionais, visto que estes são corporações autônomas; todavia, para o desempenho de suas funções, êle pode exigir relatórios e pareceres desses outros colégios.

Como dissemos, os colégios regionais aglutinam-se no Colégio Federal, do qual são membros natos, sem possibilidade de desligamento. E, da mesma forma que cada uma das entidades menores, o Colégio Federal é corporação de direito público, nos têrmos do artigo 77 da Lei Federal do Notariado.

19. Na conformidade do artigo 79 da Lei Notarial são órgãos do Colégio Federal a Presidência (“Präsidium”), órgão coletivo, e a Assembléia dos Representantes de colégios regionais (“Vertreterversammlung”). A Presidência corresponde à diretoria dos colégios regionais, enquanto que a Assembléia dos Representantes corresponde à assembléia dos membros daqueles. — A Presidência compõe-se de sete pessoas, que desempenham os cargos de Presidente, dois de Vices e quatro de Vogais: o presidente, um dos Vices e dois Vogais devem ser exclusivamente notários; um Vice e dois Vogais devem ser notários-advogados. A composição da Presidência, assim como o número de seus membros, são fixados por lei (artigo 80 da Lei Notarial), a qual igualmente fixa em quatro anos a duração dos respectivos mandatos.

A Presidência do Colégio Federal trata dos assuntos que lhe são atribuídos, depois da audiência da Assembléia dos Representantes, a qual, todavia, pode ser dispensada nos casos urgentes. O centro de gravidade da formação de vontade do órgão federal, com vistas às suas deliberações situa-se, portanto, na reunião dos representantes de colégios regionais, ao contrário do que se dá com estes que tem a matriz de suas deliberações no Conselho de Diretores. A Presidência do Colégio Federal delibera sobre os assuntos em curso e executa as decisões da Assembléia dos Representantes, onde devem ter assento os

presidentes dos colégios regionais ou delegados seus, que podem ser quaisquer notários, ainda quando não integrantes da entidade outorgante do mandato.

Em princípio, cada colégio notarial regional só tem um voto, na Assembléia dos Representantes do Colégio Federal; porém, quando um desses colégios tem jurisdição sobre área correspondente a vários tribunais estaduais de superior instância, pode ter mais votos. Por isso, o Colégio Notarial bávaro conta com três votos, enquanto que o da Renânia tem dois votos.

A Presidência do Colégio Federal é eleita pela Assembléia dos Representantes, dentre seus membros e na forma prescrita estatutariamente.

20. Desde a constituição dos Estados nacionais, fato histórico que teve início de desencadeamento pela época do Renascimento, até o século XIX, era muito simples a estrutura do Estado; como observou o eminente administrativista alemão ERNST FORSTHOFF — em seu “Lehrbuch des Verwaltungsrechts” (9ª ed. C. H. Beck’sche, Berlim, 1966) — ainda não ocorrera ou apenas se iniciara a revolução industrial, e o homem vivia perto de suas fontes de subsistência (os campos de pastagem e de lavoura, os pontos de água, os locais de exercício profissional etc.), donde resultava que pouco lhe ocorria socorrer-se do Estado, que só lhe aparecia aos olhos nas pessoas do homem d’armas ou do cobrador de impostos. Por então, e sobretudo nos países de grande território, como o Brasil, seria natural que certos serviços públicos — os registros de imóveis, os registros civis (quando não exercidos, estes, pela Igreja) e os ofícios notariais — fôssem assumidos por pessoas da Justiça que, falando em nome do Rei, eram sempre acolhidas com mais simpatia que os agentes de segurança ou os publicanos.

Ocorreu que o Estado teve multiplicados os seus encargos: houve mister especializar serviços e cargos. E então, nos países adiantados, o Notariado e o Registro Público desvincularam-se da organização judiciária, que também se tornou assaz complexa, pela multiplicação de seus órgãos. Não foi sem razão que o Professor AMARAL SANTOS escreveu, a propósito: “A doutrina contemporânea dominante exclui do quadro dos auxiliares da Justiça todos aqueles que exerçam atividades que não sejam inerentes às que se realizam no processo. Assim, como tais não se classificam os órgãos do fôro extrajudicial, os quais, sem embargo de serem investidos de fé pública, como o são os do fôro judicial, não realizam atividades processuais, mas sim atividades outras concernentes à tutela administrativa de interesses privados”; e, em seguida, o processualista, que hoje tem assento no Supremo Tribunal Federal, apresenta o longo rol de todos os que — no seu entender de lúcido observador das instituições judiciárias contemporâneas — não mais integram o sistema da Justiça (como é o caso dos “chamados órgãos do fôro extrajudicial”, segundo suas expressões), e escreve, ainda: “São órgãos do fôro extrajudicial os tabeliães e oficiais de registros públicos. Os tabeliães, cujas origens remontam aos *tabelliones* ou *tabulariae*, dos romanos, função que exerciam com caráter privado, até que os Imperadores Arcádio e Honório a oficializaram, são, no Direito brasileiro, de herança portuguesa e canônica, serventuários públicos, investidos de fé pública, que têm por função precípua lavrar atos e contratos em livros de notas, conferindo-lhes autenticidade. Chamam-se também notários, denominação de origem canônica, usada por franceses e italianos (...)” (in “Primeiras Linhas de Direito Processual Civil”, citado, págs. 159/165).

21. Com efeito, os órgãos do fôro extrajudicial, sobretudo os notários ou tabeliães e os oficiais de registros públicos, não têm porque manter nenhuma relação organizacional e hierárquica com o Poder Judiciário, como já não a têm os membros do Ministério Público e do “Barreau”. Não obstante, desde que as funções que desempenham os cargos que ocupam, têm mais íntimo relacionamento com os órgãos da Administração Estatal que os dos advogados, e são de tão imediato interesse administrativo quanto os do Ministério Público, ainda que preservada certa autonomia no govêrno de sua corporação, os notários (e apenas desses aqui devemos nos ocupar, e não dos registradores públicos) só deverão vincular-se com o Poder Executivo. Isso não prejudicará, todavia, que entidades ou órgãos do Judiciário exerçam determinadas supervisões técnicas do desempenho profissional dos notários, tal como é ordinário na Alemanha, conforme vimos.

Era tradicional em nosso País que as leis de organização judiciária dispusessem sôbre tudo o que fôsse próxima ou remotamente — pertinente à Justiça: cuidavam, tais diplomas, do *status* e das funções dos Magistrados; *idem* dos Serventuários diretamente ligados aos serviços judiciários; *idem* dos Tabeliães, e dos Registradores Públicos, e dos membros do Ministério Público, e dos Advogados. Entretanto, essas leis de organização judiciária tinham sua elaboração processada nas Casas Legislativas.

Mais tarde, desvincularam-se da organização judiciária o Ministério Público e os Advogados, que passaram a ter diplomas orgânicos particulares.

Não obstante, todos os remanescentes serviços (os judiciais pròpriamente ditos, e os auxiliares e extrajudiciais, inclusive os notariais e os registros públicos) permaneceram no quadro das leis de organização judiciária que — pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, artigo 144, § 5º — foram atribuídos a uma competência legiferante *sui generis* (“Resolução”) dos Tribunais de Justiça estaduais. Ocorre que tal competência legiferante, além de ser insólita, em nosso sistema político, é incompleta, razão pela qual, ainda que o queiram os magistrados agora legisladores, muito pouco ou quase nada poderão fazer no sentido do aperfeiçoamento da instituição notarial em nosso País.

Como se viu, da exposição que fizemos da organização notarial germânica, enquanto o Poder Central da federação não tomar a si a reforma institucional que no caso se impõe, não se há de esperar que os poderes regionais a façam, escapando da ciranda do tradicionalismo e dos interesses locais.

E o Brasil, tão cioso de sua cultura jurídica e tão preocupado com a modernização de seu direito legislado, entretanto, continuará a ter o Notariado mais atrasado do Ocidente. No Brasil do século XX o Notariado ainda não espanou o pó, de quase sete séculos, das instituições notariais d’El Rei D. Diniz...

#### NOTAS

- 1) Falecem-nos, contudo, elementos concretos para subsidiar esta afirmação, pois não temos em mãos o “Regimento dos Tabeliães” que o Rei D. Diniz editou aos 15 de janeiro de 1305, e ao qual EDUARDO BAUTISTA PONDE chamou de “o primeiro corpo orgânico do notariado português”: aí, como destaca o eminente mestre argentino de Direito Notarial, conquanto se empregasse o nome “notário”, para identificar a categoria profissional de que ora nos ocupamos, já se dava preferência ao nome “tabelião”; por demais, ainda de PONDE o registro desse diploma primitivo resultara similitude profunda entre os notariados espanhol e português (“Origen e Historia del Notariado”, ed. Depalma. B. Aires, 1967, pág. 484).

- 2) Não interessa, aqui, apresentar com maiores desenvolvimentos o quadro do aparelhamento judiciário — “essa nuvem de vespas de garnacha preta e varas simbólicas”, segundo imagem de PEDRO CALMON — que Portugal legou ao Brasil, quando de sua independência. Mas é ele era, efetivamente, numeroso e seus cargos disputados: “Disputa acesa, pois entencavam os pretendentes em tôrno dos ofícios, de jeito a não se vagar nenhum sem pronta escolha de titular e conseqüente acréscimo da vasta família burocrática, que tanto inquietava, nos seus sollóquios filosóficos, o padre ANTONIO VIEIRA (PEDRO CALMON, “Organização judiciária — a) Na Colônia; b) No Império; c) Na República”, in “Livro do Centenário dos Cursos Jurídicos”, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1927, vol. I, págs. 86-87).

Precisamente para evitar ou atenuar tais disputas ou para aperfeiçoar de algum modo “a forma que devem ser providos os ofícios de Justiça e Fazenda”, foi que se fez a Lei de 11 de outubro de 1827: êsse diploma, contudo, não alterou essencialmente o precedente regime do Notariado brasileiro. Entretanto, logo em seu artigo 1º, proibia que qualquer ofício de Justiça, ou de Fazenda, fôsse “conferido a título de propriedade”, devendo ser “conferidos, por títulos de serventias vitalícias, às pessoas que para êles tenham a necessária idoneidade e que os sirvam pessoalmente” (artigo 2.º). Quanto ao mais, essa lei de 9 artigos regulava o “acesso regular por escala, nas repartições em que o houver”, aos referidos ofícios, como os impedimentos e substituições dos titulares.

É notório que a lei de 1827 não produziu efeitos, porque, até poucos anos faz, a venalidade — dissimulada embora — dos ofícios da Justiça, do Notariado principalmente, ainda se praticava no Brasil. Acreditamos que somente a profunda modificação de nossos hábitos administrativos, e a generalização do *regime do mérito* no serviço público, mercê do contido na Constituição Federal de 1967 e em sua Emenda nº 1, serão capazes de expungir os péssimos procedimentos priscos de suprimento das serventias em tela.

- 3) Os alemães têm dois vocábulos que se pode bem traduzir como “lei”: “Ordnung” e “Gesetz”. — Mas isso não esgota o elenco dos nomes utilizados para a identificação dos diplomas em que o Estado imprime as normas editadas. Não temos a pretensão, nem tal seria possível, de fazer aqui o estudo sistemático dessa matéria, da qual GEORG JELLINEK exaustivamente se ocupou, em obra notável de 1887, onde — à luz do Direito Comparado e da História do Direito — esgotou o que poderia ser concernentemente apreciado (“Gesetz und Verordnung”, Neudruck der Ausgabe Freiburg 1887, Scientia Verlag Aalen, 1964).

Acresce notar que a nomenclatura jurídica é muito sensível ao tempo e à evolução do direito, como se compreenderá. Por isso e sistematizando a referência aos diplomas normativos alemães, nós traduziremos “Ordnung” como “lei orgânica” e “Gesetz” simplesmente como “lei”: assim procedemos por maior fidelidade ao sentido da nomenclatura contemporânea. Com efeito, o “Synonymen-Lexikon”, de BERNHARD BAUER (Ullstein Bücher, 1962), apresenta “Ordnung” como sinônimo de “Einteilung”, “Gliederung”, “Gefüge”, palavras que se podem traduzir como *classificação, organização e estrutura*: assim, “Ordnung” será um diploma que visa a classificação, a organização, a estruturação de um determinado serviço público, pelo que, a nosso ver, bem se haverá de traduzi-lo como “lei orgânica”. — Já o nome “Gesetz” no referido léxico aparece como sinônimo de *direito, prescrição, regra, norma* (“Recht” “Vorschrift”, “Regel”, “Norm”, respectivamente), donde bem caber sua tradução como “lei”, simplesmente.

- 4) Estabelece o artigo 138 da “Grundgesetz” o seguinte: “A modificação das instituições notariais atualmente vigentes nos Estados de Baden, Baviera, Baden-Württemberg e Hohenzollern-Württemberg só poderá fazer-se com a prévia aquiescência dos respectivos governos estaduais”. Conforme teremos ensejo de apresentar, no curso dêste trabalho, êsses Estados contam com algumas particulares instituições notariais, efetivamente. Assim, em disparidade com o regime organizacional que vimos indicando, no Estado de Baden-Württemberg há notários-funcionários-públicos (em serventias *oficializadas*, como se costuma dizer, no Brasil), exercendo concomitantemente funções típicas do que se identifica como de jurisdição voluntária (conferir os artigos 114 e 115 da Lei Orgânica); e na região württemberguense do mesmo Estado de Baden-Württemberg, ao lado dêsses notários-funcionários existem, também, notários com atividade notarial exclusiva e notários-advogados.

Mas veremos, em seguida, que noutras regiões da República Federal também existem regimes notariais peculiares.

# O CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL

Política Externa e Política Internacional do Brasil e a Guerra Fria  
construída tendo como pano de fundo a Guerra Fria e a Guerra da América

Embaixador J. A. de Albuquerque Maranhão

## SUMÁRIO

- I — **Introdução: Política Externa e Política Internacional**
- II — **Panorama Internacional**
  - 1. Esferas de influência
  - 2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento
  - 3. Congelamento do Poder Mundial
  - 4. A Co-Presidência e os círculos minguantes
  - 5. 1945 e 1967
  - 6. Segurança Coletiva no terreno econômico
  - 7. O Dividendo e o Divisor
  - 8. De novo, o selvagem feliz
  - 9. Política e Tecnologia
  - 10. "Mare Nostrum"
  - 11. Independência e Interdependência
  - 12. Política Internacional do Brasil.
- III — **Política Externa dos Estados Unidos**
- IV — **Relações Brasil—Estados Unidos**
  - 1. Realismo e Pragmatismo
  - 2. De Estado a Estado
  - 3. Complementaridade
- V — **Conclusão**

## I — INTRODUÇÃO: POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL

É para mim motivo de grande satisfação — pessoal e funcional — receber os Senhores na sede da Embaixada do Brasil em Washington, num momento em que procuramos lançar as bases de um novo diálogo, franco e objetivo, com os Estados Unidos da América. Em anos anteriores, tive a oportunidade de receber outras turmas do Curso Supe-

(\*) Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra da Escola Superior de Guerra, em 11 de junho de 1971.

rior de Guerra em Nova Iorque, em minha qualidade de Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. E, em vários momentos e estágios de minha carreira diplomática, compareci à Escola Superior de Guerra para este mesmo tipo de conversa: conversa sobre o Brasil, sobre o seu futuro e sobre o mundo que o circunda. As atenções e distinções sempre recebidas da Escola Superior de Guerra fizeram que com a instituição contraísse uma grande dívida de gratidão, gratidão que se mistura com a consciência do que a Escola representa para o Brasil no campo do processamento de idéias básicas de segurança e de desenvolvimento. Como no passado, nosso tema é um só. Nosso tema é o Brasil.

Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de *Política Externa*, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua *Política Internacional*. Sinto a necessidade de ser mais explícito, a fim de evitar um mal-entendido inicial. É claro que sempre existiu uma política brasileira no continente; é claro que a diplomacia portuguesa na era colonial, a diplomacia do Império e a fase de consolidação territorial, a cargo do Barão do Rio Branco, são estágios diplomáticos que nos asseguraram a extensão e fisionomia do Brasil de nossos dias. Nunca descuramos de nossos interesses no plano externo e, neste particular, nada tem sido mais significativo e mais relevante do que a ação do Itamarati, como instituição brasileira e como instrumento de uma política. A manutenção do *status quo* no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais — todos êsses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma *Política Externa* atuante e consistente a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma *Política Internacional* ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os termos da política brasileira em relação aos outros países do Hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira — e ela já se encontra em pleno desenvolvimento — frente aos problemas do mundo contemporâneo. Não é fácil determinar o alcance da Política Internacional, na medida em que ela se distinga da Política Externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre fluidos e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A Política Externa e a Política Internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.

Deve ser dito que poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática — não necessariamente irradiação política ou erradiação econômica — do Brasil. Como massa territorial, massa geográfica, sociedade multi-racial, formação cultural, estágio de desenvolvimento econômico e cultural, e, até mesmo como atitude psicológica de interesse e de participação, o Brasil tem pontes naturais e uma linguagem natural para todos os continentes. O que não tínhamos, até há pouco tempo, era a vontade de utilizar essas pontes e essa linguagem.

É claro que, sem o trabalho anteriormente realizado no campo da Política Externa, sobretudo no campo da afirmação geográfica e da consagração cartográfica, o Brasil de hoje não seria o que é. Nem estaria hoje em condições de indagar — como hoje estamos indagando, com tóda a seriedade e profundidade — o papel que nos cabe desempenhar no cenário internacional. Não podemos — e não queremos — fugir aos problemas de nossos dias, nem podemos omitir-nos, seja no Continente, seja no mundo.

Torna-se, entretanto, imperativo caracterizar as linhas gerais e as diretrizes da conduta do Brasil na comunidade das nações. Nenhuma política se faz sem riscos, sem perigos e sem sobressaltos e, por isso mesmo, antes de determinar o rumo que vamos tomar, temos de precisar as coordenadas e os parâmetros do mundo em que teremos de viver. Sòmente após essa avaliação e essa determinação poderemos fixar com nitidez uma *política internacional* para o Brasil.

O momento não poderia ser mais propício para esta análise. Com seu espantoso progresso e desenvolvimento, o País está cheio de esperança e de confiança em si mesmo, e já podemos permitir-nos o luxo do realismo e do pragmatismo em nossas relações com os outros países. Estamos em condições de viver e de prosseguir nosso caminho, sem ilusões e sem ressentimentos, sem entusiasmos líricos e sem pessimismos desarrazoados.

A Escola Superior de Guerra, responsável pela formulação de um Conceito Estratégico Nacional e pela fixação de Objetivos Nacionais Permanentes, centro de onde se irradiam tantas idéias e tantas tendências que se afirmam no Govêrno e na vida nacional, não poderia estar alheia a êstes problemas da Política Internacional do Brasil, problemas que estarão sempre subjacentes em nossa palestra informal de hoje, quando nos fixarmos, de maneira específica, na contextura da situação mundial, na Política Externa dos Estados Unidos e nas relações Brasil—Estados Unidos da América, relações essas que não podem inserir-se num vácuo, mas se definem em função dos dados e coordenadas do mundo em que seremos chamados a viver. Essas relações entre o Brasil e o país mais poderoso do mundo são para nós um banco de prova de nossa política internacional e um teste de maturidade política para o Brasil. É por isso que acenamos à necessidade de um diálogo em bases inteiramente novas e modernas, um diálogo que procuramos definir em termos de *Estado a Estado*.

## II — PANORAMA INTERNACIONAL

### 1. *Esferas de influência*

Se o panorama internacional já se apresentou mais carregado e mais sombrio, se já estivemos mais perto de uma Terceira Guerra Mundial, se certas situações já foram mais explosivas e mais pejudadas de perigo, a verdade é que nunca nos defrontamos com um quadro tão complexo e tão fluido. Seria impossível definir o mundo de hoje em termos de branco-e-prêto, de oito-e-oitenta, de infra-vermelho e ultra-violeta. Observe-se quanto o mundo mudou a partir de outubro de 1962, isto é, a partir dos *treze dias* da crise decorrente da colocação de



mísseis soviéticos em Cuba. Desde esse momento, pareceu prevalecer um certo entendimento tácito entre as superpotências no sentido de se evitar a exacerbação de crises e tensões em determinadas áreas, que se consideravam de interesse especial para uma ou outra delas. É realmente de notar-se que, se foram muitos os que profligaram a invasão da Tcheco-Eslováquia, foram relativamente poucos — e não necessariamente os mais poderosos — os que condenaram a rebarbativa doutrina de “soberania limitada” em que ela se apoiava. Ora, a invasão, como episódio, talvez fôsse menos perigosa do que a doutrina, como norma política, responsável por idéias e conceitos de esferas de interesses e áreas de influência, suscetíveis de se transformarem em áreas de dominação. Tivemos a oportunidade de testemunhar fatos e circunstâncias, nesse particular, com a responsabilidade que, em agosto de 1968, nos cabia de presidir às sessões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Era tão forte o interesse recíproco das duas superpotências na preservação do espírito da *détente* que ela se revelou capaz de resistir a tudo, ao conflito no Vietnam, à invasão da Tcheco-Eslováquia e mesmo à confrontação na área político-estratégica do Oriente Médio.

## 2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento

As superpotências parecem determinadas a evitar a eclosão de um conflito mundial, com tonalidades nucleares, mas parecem ao mesmo tempo desesperar da paz universal, da mesma maneira por que parecem haver desesperado do Desarmamento Geral e Completo. Hoje muito pouco se fala de Paz; fala-se quase que exclusivamente de *Détente*. Hoje muito pouco se fala de Desarmamento; fala-se quase que exclusivamente de “Contrôle de Armamentos” ou “Limitação de Armamentos”. Como tivemos reiteradamente a oportunidade de afirmar nas Nações Unidas, estamos diante de um processo de desvalorização e depreciação dos conceitos e dos ideais básicos da Carta de São Francisco. Em homenagem a considerações de “realismo político”, o conceito de Paz se transforma em “um estado tolerável de guerra”; o conceito de Desarmamento se transforma em uma “corrida de armamentos tolerável” e o conceito de Desenvolvimento, de tanta importância para três quartas partes da humanidade, se reduz às magras proporções de um “estado tolerável de pobreza”.

## 3. Congelamento do Poder Mundial

Em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, perante a Assembléia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delinea claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do *Congelamento do Poder Mundial*. E quando falamos de Poder, não falamos apenas de Poder Militar, mas também de Poder Político, Poder Econômico, Poder Científico e Tecnológico. O Tratado de Não-Proliferação, ponto mais alto da *détente* entre a URSS e os Estados Unidos, é o instrumento central dessa política de congelamento do Poder Mundial. Ao que tudo indica, o Tratado foi imposto pela União Soviética, como condição *sine qua non* para o prosseguimento do processo de *détente*. Visava e visa, primordialmente, a impedir a nuclearização militar da Alemanha e do

Japão, países derrotados na Segunda Guerra Mundial, e vincula-se, assim, ao esforço, já consubstanciado na Carta de São Francisco, com vistas à imobilização do quadro político-estratégico de 1945. As superpotências realizam um esforço conjugado no sentido de uma estabilização e congelamento do Poder Mundial, em função de duas datas históricas arbitrárias: 24 de outubro de 1945, data da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data-limite para que os países se habilitassem como Potências Militarmente Nucleares, nos termos do Tratado de Não-Proliferação. O Tratado, que se interpreta como um complemento da Carta no processo de congelamento do Poder Mundial, viola, entretanto, vários de seus Propósitos e Princípios, na medida em que estabelece distintas categorias de nações: uma categoria de países fortes e, portanto, adultos e responsáveis, e uma categoria de países fracos e, portanto, não-adultos e não-responsáveis. O Tratado procede da premissa de que, contrariamente à toda evidência histórica, o Poder traz em seu bôjo a prudência e a moderação. Institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes e de que os países fracos se tornarão cada vez mais fracos. Por outro lado, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear estende ao campo da Ciência e da Tecnologia privilégios e prerrogativas que a Carta das Nações Unidas limitara, no campo específico da paz e da segurança, aos Cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança. E convém notar que, por causa do síndrome de duas faces da China, os Cinco Membros Permanentes do Conselho já não coincidem exatamente com as cinco atuais Potências Nucleares.

#### 4. *A Co-Presidência e os Círculos Minguantes*

Bem sintomático dêste claro processo de congelamento do Poder Mundial é o que se passa no setor do Desarmamento, com especial ênfase no âmbito da Conferência do Comitê de Desarmamento em Genebra, rótulo nôvo com que hoje se apresenta o antigo Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento. O Comitê, instalado em 1962, nos termos do Acôrdo Zorin-Stevenson, funciona sob o regime de co-presidência, a cargo dos Estados Unidos e da União Soviética. Sua composição é tripartida, segundo os antigos esquemas de guerra fria: um grupo de países ocidentais, um grupo de países socialistas, um grupo de países ora designados como neutralistas, ora designados como mediadores (designação proposta e sempre utilizada pelo Brasil). Em nove anos de trabalho, no campo de Desarmamento Geral e Completo, nunca se foi além de dois imprecisos parágrafos de um eventual preâmbulo de um Tratado eventual. A princípio, a função dos países mediadores era a de procurar reconciliar as posições antagônicas das superpotências e de seus aliados. Talvez os mediadores hajam sido um pouco demasiadamente bem sucedidos em seus esforços diplomáticos, visto como, mediante o mecanismo da Co-Presidência, as duas superpotências se reconciliaram, passaram a agir conjuntamente e a procurar desarmar — ou impedir o armamento — dos países mediadores. “Desarmar os países já desarmados” — êsse parece ser o lema e o programa do Comitê. Foi o que aconteceu com a conclusão e assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ao qual o Brasil fêz e continua a fazer tantas objeções. O mes-

mo fenômeno deve ser caracterizado no tocante ao desarmamento convencional e no tocante ao desarmamento regional. Prevalece um impasse quase total nas negociações sobre o "desarmamento" nuclear, e as intermitentes negociações sobre o SALT não visam, na realidade, à supressão do poder nuclear, mas apenas à sua regulamentação e disciplinamento. Essas conversações visam, na melhor das hipóteses, à eliminação do *over-over-kill*; com o ostensivo entendimento de que o *over-kill* subsistirá. Enquanto isso, surgem e repontam com frequência tentativas para disciplinar o fluxo de armas convencionais para os países subdesenvolvidos, sob a alegação de que esse fluxo constitui um novo obstáculo às tarefas de desenvolvimento econômico. O perigo parece agora estar no armamento normal, para fins de segurança, dos países médios e pequenos, não nos grandes arsenais das superpotências nucleares. As superpotências se mostram, em geral, favoráveis à ênfase no desarmamento convencional e no desarmamento regional, e a recente proposta colombiana em San José de Costa Rica parece filiar-se a esse tipo de idéias e preocupações. O Brasil se tem oposto a esta maneira de colocar o problema de Desarmamento, que deve ser Geral e Completo, com obrigações específicas para *tôdas* as nações. A regionalização e a setorialização do problema do Desarmamento ou mesmo do problema do Contrôlo de Armamentos — segundo a terminologia ora usada pelas superpotências — são meros aspectos de um processo de congelamento do Poder Mundial, sob a égide da "arte sutil da Co-Presidência", a cargo das duas superpotências. A filosofia geral parece ser a de que as armas são perigosíssimas nas mãos dos pequenos, não na mão dos países fortes, adultos e responsáveis. Nenhuma Delegação às Nações Unidas tem sido tão ativa e contundente quanto a Delegação brasileira na caracterização e denúncia dessas tentativas de estabelecimento de um Diretório ou de uma "Co-Chairmanship", que teria a seu cargo um novo ordenamento mundial. O Brasil tem consistentemente profligado a tendência para discutir os problemas mundiais — e particularmente o problema do Desarmamento — em círculos minguantes de grandes potências.

##### 5. 1945 e 1967

Por todos esses motivos, em tal processo de congelamento do Poder Mundial, as superpotências se opõem tenazmente a toda e qualquer tentativa de reforma ou revisão da Carta de São Francisco, a qual, como dissemos, procuraria tornar imóvel e estático o quadro político-estratégico de 1945. Com o apoio de um grupo importante de países latino-americanos, o Brasil tem colocado, com firmeza e determinação, o problema de revisão da Carta, com o argumento de que "não podemos viver eternamente no ano de 1945" e de que, de qualquer maneira, são fúteis e irrisórias quaisquer tentativas no sentido de imobilização e congelamento da História. Qualquer revisão da Carta somente poderá ser aprovada com o voto convergente dos Cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança, e é evidente que nenhum desses Membros concordaria em despojar-se dos privilégios e prerrogativas que lhes foram conferidos pela Carta de São Francisco ou em estender a outros Estados-Membros esses mesmos privilégios e prerrogativas. A Carta de São Francisco e o Tratado de Não-Proliferação, 1945 e 1967, se trans-

formaram, desta maneira, nos dois instrumentos básicos de todo um processo de Congelamento do Poder Mundial.

#### 6. *Segurança Coletiva no Terreno Econômico*

Os mesmos propósitos de estabilização e manutenção do Poder levam as Grandes Potências a se oporem tenazmente aos esforços dos países em desenvolvimento no sentido de modificar as normas que ainda regulam o comércio internacional. É claro que alguma evolução na atitude dos países industrializados pode ser notada desde março de 1964, data de instalação da primeira UNCTAD. Acontece, entretanto, que os problemas específicos dos países em desenvolvimento se agravaram em ritmo muito mais acelerado do que o das mudanças verificadas e, em consequência, nunca o problema do subdesenvolvimento apresentou aspectos tão sombrios e desencorajadores.

Basta atentar-se no seguinte: todo o programa de desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) dispõe anualmente de um máximo de duzentos e trinta milhões de dólares, o que representa apenas um décimo de um por cento do que o mundo consome, por ano, em gastos militares. Em uma das Assembléias-Gerais da ONU, o Brasil pleiteou fôsse reservado, para as tarefas de desenvolvimento, um quantitativo correspondente a um por cento de tais despesas, o que permitiria decuplicar o esforço atualmente realizado. “Estamos pedindo apenas um por cento da loucura humana” — foi a explicação então dada pela Delegação do Brasil.

Cumprir observar que tem sido extremamente negativa a atitude adotada pela URSS e pelos demais países socialistas, em matéria de programas multilaterais de desenvolvimento econômico. Nesta matéria, os socialistas se aferram a princípios superados de liberalismo econômico e se revelam fidelíssimos discípulos do “laissez-faire, laissez passer”, de Jean Baptiste Say. Já se disse que, ao se prepararem para assistir a qualquer sessão do Conselho Econômico e Social ou da Segunda Comissão da Assembléia-Geral da ONU, os Delegados socialistas tomam a precaução elementar de deixar no vestiário todos os seus livros de Karl Marx.

Na realidade, o que procuram os países em desenvolvimento é transpor para a esfera internacional certos princípios de justiça social e de redistribuição de riqueza que foram paulatinamente ganhando terreno no âmbito nacional dos países politicamente mais adiantados. Trata-se, em última análise, de obter o reconhecimento internacional para um princípio de “segurança coletiva no terreno econômico”, semelhante àquele que, gradual e lentamente, vimos procurando delinear no campo da paz e da segurança internacional. Deve ser dito que os resultados têm sido, até agora, pouco promissores. A Primeira Década do Desenvolvimento, implementada pelas Nações Unidas, foi um fracasso e a Década que ora se inicia não oferece perspectivas muito promissoras. No fundo, trata-se de determinar se as Nações Unidas, ou melhor, os Estados que integram a Organização, aceitam ou não aceitam uma responsabilidade coletiva no campo do desenvolvimento econômico.

Isso no plano multilateral. No plano da assistência bilateral, que hoje cada vez mais se deveria entender como “condições justas e equi-

tativas para a conduta do comércio internacional”, as posições das Grandes Potências geralmente coincidem na tenaz resistência às reivindicações dos países em desenvolvimento. Por outro lado, com o progressivo esmaecimento da “guerra fria”, vai gradualmente desaparecendo a anterior motivação de assistência bilateral como um dos elementos formadores da antiga política de alianças ou de “alinhamentos”.

#### 7. O Dividendo e o Divisor

Existem, entretanto, outros fatores que começam a afirmar-se dentro deste mesmo processo de congelamento do poder mundial. Referimo-nos especificamente a algumas tendências que se manifestam no tratamento dos problemas de população e preservação do meio humano (“environment”). Afirma-se que a chamada “population bomb” poderá vir a ser mais fatal e mais nefanda do que a própria bomba nuclear e pronuncia-se uma tendência para tratar o problema em bases uniformemente universais, com o esquecimento de que o problema é da competência exclusiva de cada Estado, que no exercício de sua plena soberania tem de levar em conta fatos e circunstâncias de caráter eminentemente nacional. Ninguém duvida de que existem Estados superpovoados, como ninguém deve duvidar de que alguns Estados, como por exemplo, o Brasil, não obstante seus noventa e cinco milhões de habitantes, estão a requerer um crescimento demográfico em consonância com as necessidades de pleno aproveitamento de seus recursos naturais e da efetiva ocupação de seu território. Tentar resolver o problema em abstrato, em termos alegadamente frios e estatísticos, sem tomar em linha de conta uma série de fatores importantíssimos no levantamento do problema geral do desenvolvimento, parece atitude pouco técnica, destituída de lógica e destinada, aliás, ao malôgro político. Argumenta-se que o crescimento demográfico neutraliza as vantagens do crescimento do Produto Nacional Bruto, na avaliação da renda *per capita*, agora tomada, de maneira um tanto simplista, como índice único e absoluto de desenvolvimento econômico. Em uma palavra, ao invés de insistir-se no aumento do *dividendo*, ou seja do Produto Nacional Bruto, insiste-se agora na imobilização do *divisor*, isto é, do contingente populacional. Ainda em outras palavras: tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que se fôssemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos a uma estabilização em nível extremamente baixo.

#### 8. De nôvo, o Selvagem feliz

Por outro lado, na consideração dos problemas atinentes à preservação do meio humano, tende-se a colocar uma tônica demasiado forte nos perigos da rápida industrialização. Acentuam-se os perigos da poluição, certamente graves para os países altamente industrializados, quando a maior parcela do planeta ainda vive num estágio de pré-contaminação ou, em outras palavras, ainda não teve a oportunidade de ser poluída. Duas tércas partes da humanidade estão muito mais ameaçadas pela fome e pela penúria do que pelos males da poluição. Por isso mesmo, causam apreensões as recentes declarações do Senhor

McNamara — contraditadas pelo Brasil no Conselho Econômico Social — de que o Banco Mundial doravante não autorizará qualquer projeto de desenvolvimento econômico sem uma avaliação minuciosa de eventuais repercussões sobre o “environment”. É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a ressurreição em pleno século XX, da teoria do “selvagem feliz”, de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês. “Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova Iorque.” “Conservem suas belas praias.” São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, esses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado para a preservação do meio humano deve ter em linha de conta os fatores básicos do desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do “environment”.

#### 9. Política e Tecnologia

No momento, as grandes Potências parecem interessadas em “despolitizar” as Nações Unidas, que realmente se vão tornando perfeitamente irrelevantes em matéria de Paz e Segurança internacional. Todo o esforço se concentra agora nas chamadas “novas tarefas” (Não-Proliferação, Controle de População, Narcóticos, Meio-Humano et cetera), que estariam a exigir novas normas de cooperação internacional em termos *supranacionais*. A Delegação do Brasil se tem, tenaz e abertamente, oposto a esta tendência para transformar as Nações Unidas num “Instituto Internacional de Tecnologia” ou em mero capítulo da Cruz Vermelha Internacional. Por isso mesmo, o Brasil propôs, em *memorandum* datado de 3 de abril de 1970, dirigido ao Secretário-Geral, U Thant, todo um processo de “reativação diplomática da ONU”, mediante o estabelecimento de Comitês *Ad hoc* de Negociação no âmbito e sob a autoridade do Conselho de Segurança. Mais especificamente, propôs que um desses Comitês fosse imediatamente constituído para explorar as modalidades de uma solução pacífica aos problemas do Oriente Médio. Árabes e judeus acolheram, de maneira afirmativa, a sugestão brasileira, que, entretanto, foi, até agora, recebida com frieza pelas Grandes Potências. No momento, faz-se um esforço no sentido de “racionalizar” os métodos de trabalho da Assembléia-Geral, com a concentração de todos os assuntos *técnicos* em um dos Comitês Políticos da Assembléia. A consideração técnica de assuntos políticos é um dos elementos dessa política de *Congelamento do Poder Mundial*, sabido, como é, que os países em desenvolvimento estão muito menos preparados para uma discussão nesse terreno. Outro método utilizado pela política de congelamento consiste na idéia da constituição de Comitês integrados por peritos ou *sábios*, ao invés de o serem por representantes oficiais e diretos dos Estados-Membros. Ora, a experiência tem demonstrado que os sábios são frequentemente levados, pela sua própria *sabedoria*, a defenderem os interesses dos países altamente industrializados. A “despolitização” das Nações Unidas, tendência que se acentua dia a dia, é, assim, uma das principais características da política de “Congelamento do Poder Mundial”.

### 10. "Mare Nostrum"

Nos assuntos relativos ao Direito do Mar, prevalece a mesma tendência para o congelamento. As grandes potências marítimas se opõem tenazmente à fixação de limite para o mar territorial que exceda o número, perfeitamente arbitrário, de doze milhas. Ainda aqui se argumenta que a soberania nacional deve ceder terreno a normas de caráter supranacional, que disciplinem o assunto, à base do princípio de liberdade dos mares, em "benefício comum da humanidade". É interessante, entretanto, observar que, já no que toca à utilização e exploração dos recursos dos fundos marinhos, as grandes potências se revelam muito mais refratárias a aceitar a tese do "patrimônio comum da humanidade". Por iniciativa da Delegação do Brasil, conseguiu-se que a XXIV Assembléia-Geral das Nações Unidas adotasse — aliás por dois terços dos membros presentes e votantes — uma Resolução pela qual se estabelecia uma moratória ou *freeze* para a exploração dos fundos marinhos até que se chegasse a acôrdo sôbre o regime internacional que regulasse a matéria. As grandes potências não apenas se opuseram tenazmente à Resolução, como declararam expressamente que não cumpririam as recomendações de uma Resolução adotada contra a sua vontade. Sustentaram mesmo que Resoluções desse tipo não poderiam ser aprovadas por maioria simples ou mesmo pela maioria qualificada de dois terços. Em assunto de alcance geral, seria indispensável a unanimidade ou o consenso, o que significa que as grandes potências desejam agora estender à Assembléia-Geral da ONU o direito de veto — ou, em outras palavras, o princípio da unanimidade — que vigora no âmbito do Conselho de Segurança. Nesse assunto particular, do livre e ilimitado direito de exploração dos recursos dos fundos marinhos, são as grandes potências, detentoras do monopólio da tecnologia adequada, que se aferram ao tradicional direito de soberania.

### 11. *Independência e Interdependência*

A fim de propiciar um melhor ordenamento internacional nestas questões de não-proliferação nuclear, contrôle populacional, preservação do meio-ambiente e restrições à livre e desimpedida exploração de recursos naturais, as grandes potências, que não fazem a menor concessão de caráter político, nos grandes temas da Paz e da Segurança Internacional, parecem agora favorecer um conceito de *interdependência*, que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional. Ninguém põe em dúvida que o mundo tenderá a tornar-se cada vez mais interdependente. Ninguém põe em dúvida de que qualquer progresso sensível no campo internacional terá de ser motivado por concessões recíprocas de soberania. Tudo isso é verdade. O que, entretanto, sustentamos é que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana dos Estados como condição prévia e indispensável. Não podemos declarar superados os princípios arrolados no artigo 2º da Carta de São Francisco antes de aplicá-los e de transformá-los em realidade. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos — e o mais rãpidamente possível — interdependentes.

## 12. *Política Internacional do Brasil*

A *Política Internacional do Brasil*, tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico, contra a preservação de sua herança cultural e de sua identidade nacional como país soberano, e contra a afirmação e crescimento de seu Poder Nacional. Enquanto não se estabeleça um sistema de justiça distributiva entre as Nações, cada Estado tem o direito, e talvez mesmo o dever, de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais. E a estes o Brasil não tem renunciado. No desenvolvimento da sua *Política Internacional*, o Brasil deve continuar a opor-se tenazmente a qualquer tentativa de *contenção*, tanto mais quanto é certo que, no limiar de um pleno desenvolvimento econômico, o Brasil seria, dentre todos os países do mundo, mais acentuadamente do que, por exemplo, a Índia, o México, a Argentina e a República Árabe Unida, aquêlê que mais seria prejudicado pela afirmação de uma Política de Contenção, ou, em outras palavras, de uma Política de Congelamento do Poder Mundial. O Brasil não pode aceitar pelas e entaves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico. Nem pode aceitar limitações a qualquer aspecto de seu crescimento, econômico ou demográfico, em homenagem a um duvidoso princípio de interdependência ou de supra-nacionalidade. Em matéria de soberania, só poderemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso. Não chegou ainda para nós o momento de ceder. Essa Política Internacional do Brasil é autêntica, na medida em que preserva a sua identidade nacional e na medida em que atende às suas necessidades de desenvolvimento econômico e social. Essa Política foi afirmada com perfeita nitidez, na Assembléia-Geral do XXV Aniversário das Nações Unidas, quando, ao apresentar, em nome de todos os agrupamentos políticos e regionais das Nações Unidas, o Projeto de Declaração sôbre Segurança Internacional (aprovado por 124 a favor e apenas duas abstenções), o Brasil conseguiu o reconhecimento do princípio de que a Segurança Internacional significa segurança para tôdas as nações e o reconhecimento da íntima e estreita correlação existente entre os temas de Segurança Intrnacional, Desarmamento e Desenvolvimento Econômico. Para a compreensão das diretrizes da *Política Internacional do Brasil*, basta-nos atentar devidamente para cada uma das palavras e cada um dos conceitos contidos na seguinte passagem da Mensagem de 31 de março dêste ano, do Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional:

“Condicionado pela sua posição de país atlântico, americano e em vias de desenvolvimento, mantém-se o Brasil dentro de suas matrizes tradicionais de política externa, tendo por objetivos principais a manutenção da integridade de seu espaço geográfico, a preservação de sua segurança e a busca de acelerado desenvolvimento econômico, cultural e social.

Traduzem-se êsses objetivos em ação continuada em favor da organização da paz e da convivência harmônica dos povos, da solidariedade interamericana, da segurança política hemisférica



e da implantação de um sistema de cooperação que conduza à segurança econômica coletiva.

Persistindo numa linha de coerência histórica, opõe-se o Brasil à divisão do mundo em zonas de influência, considerando a paz condição essencial à conquista do progresso e conservando-se fiel ao preceito da solução pacífica das controvérsias, principal linha de atuação da sua diplomacia. Por isso mesmo, embora reconhecendo que as Nações Unidas necessitam de reformas aperfeiçoadoras, mantém sua fé no destino da Organização, que já deu provas de ser capaz de reduzir tensões e de atalhar conflitos em várias partes do mundo. O Brasil está convencido de que deve ser revitalizado o caráter político da ONU e, por essa razão, teve papel de relêvo na elaboração de documento sobre medidas relativas ao fortalecimento da segurança internacional, que, na condição de Presidente do Grupo Latino-Americano, apresentou durante as comemorações do XXV Aniversário das Nações Unidas. Esse documento de singular importância, em que se preconiza o fortalecimento das Nações Unidas como instituição política e centro de atividade e negociações diplomáticas, foi aprovado por unanimidade e é hoje peça essencial de nova filosofia para a Organização Mundial, como elemento de paz, justiça e progresso e não apenas como instrumento da manutenção do *status quo* internacional.

Consciente de que se aprofundam as distâncias entre os países desenvolvidos e os em via de desenvolvimento, trabalha o Brasil sem cessar pela eliminação da desigualdade econômica, científica e tecnológica entre as Nações, empreendendo uma atividade de permanente convencimento e aglutinação, não só em suas relações bilaterais, mas também nos organismos de atuação multilateral.

Pela mesma razão defende o Brasil a ampla liberdade de aquisição das conquistas da ciência e da técnica e repele os mecanismos pelos quais se pretende que a aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia constitua privilégio de alguns países.

Propugna, em vários foros, pela criação de novas condições para a transferência de tecnologia e defende o estabelecimento de condições especiais para a aquisição do conhecimento tecnológico pelos países em vias de desenvolvimento. Seu trabalho se amplia para assegurar o desenvolvimento de uma tecnologia adequada às nossas condições peculiares e ao nosso estágio de desenvolvimento."

Não poderia ser mais claro e contundente, e nem mais autorizado, o repúdio do Brasil à tendência do Congelamento do Poder Mundial. Aí se contêm as diretrizes da Política Internacional do Brasil.

### III — Política Externa dos Estados Unidos

A Política Externa dos Estados Unidos está hoje dominada pelo conceito de *diplomacia total*, tal como definida pelo Presidente Nixon.

à base das idéias do Professor Kissinger. Os americanos passam a ter uma política de superpotência, que não se pode permitir o luxo de ações e iniciativas setoriais senão na medida em que se ajustem aos interesses globais dos Estados Unidos. É óbvio que a confrontação política entre os Estados Unidos e a URSS prosseguirá por anos e por décadas. Ainda que paulatinamente esmaça o fator ideológico, é óbvio que, como tem acontecido no passado, as duas maiores potências mundiais não podem escapar a uma confrontação de Poder. O jogo continua, mas é perfeitamente claro que as regras do jogo mudaram substancialmente, a partir dos treze dias da crise cubana. E acontece que, à margem dessa "confrontação de Poder", delinea-se uma certa "identidade de interesses" em muitos campos e em muitas áreas. O Departamento de Estado parece determinado a prosseguir sua política de conclusão de acórdos básicos com a União Soviética, acórdos que, à falta de melhor nome, poderíamos denominar *acórdos de sobrevivência*. São raros, hoje, nas Nações Unidas, os itens que, a rigor, se poderiam classificar em termos de Este-Oeste. Em uma infinidade de questões (não-proliferação, desarmamento, preservação do meio-humano, desenvolvimento econômico e, sobretudo, contenção orçamentária) os votos soviético e americano têm sido perfeitamente coincidentes. O documento básico da nova Política Externa dos Estados Unidos (no caso americano, a Política Externa praticamente se confunde com a Política Internacional) é a Mensagem dirigida pelo Presidente Richard M. Nixon ao Congresso em 25 de fevereiro de 1971, sob o tema geral "Building for Peace". Trata-se de documento impressionante, frio e objetivo, sem ilusões, sem *slogans*, que representa sensível progresso em matéria de pensamento político, embora apresente alguns retrocessos em matéria de idealismo. Seria fora de propósito falar de uma tendência isolacionista. Dever-se-ia, antes, falar de realismo, de pragmatismo, da fria consideração dos interesses americanos. O Presidente pareceu interessado em alcançar um equilíbrio prático entre os perigos do "over-engagement" e os riscos de um "under-involvement", procurando, com o aceno à vietnamização, encontrar uma saída para o impasse criado com a guerra do Vietnam. Neste terreno, os americanos se encontram diante do mais cruel dos dilemas, pois não admitem nem a continuação indefinida do conflito nem o abandono das posições americanas na Ásia. No que diz respeito ao Oriente Médio, parece existir certo "wishful thinking" dos Estados Unidos em relação à possibilidade de uma cooperação sincera da diplomacia soviética, que só tem, aliás, a lucrar com a permanência das tensões naquela área político-estratégica. Como disse, os americanos não renunciaram à *détente* e a política de conclusão de acórdos básicos com a União Soviética. A sobrevivência é o primeiro requisito da confrontação, que perdurará.

O recente anúncio sobre a futura conduta das negociações SALT é um indício da determinação dos Estados Unidos e da União Soviética em prosseguirem em sua política de *détente*. Esse anúncio pode ter sido, outrossim, motivado pela necessidade de demonstrar que a política de *détente* não fôra substancialmente afetada pela "diplomacia do pingue-pongue", que traz em seu bôjo um movimento de aproximação com a República Popular da China. Na realidade, conversas com represen-

tantes soviéticos em Nova Iorque e em Washington nos convencem da profunda preocupação soviética com êsses movimentos distensivos por parte de Pequim e Washington. A diplomacia do pingue-pongue, que pode acarretar efeitos que transcendem as expectativas de Washington, inclusive um provável próximo ingresso da China Continental nas Nações Unidas, vem provar o grau de sofisticação da nova Política Externa dos Estados Unidos sôbre a base da "Diplomacia Total" do Professor Kissinger. Tudo indica que a fase de confrontação com a União Soviética não venha a ser inteiramente superada por uma fase de negociação. O mais provável é que tenhamos períodos cíclicos de negociação e de confrontação, ou mesmo uma fase indefinida de simultaneidade entre confrontações e negociações. Os americanos já reconheceram e admittiram a "esfera de influência soviética", mas ainda relutam — e com razão — a admitir e a reconhecer uma terceira esfera de influência, a esfera de influência chinesa. Daí o impasse no problema do Vietnam, já que aqui são poucos os que acreditam no êxito da política de vietnamização e já que muitos estão convencidos de que a retirada das tropas americanas do Sudeste asiático deixaria essa região, mais cedo ou mais tarde, sob a influência direta ou disfarçada da China de Mao Tsé-Tung.

#### IV — RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

##### 1. *Realismo e Pragmatismo*

Mesmo aceitando-se que a Política Externa dos Estados Unidos é hoje dominada por um conceito frio de realismo e pragmatismo, isso não determina, a nosso ver, quaisquer dificuldades de monta nas relações Brasil-Estados Unidos. Pelo contrário. O Brasil cresceu, ganhou confiança em si mesmo e pode dar-se hoje o luxo do realismo e do pragmatismo em suas relações com o maior país do mundo, em bases de respeito mútuo e igualdade soberana de direitos. Se, como vimos, acima, as posições do Brasil e dos Estados Unidos não podem ser coincidentes em relação a muitos pontos importantes da problemática mundial, não existe razão alguma para que não possa proceder-se a uma reconciliação ativa de interesses. Se, em alguns problemas, nossas posições são conflitantes, a verdade é que, numa infinidade de campos, nossos interesses são francamente complementares. E é sôbre essa complementaridade de interesses que teremos de edificar nossas relações. Como tive a oportunidade de dizer recentemente ao Presidente Nixon e ao Secretário de Estado Rogers, em meus primeiros contatos oficiais, as relações Brasil-Estados Unidos não são um fato histórico ou um fato político. São, antes de tudo, um fato cartográfico. Basta olhar-se para um mapa do Hemisfério para verificar que essas duas imensas massas territoriais e demográficas devem forçosamente ter as relações mais estreitas e mais cordiais.

##### 2. *De Estado a Estado*

O que nos parece indispensável é que essas relações Brasil-Estados Unidos se conduzam num plano de Estado a Estado, isto é, que uma definição política prévia emoldure as relações bilaterais entre os dois países. É indispensável uma compreensão recíproca de Estado a Estado, do que representará uma cooperação, franca e espontânea, a largo prazo, entre os dois maiores países do Hemisfério. Temos de pensar em

têrmos de futuro, se queremos superar pequenos problemas do presente. Temos de separar o transitório do permanente, o contingente do necessário. Para ilustrar êste ponto, citaremos o fenômeno do neoprotecionismo americano, que agora dificulta a entrada de alguns produtos manufaturados e semimanufaturados do Brasil. Haja vista o que se passa com os nossos tecidos, com os nossos calçados, com o nosso café solúvel. Como Estado Nacional, êste País seria o último a ter algo a lucrar com o protecionismo de caráter nacionalista, já que a livre operação das regras do comércio internacional só poderia beneficiar os países mais fortes e economicamente mais poderosos. Acontece, entretanto, que a pressão de grupos econômicos setoriais ameaçados em seus interesses imediatistas propicia a adoção de medidas que, em última análise, não podem ser benéficas aos Estados Unidos, em têrmos nacionais. Por todos êsses motivos, estamos convencidos de que as relações econômicas entre os dois países, sem excluir os contatos permanentes com os grupos privados e setoriais, devem enquadrar-se num esquema de cooperação a longo prazo, que somente poderia ser concertado mediante negociações e entendimentos de Estado a Estado. Os Estados Unidos necessitam convencer-se de que, doravante, nenhuma diplomacia será total se não contiver em seu bôjo relações intensas, ativas, permanentes e cordiais com um país com as realidades e potencialidades do Brasil, que tem de negociar com o Estado americano e não com os "lobbies" e grupos setoriais que nêle diàriamente se agitam.

### 3. Complementaridade

São enormes nossos interesses comuns no campo da preservação da Paz e na implementação de defesa do Hemisfério, e os americanos não podem duvidar de que formaremos a seu lado — e isso por interesse próprio — em qualquer ameaça tangível à Paz e à Segurança Internacional.

No campo econômico, o Brasil oferece as melhores oportunidades para os investimentos e o capital norte-americano, sempre — e isso é importante — que êsses investimentos e êsse capital contribuam efetivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil. Por outra parte, são praticamente ilimitadas as possibilidades de expansão do comércio entre os dois países, em bases mutuamente vantajosas. Nesse contexto, não devemos perder de vista o fato de que o grande teste para qualquer política econômico-financeira é determinar se está ou não fortalecendo a economia do Brasil em têrmos de Poder Nacional, isto é, em têrmos de sua capacidade de atuação na esfera internacional, como Nação soberana.

Na condução de nossas relações com os Estados Unidos, é necessário usar a imaginação e descobrir novos campos de cooperação. Como procurei dizer em meu discurso de apresentação de credenciais, temos alguns problemas específicos a resolver, mas o grande e verdadeiro problema diante de nós é o da intensificação e reativação de nossas relações recíprocas. A despeito de alguns problemas pendentes, nunca as condições foram tão propícias para o estreitamento dêsses vínculos e dessas relações, em bases pragmáticas de respeito mútuo e igualdade soberana

de direitos. O Brasil talvez seja um dos poucos países latino-americanos em que não prevaleça um acentuado sentimento popular antiamericano. E isso por uma razão muito simples: o Brasil — e nisso nos diferenciamos de outros países — não teve, até agora, causas de ressentimento histórico para com os Estados Unidos. Nem pretendemos criá-las artificialmente. Não se iludam os Senhores. A despeito de suas dificuldades e crises atuais, a despeito das tensões existentes na textura da vida americana, este país está muito longe de ser um país decadente. Conseguirá certamente superar suas dificuldades e, com os elementos criadores que conserva em sua vida e em sua alma, se afirmará, por anos e por décadas, como o país mais poderoso do mundo. E, estamos certos, como um país que pode encontrar no Brasil o mais seguro, o mais leal e o mais independente de seus aliados.

#### V — CONCLUSÃO

Não pretendo ter esgotado o tema que me propusera: tema vasto, tão vasto quanto o Brasil e quanto a dimensão de seus interesses internacionais. Quis apenas citar alguns fatos e delinear algumas tendências que se apresentam no mundo e expor aos Senhores o que já está sendo feito, no campo multilateral, no campo regional e no campo específico das relações bilaterais.

Verão os Senhores que existe uma unidade orgânica entre os três grandes setores da diplomacia brasileira, uma unidade que se manifesta numa POLÍTICA INTERNACIONAL que, em última análise, não visa senão a uma plena afirmação brasileira na comunidade das nações.

Nenhum país escapa a seu destino, e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento social-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções medíocres e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer à margem da História, como povo e como nacionalidade. Falo em termos de alternativas, mas tenho a certeza de que a opção felizmente já foi tomada em sentido afirmativo, em escala nacional e em caráter irreversível. Em uma palavra: a Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa Política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações.

# O PLANEJAMENTO E OS ORGANISMOS REGIONAIS COMO PREPARAÇÃO A UMA FEDERATIVA DAS REGIÕES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Antônio Carlos de Aguiar

1. Do Estado unitário ao Estado federal. 2. A marcha para o planejamento desde as Constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1946. 3. A era dos organismos regionais. 4. A SUDENE ou a planificação com liberdade numa região subdesenvolvida. 5. Fins e estrutura do novo órgão. 6. A Região Nordeste, antes e depois da SUDENE. 7. A política dos incentivos fiscais e a correção das distorções intra-regionais. 8. A crise federativa, o excesso de competência da União e o volume das atribuições do Presidente da República (concentração horizontal e concentração vertical de poderes). 9. O federalismo das Regiões, uma perspectiva nova na evolução política do Brasil.

**1. Do Estado unitário ao Estado federal.** Durante o Império (1822-1889), o Estado brasileiro conheceu uma organização extremamente unitária e centralizadora. Não obstante, produziram-se algumas reações malogradas de inspiração federalista. Movimentos esparsos de rebeldia, aparentemente autonomistas, bem como certo proselitismo com repercussão partidária no seio da corrente liberal se registraram em vários pontos do País. Não lograram, todavia, efeitos imediatos, que pudessem abalar a centralização do Império, prolongamento vivo do passado colonial.

Com o advento da República em 1889, deu-se, porém, ao País a solução federativa. Exponentes da vida política sem laços com a cruzada republicana, mas adeptos da monarquia parlamentar e constitucional, como Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, já durante o Império se haviam empenhado a fundo pela instituição do sistema federativo. A surpresa foi a Federação ter vindo com a República, quando se esperava viesse com o Terceiro Reinado.

---

(\*) Contribuição apresentada à "VII Semana Internacional de Estudos Sociais" promovida pelo Instituto de Ciências Sociais da Diputación Provincial de Barcelona e celebrada nessa cidade da Espanha, de 2 a 7 de novembro de 1970.

Desde o berço, o federalismo brasileiro trouxe o germe de sua destruição, o pecado do unitarismo onde se gerou, porquanto criado mediante uma intervenção do poder central. Intervenção, aliás, súbita, que vinha quebrantar uma estrutura unitária solidificada, bem ou mal, por mais de meio século de convivência centralizadora. A centralização se apoiava juridicamente nas bases da carta outorgada por D. Pedro I, em 1824. Fôra, porém, abrandada pelas disposições do Ato Adicional de 1834.

As Províncias, ao serem elevadas à categoria de Estados em 1889, tinham recebido como dádiva do poder central a nova forma de organização política. Havia, porém, mais tradição autonomista nos Municípios — e a participação política destes em alguns episódios da vida nacional se dera de forma muito mais relevante — do que nas Províncias de repente promovidas ao “status” da autonomia constitucional. Interrompera-se, pois, o processo que, na verdade, poderia ter conduzido a Federação a uma autenticidade de origem, se suas raízes municipalistas houvessem porventura prosperado.

Esse processo abrangia o estímulo prioritário à autonomia municipal, posteriormente tão sufocada no País durante a Primeira República (1891-1930) e só reapreciada ou reativada devidamente em 1946 pela terceira Constituição republicana. Quando se deu a proclamação da República, estávamos mais amadurecidos, ao nível do governo local, para a descentralização política do que na faixa provincial. Antes de 1891, os focos de supostas resistências federalistas contra o Império não devem ser confundidos com movimentos provinciais de explosão autonomista, que em verdade não existiam: eram, antes, erupções políticas de coronéis e caudilhos, dominados por uma consciência mais de âmbito feudal e diâmetro comunitário do que propriamente provincial.

Essa realidade municipalista, constitutiva já de uma tradição, cujos efeitos poderiam ter sido adiante fecundos a uma caracterização genuína do federalismo pátrio, em linhas de evolução própria, foi, todavia, desprezada e esquecida. Os municípios, condenados a jazer quase ao abandono, durante largo período da vida republicana, definhavam em prestígio, progresso e influência.

Do antigo sistema, o poder constituinte republicano (poder central) ao federalizar o País apenas aproveitara integralmente a divisão geográfica das Províncias, sôbre cujas linhas traçou o sulco artificial de um sistema político federativo. O teor material da competência atribuída aos novos Estados, bem como todo o formalismo jurídico que deveria presidir às relações entre os Estados e a União, fôra calcado no federalismo norte-americano.

O modelo dualista — União e Estados — da Constituição de 1891 quase ignorava, por conseguinte, a participação da esfera local ou municipal. A menção ao município naquele documento federativo é fugaz e rápida. Consta de um único artigo onde se diz que os Estados se organizarão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. (1)

Como o País se distanciava assim de 1823 e 1824, quando o povo brasileiro, congregado em câmaras, compelia, através de requerimentos, o Imperador a constitucionalizar o Império. A Carta outorgada e depois o Ato Adicional explicitaram e definiram em termos políticos mais brilhantes a participação das Câmaras, fazendo-as eletivas e deferindo-lhes “o governo econômico e municipal das cidades e vilas” (artigo 167 e mais artigos 168 e 169).

O federalismo outorgado da Constituição republicana jamais pôde libertar-se do vício centralista que haveria de corrompê-lo e que entraria na medula do sistema, em razão das circunstâncias já expostas que lhe acompanharam a origem. O artificialismo da fórmula federativa determinou reações políticas instintivas. A Constituição investira as antigas Províncias numa autonomia que elas — ficou visto — não estavam capacitadas a exercer normalmente. O centralismo monárquico produzira desde a Independência sua virtude máxima e já assinalada pelos nossos historiadores políticos, a saber: preservar o País de espedaçar-se, salvara a unidade nacional, em contraste com a fragmentação ocorrida nas demais partes da América Latina, subseqüente ao colapso do domínio espanhol.

No entanto, introduzida a República, o centralismo cedera lugar a uma nova forma política de Estado, em bases federativas. E esta, na verdade, pelo despreparo da nação e de seu povo, veio a pôr em perigo a sobrevivência unitária do País. O federalismo das autonomias outorgadas conhecia unicamente por instrumento constitucional de salvaguarda da integridade do sistema o instituto da intervenção federal.

A intervenção do Governo Federal em negócios peculiares a cada Estado ficava porém circunscrita a quatro hipóteses apenas: a) repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; b) manter a forma republicana federativa; c) restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; e d) assegurar a execução das leis e sentenças federativas (artigo 60).

A euforia descentralizadora entre os Estados na primeira fase do federalismo brasileiro foi tão intensa que a pretensão autonomista obstaculizou a formação de Partidos nacionais.

Houve Estados onde o texto constitucional empregou, ao invés da palavra autonomia, o termo soberania. Outro organizou, após a proclamação

(1) Leia-se a esse respeito o que escreve Oswaldo Trigueiro: “Antes de 1930 os Prefeitos em alguns Estados eram nomeados e demissíveis *ad nutum*, o que diz quanto era ilusória a autonomia municipal consagrada no art. 68 da Constituição de 1891. Mesmo nos Estados em que os Prefeitos eram eleitos, os Governadores nunca perdiam eleições (Oswaldo Trigueiro, “A Crise do Federalismo”, “Revista Brasileira de Estudos Políticos”, 11, junho de 1961, pág. 51, Belo Horizonte, Minas Gerais).



da República e com o advento da Federação, o nôvo govêrno provincial com secretários encarregados dos negócios da Guerra e das Relações Exteriores! (2)

Nessa fase de federalismo centrífugo, os Estados contraíam livremente empréstimo no exterior e se endividavam de maneira desairosa, suspendendo às vêzes por largo tempo o pagamento de sua dívida, criando assim situações de insolvência e de perplexidade para o sistema.

Algumas inconstitucionalidades nas Cartas Políticas Estaduais abriam, por sua vez, de modo alarmante, uma ferida no organismo da Federação. Demais, o poder central, tanto quanto os poderes estaduais autônomos — em larga parte por desconhecimento dos mecanismos da Federação — não timbravam na prática de um federalismo exemplar. O volume das intervenções federais com deposição militar de Governadores atesta que, a despeito da extrema amplitude jurídica da autonomia prevista no texto da Constituição de 1891, o poder central, em verdade, nunca hesitava em impor ao sistema a nota inicial e sempre vigorosa de sua hegemonia política, ainda que o fizesse sempre com infração constitucional. O pretexto para êsse intervencionismo, que, ao pé do texto constitucional era uma intromissão descabida e exorbitante, fôra de início a consolidação da República e o fantasma da restauração monárquica. Depois, o combate às oligarquias (desde 1909) e o respeito dos princípios federativos vigentes.

De 1891 até a reforma constitucional de 1926, as relações entre a União e os Estados-membros no sistema federativo brasileiro atestam os efeitos da carência de bases jurídicas que legitimassem as restrições do poder central às autonomias estaduais. A supremacia política da União nem por isso deixava de afirmar-se. Quando se tocou, em 1926, no texto da Constituição para alterá-la, a reforma significou a consagração formal, em bases jurídicas, de uma presença nem sempre desejada, mas nunca evitada.

Se as autonomias estaduais já eram objeto de atentados políticos extraconstitucionais, a abertura jurídica de 1926, ampliando o instituto da intervenção federal e multiplicando as hipóteses de intervenção, que doravante somavam cêrca de quinze, nada mais fêz do que encerrar o período exclusivamente político do federalismo brasileiro, período que se estendera além de trinta anos, com tensões não raro mui graves entre a União e os Estados. Estes, seduzidos pela autonomia graciosa que a Constituição de 1891 lhes proporcionara, mas despreparados ou sem autoridade bastante com que fundar e consolidar o gênero de liberdade resultante da comunhão federativa; aquela, simplesmente, seguindo o velho instinto centralista e autoritário, dominante tanto na estrutura unitária do Império como do Brasil-Colônia, fiel, enfim, às antecedências autocráticas de nossa formação colonial, e que o desequilíbrio de poderes, em 1891, oriundo da repartição constitucional de competência, viera unicamente exacerbar.

(2) Ocorreu o episódio na Província do Ceará, após a proclamação da República. O Encarregado dos Negócios da Guerra chamava-se Major Manuel Bezerra de Albuquerque e o dos Negócios do Exterior, Joaquim Catunda. O fato aparece narrado por um dos mais idôneos historiadores brasileiros, o Barão de Studart, constando a nomeação da Ata de Instalação Provisória do Govêrno do Estado do Ceará. Veja-se de Studart "Dados e Fatos para a História do Ceará", Fortaleza, 1929, págs. 3/4.

A Emenda de 1926 mostrou-se, porém, serôdia. O reequilíbrio nas relações políticas entre a União e os Estados em termos de federalismo dualista estava para sempre desfeito. A nova receita constitucional fortalecia a faculdade intervencionista da União e, em consequência, armava o poder central de dispositivos que afetavam o federalismo das autonomias, com o qual se almejava em vão a preponderância do Estado-membro. Chegava a Emenda portanto com manifesto atraso perante os fatos, visto que exigências sociais e econômicas mais fortes e imperativas estavam prestes a inaugurar nôvo e amplo período na vida do federalismo brasileiro. Dêste já não sabemos hoje, precisamente, dizer se se acha no ocaso ou se está em vias de padecer apenas uma transformação profunda e qualitativa. Da mudança havida e suas implicações mais ostensivas daremos sumário relato ao historarmos o evolver do planejamento regional, que determinou a aparição de organismos regionais, mostrando se possível até que ponto a institucionalização da intervenção econômica do poder central, depois de substituir por obsoleto a prática das intervenções políticas, tão habituais no passado, contribuiu poderosamente a desfigurar a feição federativa do sistema.

**2. O planejamento sob as Constituições de 1891, 1934 e 1946.** A Constituição brasileira de 1891 dispunha em seu artigo quinto: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu govêrno e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

Da rigidez constitucional resultava ôbviamente o máximo de abstenção ou não-interferência do poder central nos negócios internos de cada unidade federativa.

Continha o artigo, todavia, uma abertura, que consentia a ajuda federal aos Estados na hipótese de calamidade pública. Essa ajuda, a título excepcional, concentrava-se na região do Nordeste, exposta desde a colonização aos efeitos conhecidos de sêcas periódicas e catastróficas. Com o tempo constituiu-se essa ajuda no fator mais importante, senão decisivo, de introdução de uma política assistencialista, que entrou a caracterizar, do ponto de vista econômico, as relações entre a União e os Estados, do mesmo passo que lançava as bases à aparição futura de poderosos organismos regionais, com profundas repercussões na índole do federalismo brasileiro, conforme já se faz patente em nossos dias.

Côncio talvez das implicações que aquêle artigo constitucional poderia ter numa fase de federalismo dualista, acirrado e exacerbado por exorbitantes pretensões autonomistas dos Estados-membros, o Ministro da Justiça do Govêrno brasileiro endereçava, em 1897, aos chefes de executivos estaduais uma “Circular”, advertindo-os acêrca dos restritos limites da ajuda federal prevista no texto da Constituição — o que estava em inteira harmonia com o federalismo formal das autonomias, gravado na Carta. Isso não impediu, porém, a ação concreta e palpável do Decreto Legislativo nº 7.619, que instituiu a Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas (IFOCS), primeiro ôrgão da União empenhado em promover ajuda sistemática no combate às sêcas do Nordeste.

O passo seguinte e mais importante para o desdobramento dessa ajuda federal, que iria lentamente minar resistências e abalar escrúpulos autonomistas, sempre mais sensíveis em se tratando de intromissões políticas, e muito menos atentos, senão quase indiferentes, em presença de invasões na área econômica — onde a ajuda federal era invariavelmente saudada e reclamada com sofreguidão — deu-se em 1919, durante o governo do Presidente Epitácio Pessoa, filho da região nordestina. Ato legislativo determinou então o emprêgo de dois por cento da receita da União em obras de irrigação do Nordeste. Epitácio entregou-se a vasto e ambicioso programa de construção de açudes oficiais, interrompido, porém, pelo seu sucessor, Arthur Bernardes. Sêcas como as de 1915, 1919 e 1932, pauperizando cada vez mais a região nordestina, compeliram o Governo Federal a executar amplo programa assistencial, de efeitos paliativos e transitórios, como sempre. Mas a aplicação desse programa permitiu ao Poder Central recolher um acervo riquíssimo de experiência, tocante aos órgãos e recursos empregados, bem como determinar o alcance preciso das medidas postas em prática.

Veio em seguida a Constituição de 16 de julho de 1934, fazendo da competência privativa da União a organização da defesa contra os efeitos da sêca e emprestando a essa defesa caráter permanente (artigo 5º). Ficava a União também no “dever” de prestar socorros ao Estado que em caso de calamidade pública os solicitasse, matéria já constante do texto de 1891, onde tinha porém explicitação menos enérgica. A mesma Constituição investia o poder federal na competência de organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do País. E acrescentava que caberia à União o ônus do custeio e da direção técnica e administrativa desse combate nas zonas onde a execução do programa excedesse as possibilidades dos governos locais (artigo 140).

Com a carta política de 18 de setembro de 1946, que redemocratizou o País, pondo termo à ordem jurídica de exceção, vigente desde o golpe de Estado de 1937, desferido por Vargas, a competência da União foi novamente acentuada no tocante à defesa permanente, não apenas contra os efeitos da sêca e das endemias (rurais, conforme o acréscimo de linguagem feito), como em 1934, mas também das inundações.

A Constituição produzia, dessarte, uma técnica nova em âmbito constitucional: a vinculação de percentuais da renda tributária à ajuda financeira que a União se propunha a conceder obrigatoriamente ao Nordeste, para executar ali medidas de defesa contra os efeitos da sêca. O percentual não seria nunca inferior a três por cento. O Presidente Epitácio Pessoa fizera, aliás, algo semelhante, em 1919, bem que por via legislativa ordinária.

O artigo contendo essa disposição geral na Constituição de 1946 trazia também outra novidade. Pela primeira vez a expressão “plano”, conscientizando no legislador constituinte a importância da planificação dentro das condições novas da sociedade contemporânea, era empregada com ênfase que decerto vinha assinalar um grau mais alto na racionalização das medidas do poder federal, concernentes às áreas regionais, onde entrara a atuar

com tanto vigor. Aliás, a ação regional da União, pelo documento político de 1946, não ficava circunscrita ao Nordeste. Estendia-se doravante a áreas que dantes não haviam sido ainda objeto das atenções do constituinte. A Amazônia por exemplo veio a figurar ao lado do Nordeste entre as regiões do País a serem recuperadas economicamente pela União, através da aplicação maciça de recursos oriundos da receita federal.

O artigo 199 da Constituição de 1946 ministrava à Amazônia tratamento quase tão privilegiado quanto aquele que se concedeu ao Nordeste. Disponha sobre a execução de um plano de valorização econômica daquela região, na qual seria aplicada, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da renda tributária da União.

A diferença entre o Nordeste e a Amazônia, relativa à ajuda federal, é que se previa para a região nordestina um plano permanente, ao passo que para a região amazônica o plano seria temporário, com duração de vinte anos.

Através do artigo 29 das Disposições Transitórias, os constitucionalistas brasileiros, inspirados sem dúvida pela política rooseveltiana que redundou no "Projeto do Vale do Tennessee", procuraram estabelecer um plano de ação regional equivalente. Com efeito, dispuseram naquele artigo que o Governo Federal ficava obrigado "dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes", no qual aplicaria, anualmente, "quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias".

O Nordeste ficava, por conseqüência, altamente aquinhoado pela Constituição de 1946, como área de convergência de recursos federais, num montante de quatro por cento da renda tributária da União e que deveriam ser aplicados, planejadamente — já através de obras e serviços de assistência econômica e social —, para fazer face aos calamitosos efeitos da seca, já mediante uma ação de envergadura, tendente ao aproveitamento do potencial econômico da bacia do São Francisco.

**3. A era dos organismos regionais.** Desde a vigência da Constituição de 1946, inaugurou-se no Brasil a era dos organismos regionais que, sob a forma jurídica de autarquias e sociedades de economia mista, servem de instrumento à concretização da política federal de intervenção econômica direta em várias Regiões do País, sobretudo naquelas que se constituíram em Regiões-Problemas, como o Nordeste e a Amazônia. A base jurídica que legitima essa intervenção é aquela contida no texto da Constituição e já exposta.

Surgiram assim entidades como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Comissão do Vale do São Francisco, atual Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, transformada de último em Supe-

rintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO). Esses organismos foram instituídos entre 1946 e 1967, amparados por uma poderosa rede de bancos oficiais. Em 20 anos de ação sistemática do Poder Federal, exercida através de tais instrumentos, já é possível apreciar algumas implicações que tiveram na índole do federalismo brasileiro, bem como prognosticar outras que, em futuro próximo, poderão eventualmente confirmar-se.

Dêses organismos o que alcançou até agora ação mais profunda foi sem dúvida a SUDENE, modelo de uma experiência em parte vitoriosa, e dotada de características que refletem solução tipicamente brasileira a um dos mais agudos problemas de subdesenvolvimento no mundo contemporâneo: o da região nordestina do Brasil.

A planificação tem sido naquele organismo fator básico para o feliz êxito da iniciativa federal. Antes de fazermos a conexão entre regionalismo e federalismo no presente quadro de organização política do Brasil, vejamos como se elaborou a SUDENE, quais as suas origens e organização, a par dos resultados obtidos, cujo exame talvez consagre e justifique a vocação regionalista que o federalismo brasileiro, de último, vem manifestando.

**4. A SUDENE ou a planificação com liberdade numa região subdesenvolvida.** A nova divisão regional do Brasil obedeceu, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a critérios sócio-econômicos, inspirados no conceito de "espaços homogêneos", e em atendimento às exigências de incremento demográfico, expansão urbana e alargamento do sistema rodoviário de último observado no País. Não vingaram nessa nova carta regional os antigos critérios de natureza fisiográfica e posição geográfica, que haviam servido de suporte à repartição regional anterior.

O Brasil se acha doravante dividido de maneira oficial em cinco extensas Regiões, a saber:

**REGIÃO NORTE:** Estados do Acre, Amazonas e Pará; Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá.

**REGIÃO NORDESTE:** Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; Território Federal de Fernando de Noronha.

**REGIÃO SUDESTE (ou CENTRO-SUL):** Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara e São Paulo.

**REGIÃO SUL:** Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

**REGIÃO CENTRO-OESTE:** Estados de Mato Grosso e Goiás; e Distrito Federal.

A SUDENE, pelos chamados Planos-Diretores, já vinha compreendendo por Nordeste, para efeito de análise econômica, toda a área daquela Região acima descrita, salvo o Território Federal de Fernando de Noronha. No

entanto, para efeito de programação ou atividade planejada, a Região Nordeste abrange, além de Fernando de Noronha, uma parte territorial de Minas Gerais, incluída desde 1951 no chamado Polígono das Sêcas.

Como vimos, antes de haver planificação para fins desenvolvimentistas e de mudança estrutural, predominou, na área nordestina do Brasil, desde o Império, uma política oficial volvida unicamente para conjurar os efeitos das crises climáticas. Quando estas irrompiam e provocavam em tôda a região conseqüências catastróficas, acudia o Governo em socorro das populações flageladas. Houve sêcas no Nordeste desde a época do Brasil-Colônia. (3)

No século passado a ajuda do Governo Imperial já fôra de tal vulto que, segundo refere um investigador dêsse problema, o Brasil gastou mais com a sêca de 1877 a 1879 no Nordeste do que com tôda a Guerra do Paraguai. (4).

Com o advento da República, a presença do Governo Federal na região para debelar as conseqüências das sêcas continua tendo caráter meramente assistencial e paternalista, de início mediante obras de emergência, e a seguir, através de obras permanentes. Em 1945, o organismo de que a União se valia para intervir na região — a Inspetoria de Obras Contra as Sêcas — tomou a denominação de Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS). Em 60 anos de atuação, êsse organismo pioneiro produziu os seguintes resultados em 9 Estados do Nordeste, em área superior a um milhão de quilômetros quadrados: construiu 246 açudes públicos, com acumulação de 11,3 bilhões de metros cúbicos de água, 594 açudes em cooperação com particulares, com acumulação de 1,3 bilhão, perfurou 7.135 poços para aplicações agropecuárias, instalou 7 usinas hidrelétricas, com 650 quilômetros de linhas de transmissão, estabeleceu 148 serviços locais de abastecimento de água, para atender às necessidades de 1,2 milhão de pessoas, construiu 785 campos de aviação e 8.760 quilômetros de estradas de rodagem. (5) Parte dêsses resultados só foi alcançada depois da orga-

(3) O flagelo assim se distribuía cronologicamente, desde as suas incidências conhecidas: século XVI (1583), século XVII (1605, 1614, 1682), século XVIII (1711, 1721, 1723, 1736/37, 1744/46, 1754, 1760, 1772, 1776/77, 1784, 1790/94), século XIX (1804, 1809, 1810, 1816/17, 1824/25, 1827, 1830/33, 1845, 1877/79, 1888/89, 1891, 1898) e século XX (1900, 1902/3, 1907, 1915, 1919, 1932, 1942, 1951, 1958 e 1970). Veja-se a êsse respeito Marcial Dias Pequeno, "O DNOCS e o Nordeste", "Carta Mensal", órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro, n.º 182, 1970, pág. 38.

(4) Marcial Dias Pequeno, *op. cit.*, pág. 38. Aliás, durante êsse flagelo, que se prolongou por três anos (1877/1879), um terço da população do Ceará, segundo referem os historiadores, pereceu de fome (200.000 pessoas). O triênio da estiagem catastrófica foi objeto de providências de socorro tomadas pelo Imperador D. Pedro II, que, a 7 de dezembro de 1877, instituiu uma Comissão Imperial incumbida de minorar os efeitos da sêca. Das recomendações dessa Comissão constavam entre outras as seguintes medidas: a construção de 3 ferrovias e 30 açudes, a instalação de observatórios meteorológicos, bem como um plano ousadíssimo para a época, a saber, a abertura de um canal comunicando as águas do rio Jaguaribe com as do São Francisco! No entanto, o único açude público cuja construção o Governo Imperial efetivamente iniciou — o de Quixadá, no Ceará, em 1884 — somente veio a ser concluído 22 anos depois, em 1906, quando já haviam transcorrido 17 anos da proclamação da República!

(5) Marcial Dias Pequeno, "O DNOCS e o Nordeste", *op. cit.*, pág. 40.

nização da SUDENE, organismo ao qual vinculou seus recursos para efeito de planejamento.

A criação da SUDENE se viu precedida da adoção de uma nova política econômica para a área nordestina por parte do Governo Federal, em 1951, quando ainda se achava à frente dos destinos do País o malogrado Presidente Getúlio Vargas.

O então Ministro Horácio Lafer, da Pasta da Fazenda, propôs àquele Presidente a fundação de um estabelecimento bancário no Nordeste, que operasse à base de investimentos reprodutivos, com finalidades desenvolvimentistas.

Disso resultou a aparição do Banco do Nordeste do Brasil S.A., instituído pela Lei nº 1.694, de 19 de julho de 1952. Desde que este entrou a funcionar em 1954, o Nordeste se preparou para ingressar numa fase inédita e excepcional de impulso e desenvolvimento. O poder federal inaugurava nessa região nova política orientada precipuamente para fins de organização econômica e não apenas de simples "combate às secas", afastando-se, portanto, da velha linha trilhada há mais de 60 anos, durante os quais a massa de recursos federais empregados na região em nada alterou a estrutura subdesenvolvida e somente não chegou a ser um desperdício completo por haver salvo da morte pela fome centenas de milhares de seres humanos.

De início abriu o Banco do Nordeste um Escritório Técnico de Estudos (ETENE), que encarou a necessidade de um órgão de planejamento regional para traçar e executar as bases da política de redenção econômica do Nordeste.

A conclusão semelhante chegava, por sua vez, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído pelo Governo Federal em 1956 e integrado, entre outras pessoas, por dois Ministros de Estado. Três anos depois, o Grupo entregava ao Poder Central o documento contendo as conclusões fundamentais provenientes da análise do problema nordestino, com a recomendação de que se estabelecessem organismos institucionais para remover o atraso da região empobrecida. Recebeu o documento a denominação de "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste" e tem servido até hoje de inspiração e linha-mestra para as medidas de soerguimento da economia nordestina.

Da ação do ETENE e sobretudo do GTDN decorreu a formação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) pelo Decreto número 45.445, de 29 de fevereiro de 1959. Funcionou a CODENO em termos provisórios até à instituição, no mesmo ano, do órgão definitivo, estabelecido por lei do Congresso Nacional.

Estava criada, portanto, a SUDENE, ou seja, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a primeira agência regional de desenvolvimento na América Latina com amplitude de ação capaz, a nosso ver, de servir de ponto de partida a uma eventual reformulação do sistema federativo. E demais com a nota originalíssima para o País de atestar, onze

anos depois, a concreta possibilidade de ultimar, rodeada de pleno êxito, a planificação com liberdade numa área subdesenvolvida.

O modelo, à sombra da experiência colhida, já se estende a outras regiões do País, carentes de iguais medidas e estímulos. Haja vista por exemplo a SUDAM, ou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, organismo regional paralelo à SUDENE, e que se propõe a desempenhar naquela vastíssima região um papel semelhante, aliás de finalidade ulterior ainda mais importante, por unir ao desenvolvimento o objetivo de integração nacional de área opulentíssima do território pátrio, mas largamente despovoada e que, pelas suas riquezas, mais exposta se acha à cobiça estrangeira.

**5. Fins e estrutura do novo órgão.** A célebre Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que instituiu a SUDENE, traçou-lhe as seguintes finalidades: **a)** estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; **b)** supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente, com o seu desenvolvimento; **c)** executar, diretamente ou mediante convênio, acôrdo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos têrmos da legislação em vigor; e **d)** coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

As finalidades em aprêço se harmonizavam com as recomendações capitais feitas dantes pelo Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN): **a)** intensificação dos investimentos industriais, tendo em vista criar no Nordeste um centro autônomo de expansão industrial, bem como substituir a política de exportação até então vigente, mas sem perspectiva de ser bem sucedida; **b)** transformação da economia agrícola da faixa úmida para proporcionar aos centros urbanos maior oferta de alimentos; **c)** transformação progressiva das zonas semi-áridas com o fim de elevar-lhes a produtividade e torná-las resistentes ao impacto periódico das sêcas; **d)** deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, de modo que se possam incorporar à sua economia as terras úmidas limítrofes; **e)** enfim, a necessidade de permanente e planejada intervenção governamental, com o objetivo de suplementar a iniciativa privada com a realização das indispensáveis obras infra-estruturais e a orientação da estratégia a seguir. (6)

A SUDENE, do ponto de vista de sua organização administrativa, é órgão subordinado diretamente à Presidência da República, com atividades volvidas para o desenvolvimento regional, e vinculado ao Ministério do Interior. Compreende um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva.

O Conselho Deliberativo se compõe dos Governadores dos estados da região, do Governador do Território Federal de Fernando de Noronha, de um representante do Estado-Maior das Fôrças Armadas, dos representantes dos onze ministérios civis da União, do representante da Companhia Hidro

(6) Veja-se Magdaleno Girão Barroso, "SUDENE, dez anos depois" in "O POVO". Fortaleza, edição de terça-feira, 9 de dezembro de 1969.



elétrica do São Francisco, dos representantes do Banco do Nordeste e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Superintendente da SUDENE e do Superintendente da SUVALE (Superintendência do Vale do São Francisco).

A Secretaria Executiva abrange uma pletora de órgãos classificados como Órgãos-Fins e Órgãos-Meios, a par de nove Escritórios Regionais, sendo seis localizados na própria área da SUDENE e três outros fora da Região Nordeste, a saber, em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

Os Órgãos-Fins são os seguintes: Departamento de Recursos Naturais (DRN), Departamento de Recursos Humanos (DRH), Departamento de Agricultura e Abastecimento (DAA), Departamento de Industrialização (DI), Departamento de Energia (DE), Departamento de Transportes (DT) e Departamento de Saneamento Básico (DSB).

São Órgãos-Meios: o Gabinete do Superintendente (GS), a Secretaria do Conselho Deliberativo (SCD), a Assessoria Técnica (AT), a Assessoria Jurídica (AJ), a Assessoria de Cooperação Interna (ACI), a Auditoria (Aud), a Diretoria de Pessoal (DP), a Diretoria Financeira (DF) e o Departamento de Administração Geral (DAG).

**6. A Região Nordeste, antes e depois da SUDENE.** O Nordeste brasileiro é das áreas mais críticas de pauperismo e subdesenvolvimento existentes no mundo. Do novo organismo regional — a SUDENE — é de esperar a implantação de um desenvolvimento auto-sustentável, sendo já auspiciosos os resultados obtidos a esse respeito, conforme adiante veremos.

Região-problema, segundo a linguagem mesma oficial, o Nordeste abrange nove Estados da Federação, com área de 1.600.000 quilômetros quadrados, equivalente a quase um quinto da superfície total do Brasil e população estimada em 28 milhões de habitantes, cerca de 29% dos habitantes de todo o País.

Ainda recentemente, sem embargo dos resultados positivos alcançados com a aplicação de três Planos-Diretores da SUDENE, estando em execução já o quarto, assinalava-se no "Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970", do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, que "o Nordeste constitui a mais importante região-problema do País. Abrigando cerca de 30% da população brasileira — acrescentava-se —, contribui com menos de 20% do produto interno e somente 7% do produto industrial brasileiro".

Há pouco, o economista Rubens Costa, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil e ex-Superintendente da SUDENE, observava que o processo de industrialização do País como um todo é muito mais veloz que o do Nordeste, e que a despeito dos sensíveis êxitos alcançados pela SUDENE nessa área a participação nordestina na produção industrial do Brasil havia declinado de 9,6% em 1950 para 6,8 em 1967. (7)

(7) Leia-se a entrevista concedida ao diário "O POVO", de Fortaleza, edição de 7 de agosto de 1970, pelo economista Rubens Costa, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil, e intitulado "Rubens Costa quer preservar os incentivos fiscais do Nordeste".

Do mesmo modo, como se quisesse prevenir entusiasmos fáceis com respeito à solução do problema nordestino, o Governador de Pernambuco, Nilo Coelho, declarava este ano perante o Presidente da República:

“No Nordeste, Senhor Presidente, o analfabetismo é bem profundo; os índices de mortalidade infantil espantam o mundo todo; o subemprego é uma constante, a debilidade da infra-estrutura ainda não foi corrigida para atrair a espontaneidade de investimentos privados; a renda do nosso homem é desprezível.

O quadro geral aqui ostenta-se extremamente desolador, dentro do contexto nacional. Tratá-lo em termos de nivelamento com a realidade das demais regiões do País não se apresentaria admissível, porquanto seria uma forma de injustiçar.” (8)

Antes do advento da SUDENE, porém, a renda *per capita* do nordestino não alcançava sequer 100 dólares. Hoje, onze anos depois, eleva-se a 140.

De acordo com relato do GTDN, essa renda representava menos de um terço da dos habitantes da Região Centro-Sul.

O desequilíbrio inter-regional no Brasil, durante a década de 50, foi de tal magnitude e gravidade que o problema nordestino se configurava já como um problema de segurança nacional, vulnerando as bases da unidade federativa. A taxa de crescimento da renda *per capita* se apresentava ao nível de 1,5% no Nordeste ao passo que na Região Centro-Sul ou Sudeste se elevava a 3,5%. As análises que então se fizeram da economia nordestina patenteavam a descapitalização contínua do Nordeste, cujos recursos, nas épocas normais, afluíam de maneira permanente e caudalosa, através do setor privado, para o Centro-Sul, onde sua aplicação apresentava mais rentabilidade e menos riscos. A estimativa oficial feita na época dava conta de uma transferência média anual de cerca de 24 milhões de dólares nos anos compreendidos entre 1948 e 1956. Com efeito, a exposição do GTDN, de 1959, a que já nos reportamos, era deveras eloquente a respeito da disparidade inter-regional no Brasil, em matéria de desenvolvimento, e do abismo que então se cavava entre as regiões do Nordeste e do Centro-Sul. Lia-se nesse documento:

“O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. No decorrer do período que se inicia em 1948, a diferença tem sido, aproximadamente, de 1 para 2. Projetadas essas tendências, chegaremos a 1970 com uma renda *per capita* de menos de 120 dólares no Nordeste e de cerca de 440 no Centro-Sul. Como os processos econômicos dêsse tipo são cumulativos e de difícil reversão, cabe deduzir que a solução do problema nordestino enfrenta obstáculos que se irão avantajando com o tempo. A ex-

---

(8) Nilo Coelho, “Nordeste pede fortalecimento da SUDENE”, discurso proferido numa reunião de Governadores do Nordeste, perante o Presidente da República Federativa do Brasil, Garrastazu Médici, e Ministros de Estado, e publicado sob título pelo “JORNAL DO BRASIL”, 1.º Caderno, edição de domingo, 14 de junho de 1970, Rio de Janeiro.

periência histórica indica que as desigualdades regionais de níveis de vida, quando assumem características de sistemas econômicos isolados, tendem a institucionalizar-se: os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura de mercado criada por esses níveis salariais. A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciem cada vez mais os dois sistemas econômicos já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações entre os mesmos.” (9)

O auxílio federal se avolumava nas épocas de estiagem, representando a contrapartida nas relações entre o Nordeste e o Centro-Sul. Mas esse auxílio — conforme ressalta da análise dos próprios órgãos do Governo —, representando uma transferência ou restituição aproximada de recursos, através do setor público, tinha ao contrário dos capitais emigrados do Nordeste, aplicação improdutiva, meramente assistencial, deixando intactos os fundamentos da economia subdesenvolvida. Diluíam-se em subsídios de consumo ou em investimentos não reprodutivos. Contribuíam também de modo irônico e negativo para fixar à Região as populações açoitadas pelo flagelo e afogadas cada vez mais no subdesenvolvimento e na estagnação econômica. O quadro que então se desenhava, conforme ficou patenteado pelos técnicos do GTDN, mostrava que o contraste da economia nordestina com a economia do Centro-Sul era mais violento do que o desnível verificado entre esta última Região e a Europa Ocidental. O Centro-Sul acelerava sua industrialização às expensas da economia nordestina. Esse fenômeno os especialistas da SUDENE também o assinalaram. Demonstrou-se que o Nordeste, ao exportar matérias-primas para o exterior, produzia divisas e essas divisas, sendo fornecidas ao Centro-Sul, concorriam “para a eliminação de um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento daquela região a reduzida capacidade de importação”. E acrescentava-se: “Além disso demonstrava que a política de concessão de empréstimos a longo prazo, as taxas de juros inferiores às de depreciação da moeda e a política de subsídios cambiais agiam como mecanismos tendentes a concentrar os investimentos industriais no Centro-Sul e a transferir recursos para esta região, que oferecia melhores condições para atrair os capitais privados e absorver aqueles subsídios”. (10)

A SUDENE nasceu portanto da frustração e da impotência de uma política federal, até então de mero teor paternalista e assistencial, com relação ao Nordeste. Tomava-se a miséria e o atraso aí reinantes como decorrentes de flagelos climáticos. Atuando nessa linha de reflexão, o poder central descurava o planejamento e a ação contra a estrutura de economia subdesen-

(9) “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), apud “Brasil Nordeste, 10 anos com a SUDENE”, editado por Olavo G. Otero e Luís Gurgel C. do Amaral, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais S.A., São Paulo, 1970, págs. 27/28.

(10) Veja-se “SUDENE dez anos”, publicação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Ministério do Interior, pág. 27, Recife, 1969.

volvida, limitando-se a pôr em prática medidas de curto prazo (criação de frentes de trabalho nas ocasiões de incidência das sêcas) e de longo prazo (a simples construção de açudes) sem efeitos mais profundos, consoante tem sido ressaltado, no balanço crítico e verídico feito pelos analistas da economia do Nordeste, da fase anterior à SUDENE. A economia nordestina tinha, além do mais, seu "calcanhar de Achiles", sua debilidade maior, tolhendo-lhe as perspectivas de desenvolvimento autônomo, na dependência em larga escala do comércio exterior, através da exportação de matérias-primas.

Em dez anos de ação do órgão por excelência de planejamento regional no Brasil, que é a SUDENE, a esperança volveu, porém, ao seio dos habitantes do Nordeste, cujo otimismo se apoia tanto nos fatos como nas estatísticas.

Em 1959 a rede de estradas pavimentadas naquela região abrangia apenas 931 quilômetros, ao passo que dez anos depois êsse número se alçava a 6.885 quilômetros (a participação do Nordeste subira de 18,3%, em 1959, para 28,1%, em 1969, do total de pavimentação existente no País).

Tocante à energia elétrica, os progressos foram alentadores, com a produção *per capita* crescendo no Nordeste de 14% para 26% em relação à taxa nacional. A produção de energia elétrica aumentou quase três vezes de 1959 a 1969. Em 1960 a capacidade de geração de energia mal chegava a 280 MW, ao passo que, em 1968, atingia 755 MW. (11)

A produção industrial do Nordeste por sua vez vem apresentando resultados igualmente animadores. Senão, vejamos, com a reprodução de dados oriundos da SUDENE mesma: de 1960 a 1969, foram aprovados 721 projetos de implantação e modernização de empresas industriais, com investimentos da ordem de 4,87 bilhões de cruzeiros, a preços de 1968, daí devendo resultar oportunidade de emprego direto para 129.598 pessoas. Nada menos de 1.398 empresas industriais lograram isenção parcial do Imposto de Renda e 47 indústrias pioneiras isenção total, graças à política de incentivos.

O número de comunidades nordestinas beneficiadas com obras de abastecimento de água e de esgotos sanitários, desde a inauguração da agência de planejamento regional, subia até 1969 a um total de 278.

O IV Plano-Diretor da SUDENE ora em execução (1969-1973) busca alcançar, dentre outras, as seguintes metas: ampliação de 660 MW na capacidade geradora de Paulo Afonso; implantação de 3.650 quilômetros de rodovias e pavimentação de 3.430 quilômetros, aumento dos serviços de água e esgoto para atendimento adicional de cerca de 6 milhões de pessoas, acréscimo de 100.000 hectares de terra irrigada, em prosseguimento ao plano regional de modernização da agricultura e obtenção de uma taxa média anual de crescimento de 9% no setor industrial. (12)

(11) "Brasil Nordeste", etc., ob. cit., pág. 77.

(12) Veja-se "IV Plano-Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1969/1973", publicação da SUDENE. Ministério do Interior, Recife, 1968, pág. 20.

O financiamento do IV Plano-Diretor, que se estende a um quinquênio, será feito mediante recursos do Governo Federal, dos Estados e de fontes externas, totalizando 6.9 bilhões de cruzeiros. Até 1969 as inversões da União no desenvolvimento do Nordeste somavam já 685 milhões de cruzeiros. Cumpridos num período de dez anos, os três Planos-Diretores deram por principal resultado um aumento substancial da renda *per capita* de 100 para 140 dólares e comêço de implantação de um centro dinâmico industrial, considerado pelos planejadores regionais como o grande eixo indispensável a decolagem da região para as alturas do desenvolvimento econômico.

O Governo Federal, como sempre no comando da batalha contra o subdesenvolvimento do Nordeste, traçou dois objetivos fundamentais a serem alcançados até 1973, mediante execução do IV Plano-Diretor: a) a conservação do ritmo de crescimento da economia e a redução das disparidades inter-regionais e b) a melhoria do nível de vida da população, mormente das camadas de mais baixa renda, com incorporação de populações marginais no processo produtivo. (13)

Com efeito, uma das críticas que vinha pesando contra a ação da SUDENE era a da formação de áreas menos atendidas e desniveladas, ocasionando fortes desequilíbrios intra-regionais e agravando a possibilidade de eventuais tensões internas na área objeto de planejamento. Protestava-se já contra a aparição de outro Nordeste dentro do Nordeste. A integração econômica e social da Região correria, portanto, risco se os planejadores descurassem o aspecto do desenvolvimento harmônico e concorressem para acentuar disparidades intra-regionais, através de tratamentos discriminatórios, que cumpre evitar a todo custo. Dessa preocupação nasceu aquêlê objetivo básico.

Volvendo-se para êsses objetivos, a SUDENE deverá orientar prioritariamente a utilização de seus recursos, no atual quinquênio para lograr: a) a elevação da produtividade da agricultura; b) a modernização da infra-estrutura regional de transportes, comunicação, energia e saneamento básico e c) a utilização intensiva dos recursos naturais da Região. Figuram, por igual, na consecução de tais objetivos, medidas destinadas a incorporar no processo produtivo o contingente humano desempregado e subempregado, bem como a melhoria das condições de saúde, educação e habitação em tôda a região nordestina. (14)

**7. A política dos incentivos fiscais e a correção das distorções intra-regionais.** A legislação em vigor, que instituiu a SUDENE e que vem presidindo ao seu funcionamento e expansão, produziu um originalíssimo mecanismo de incentivos fiscais e financeiros, sôbre o qual assenta a política de industrialização do Nordeste.

Graças a êsses incentivos foi possível atrair, para investimentos no setor de infra-estrutura, poupanças derivadas tanto da região como de outros locais, mormente da Região Centro-Sul, ou seja do Rio de Janeiro e São Paulo,

(13) "IV Plano-Diretor", ob. cit., pág. 18.

(14) *Idem*, *ibidem*.

sobretudo. Nenhum outro país do mundo, consoante já se tem afirmado, conhece mecanismo semelhante. Criação genuinamente brasileira, constituiu-se na chave do bom êxito com que a iniciativa privada tem participado da industrialização do Nordeste e do mesmo passo desenvolvido sua capacidade empresarial.

A política de incentivos, que tantos investimentos privados atraiu e continua atraindo para o Nordeste, se apoia em várias leis do Governo Federal, visto que êste, valendo-se da experiência já acumulada, tem aperfeiçoado bastante a legislação que regula e disciplina aquêle instrumento financeiro básico de desenvolvimento econômico do Nordeste. (15)

(15) Em verdade, foi o aperfeiçoamento posterior da legislação de incentivos que converteu o mecanismo das isenções em instrumento de rápida expansão do parque industrial do Nordeste. São conhecidos êsses incentivos pelo nome de Sistema dos artigos 34 e 18, e se referem respectivamente ao artigo 34 da Lei n.º 3.995, de 14 de dezembro de 1961 (I Plano-Diretor) e artigo 18 da Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963 (II Plano-Diretor).

Vale a pena de transcrevê-los em virtude da importância de que se revestem como técnica de respaldo à política de incremento industrial da SUDENE.

Primeiro, o artigo 34, que é do teor seguinte:

**“Art. 34 — É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do Impôsto de Renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.**

§ 1.º — A importância a que se refere êste artigo será depositada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., fazendo-se o recolhimento em conta especial, com visto da Divisão do Impôsto de Renda ou suas Delegacias nos Estados, e ali ficará retida para ser liberada na conformidade do disposto no parágrafo seguinte.

§ 2.º — A SUDENE aprovará, a requerimento do interessado, os planos de aplicação da importância retida, e, uma vez aprovados os mesmos, autorizará a sua liberação, que se fará parceladamente à proporção das necessidades da inversão.

§ 3.º — Os planos aprovados deverão ser aplicados no prazo de três anos a partir da retenção do Impôsto de Renda. Esgotado êste prazo, a importância retida se incorporará à renda da União.”

A seguir, o artigo 18 da mencionada Lei n.º 4.239:

**“Art. 18 — A pessoa jurídica poderá descontar do Impôsto de Renda e adicionais não restituíveis que deva pagar:**

a) até 75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, através do FIDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo Fundo;

b) até 50% (cinquenta por cento) de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1.º — As emissões de obrigações para os efeitos da alínea “a” supra não poderão exceder, em cada exercício, de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros).

§ 2.º — As obrigações a que se refere êste artigo serão emitidas pelo prazo de 10 (dez) anos, nominativas, intransferíveis, com juros de 5% (cinco por cento) ao ano sôbre o respectivo valor nominal.

§ 3.º — O benefício de que trata a alínea “b” supra somente será concedido, se, a critério da SUDENE, o contribuinte que o pretender, ou a empresa beneficiária da aplicação, satisfizer as demais exigências desta lei, concorrer efetivamente para o financiamento das inversões totais do projeto com recursos próprios nunca inferiores ao do desconto de cada contribuinte, admitindo-se:

a) que o mesmo contribuinte realize inversões em um ou mais projetos aprovados pela SUDENE;

b) que o contribuinte efetue novos descontos, em relação ao mesmo projeto, durante o período de sua execução, se o montante do investimento exceder ao dôbro do desconto realizado.

§ 4.º — Salvo para importação de equipamentos integrantes de projetos aprovados pela SUDENE, não poderão ter transferidos para o exterior, direta ou indiretamente, a qualquer título, as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os descontos previstos neste artigo, sob pena de revogação do favor obtido e exigibilidade das parcelas não efetivamente pagas do Imposto de Renda, acrescidas de multa de 10% (dez por cento) e juros de mora de 12% (doze por cento) ao ano, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação específica do Imposto de Renda.

§ 5.º — Os favores de que trata este artigo não se aplicam:

a) ao Imposto de Renda e adicionais referentes a exercícios anteriores ao de 1962, bem como ao imposto devido por lançamento *ex officio* ou suplementar;

b) ao contribuinte que estiver em débito com o Imposto de Renda, o imposto adicional de renda e os adicionais restituíveis, ressalvados os débitos pendentes de decisão administrativa ou judicial.

§ 6.º — A pessoa jurídica indicará na sua declaração de rendimentos ou competente guia de recolhimento que pretende obter o favor previsto neste artigo, válida a remissão que haja feito ao artigo 34 da Lei número 3.995, de 14 de dezembro de 1961”.

Observação: a soma de três bilhões de cruzeiros a que se refere o parágrafo 1.º do artigo 18 corresponde, em cruzeiros novos, a três milhões.

O artigo 18, acima transcrito, da Lei que instituiu o II Plano-Diretor trouxe, na sua alínea “b”, duas inovações relevantes: a) estendeu aos projetos agrícolas os benefícios do artigo 34, e b) concedeu a qualquer empresa de capital nacional ou estrangeiro o benefício da dedução do Imposto de Renda.

Com o III Plano-Diretor (Lei n.º 4.860, de 1.º de dezembro de 1965) prosseguiu o aperfeiçoamento da legislação dos incentivos. Emprestou-se a esse mecanismo maior flexibilidade, apresentando aquele Plano, entre outras, as seguintes modificações, conforme extraímos de uma publicação oficial da SUDENE:

“1. Extensão dos benefícios a mais um setor — o de telecomunicações;

2. A contrapartida de recursos próprios exigidos passou a ser de até 1 (de recursos próprios) para 3 (de recursos provenientes dos artigos 34 e 18), variável segundo a prioridade do projeto.

3. A determinação de prioridade do projeto seria feita com base em decreto, levando-se em conta o alcance de um ou mais dos seguintes objetivos:

- a) instalação de indústrias básicas e germinativas;
- b) modernização, complementação ou ampliação de indústria ou atividade agrícola existente, com elevação da respectiva rentabilidade;
- c) substituição de exportações procedentes do estrangeiro ou de outras regiões do País, bem como a produção de bens exportáveis;
- d) aproveitamento de matérias-primas produzidas no Nordeste;
- e) absorção intensa de mão-de-obra;
- f) localização dos empreendimentos em zonas, no Nordeste, de fraco desenvolvimento industrial e agrícola;
- g) obtenção de plena incorporação do setor agrícola regional ao processo de desenvolvimento nacional;
- h) atendimento à demanda crescente de produtos alimentícios de primeira necessidade e de matérias-primas básicas consideradas essenciais para o desenvolvimento do Nordeste;
- i) contribuição para a resolução das inadequações do quadro institucional da agricultura da Região.”

Com o IV Plano-Diretor, ora em execução (Lei n.º 5.508, de 11 de outubro de 1968), verificaram-se novas alterações no sistema de incentivos. Dentre outras, as seguintes:

“I — Foi prorrogada a isenção total do Imposto de Renda, com as seguintes modificações:

- a) não podem ser beneficiados pela isenção os empreendimentos industriais que visem à produção de bens não essenciais, salvo nos casos em que essa produção seja exportável;

b) a concessão de isenção passou a ser, unicamente, da responsabilidade da SUDENE.

II — Os benefícios de isenção parcial do Imposto de Renda foram estendidos até o ano de 1978."

O IV Plano, alterando o sistema dos artigos 34 e 18, já referidos, equiparou o crime de sonegação fiscal a aplicação de recursos derivados do Imposto de Renda pela empresa beneficiária em desacordo com o projeto aprovado pela SUDENE.

A industrialização do Nordeste, com os investimentos do setor privado, segundo estimativas oficiais, gerou meio milhão de empregos. Em "Brasil Nordeste", publicação da SUDENE, lê-se:

"A capacidade da economia brasileira e a eficiência da SUDENE na administração de sua política de industrialização ficam demonstrados com o exame da situação atual do andamento físico dos projetos aprovados. De um total de 486 projetos de implantação aprovados pela SUDENE, instalaram-se e já se encontram em funcionamento 162 novas indústrias, encontrando-se em fase de construção 170. Foram modernizadas 117 indústrias e 77 encontram-se em andamento, dentre os 235 projetos de ampliação e modernização." ("Brasil Nordeste", ob. cit., pág. 195.)

Apareceram os estímulos com a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que concedia isenção total e parcial do Imposto de Renda às indústrias novas que se instalassem na região e utilizassem matéria-prima regional. Ficavam elas também isentas de imposto e taxas incidentes sobre importação de equipamentos novos e sem produção similar no País. Obtinham ainda recomendação para financiamento ou aval pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou pelo Banco do Nordeste do Brasil. (16)

Tendo em vista evitar subseqüentes anomalias na distribuição intraregional dos recursos oriundos dos incentivos, a Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968, que aprovou o IV Plano-Diretor da SUDENE, estabeleceu uma participação de cada Estado nunca inferior a 5% dos recursos disponíveis e adotou o novo critério de que quanto menos desenvolvida a região maior a participação do respectivo Estado.

Em verdade, êsse dispositivo se justifica pelo propósito da SUDENE de "diminuir progressivamente as disparidades entre sub-regiões e entre unidades federadas", conforme consta dos objetivos do IV Plano-Diretor. Haja vista que, até dezembro de 1967, 73% dos investimentos aprovados com recursos emanados dos incentivos se concentravam apenas em dois Estados — Pernambuco e Bahia —, gerando desconfiança e ressentimentos nas unidades desfavorecidas e ameaçando a solidez dos laços de interesses mútuos que prendem os Estados da região, participantes da batalha contra o subdesenvolvimento.

A oportunidade dessa medida, que estabeleceu aquêlê percentual mínimo de 5%, bem se pode avaliar da leitura dos dados que se seguem, extraídos do IV Plano-Diretor e que evidenciam como cinco Estados integrantes da área de ação da SUDENE, até dezembro daquele ano, haviam tido participação abaixo de 4 por cento. Senão, vejamos: "A participação dos diferentes Estados no total dos investimentos aprovados pela SUDENE, até dezembro de 1967, para novas indústrias no Nordeste, permite agrupá-los em três faixas bem distintas. Na primeira, situam-se Bahia (39,4%) e Pernambuco (34,3%); na segunda, Ceará (7,1%), Alagoas (5,8%), Paraíba (5,5%) e Rio Grande do Norte (3,5%); e na terceira, Sergipe (1,8%), Maranhão

(16) "Política de incentivos ao setor privado", in "Sudene dez anos", ob. cit., pág. 146.



(1,3%), área mineira sob jurisdição da SUDENE (1,0%) e Piauí (0,3%). A participação dos Estados da Bahia e Pernambuco ascende a 73,7% restando 26,3% para os demais." (17)

A correção das distorções intra-regionais conduzirá decerto a um desenvolvimento harmônico, qual se almeja, e a uma integração econômica de toda a região, sem maiores desníveis ou desequilíbrios internos que possam ferir ou comprometer a unidade regional, tão próxima de alcançar-se em termos econômicos e que sem dúvida fará surgir nos horizontes do futuro a semente política da autonomia regional. (18)

O processo em curso no Nordeste, unindo esforços de nove Estados da Federação na causa comum, que é a de superar o subdesenvolvimento, estimula a formação de um espírito de comunhão, colaboração e solidariedade bastante ativo. E esse espírito de mútuo entendimento há de trazer promessas largas de vínculos permanentes, mediante a deflagração de um processo federativo intra-regional, que poderia culminar no unitarismo político da região. A consciência de solidariedade interna da região nordestina tem sido dinamizada pelo ângulo político nas duas Casas do Congresso brasileiro, onde já se formou um grupo parlamentar, que tomou a denominação irônica de "Bancada da SUDENE" e que funciona de maneira espontânea e coesa, toda vez que se trate de defender interesses superiores da região ou afastar ameaças à execução, por aquele órgão, dos programas de desenvolvimento regional. Como grupo de pressão, essa "Bancada" tem tido ação intransigente em defesa dos interesses econômicos e sociais da região nordestina.

Com o Nordeste está acontecendo, na órbita econômica, algo tão profundo em suas implicações políticas, que faz lembrar a caminhada da Europa para o federalismo. O sentimento de unidade oferece um lado político, cuja importância os analistas não têm ressaltado com a força e o peso que se impõe e merece. Haja vista que as reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE vêm sendo do mesmo passo reuniões de Governadores da Região. Ali têm eles assento e raramente deixam de comparecer às assembléias do órgão. A autonomia dos Estados-membros, depois de golpeada de maneira mortal pelas últimas Constituições, oferece para o futuro uma perspectiva mesquinha. A autonomia da região, ao contrário, poderá gerar o fato novo e produzir o germe da reformulação federativa, que um dia viria a processar-se no País e que demanda o máximo de interesse de nossa parte, porquanto evitaria, no Brasil, o retrocesso unitarista que tanto se teme e já se vislumbra consumado na estrutura de sua presente organização política.

**8. A crise federativa, o excesso de competência da União e o volume de atribuições do Presidente da República (concentração horizontal e concentração vertical de poderes).** No federalismo brasileiro coexistem três níveis

(17) "IV Plano-Diretor", ob. cit., pág. 79.

(18) Respeitante à crise que envolve o federalismo brasileiro, vejam-se os trabalhos "Tendências do Federalismo Brasileiro", de Raul Machado Horta, e "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro", de Washington Peluso Albino de Sousa, in "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 1970, 28 de jan., Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

de govêrno — o federal, o estadual e o municipal, observando-se absoluta preponderância do poder federal, com declínio da esfera estadual (autonomia dos Estados-membros) e estagnação da órbita municipal (autonomia dos Municípios).

A formação do quarto nível se desenha no horizonte, justificando a sondagem prospectiva, objeto do presente trabalho. O govêrno regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairíamos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas durante o passado, ao tempo da monarquia, e consoante se supunha irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquêlê preceito constitucional que veda tôda Emenda à Constituição, que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema, parece constituir garantia bastante eficaz contra os fatos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e pré-núncio grave do retrocesso ao Estado Unitário, com a morte ulterior do federalismo já enfêrmo. As autonomias moribundas prognosticam aliás êsse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair a lição que êle está a ensinar. É de prever por conseguinte uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação, volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento de autonomia das regiões.

Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de acomodação política e econômica do sistema, em têrmos mais realistas. Tal aconteceria até que a Federação com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise, viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre as unidades regionais politizadas e a União.

De sorte que, pelo quadro antecedente, tem cabimento levantar-se a indagação de saber se a planificação regional em curso no Brasil será o têrmo das autonomias e o instrumento de sua morte, ou se, devidamente apreciada e empregada racionalmente do ponto de vista político, não significaria menos o fim do que o comêço da regeneração do federalismo, vulnerado em sua velha estrutura dualista, e demandando, com tôda a urgência, a substituição prospectiva por um modêlo mais compatível com as transformações da estrutura interna do País.

A inviabilidade do presente federalismo dualista, visto a longo têrmo, fica patente de um breve exame do feixe de competência e atribuições que a Constituição de 1967 e em particular a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reservou respectivamente à União e ao Presidente da República, agigantando-lhes o poder e a autoridade, às expensas dos Estados-membros.

Com efeito, segundo o art. 8º da Constituição emendada, compete à União manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções, participar de organizações internacionais, declarar a guerra e fazer

a paz, decretar o estado de sítio, organizar as Forças Armadas, planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais, permitir o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou nêle admitir sua permanência temporária, autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, emitir moeda, fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros, estabelecer o plano nacional de viação, manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional, organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a sêca e as inundações, estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento, explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telecomunicações, os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza, a navegação aérea e as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou território e conceder anistia.

Além de tôda essa matéria que deixa deveras diminuído o campo reservado aos Estados-membros, o Poder Central possui ainda competência exclusiva para legislar sôbre cumprimento da Constituição e execução dos serviços federais; Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho; desapropriação, requisições civis e militares em tempo de guerra, jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia, florestas, caça e pesca, águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra); sistema monetário e de medidas, título e garantia dos metais, política de crédito, câmbio, comércio exterior e interestadual, transferência de valores para fora do País, regime dos portos e navegação de cabotagem, fluvial e lacustre, nacionalidade, cidadania e naturalização, incorporação dos silvícolas à comunhão nacional, emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas, símbolos nacionais, organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e sistema estatístico e sistema cartográfico nacional.

Da competência da União, sem excluir, porém, a legislação supletiva dos Estados, é ainda a matéria de lei referente a normas sôbre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública, Direito Financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário; produção e consumo, registros públicos e juntas comerciais, tráfego e trânsito nas vias terrestres, diretrizes e bases da educação nacional, normas gerais sôbre desportos; organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

As reformas constitucionais da Revolução de 1964 desferiram o golpe mais profundo no federalismo dualista, com a alteração básica imposta ao sistema tributário da Constituição de 1946, acentuando, assim, cada vez mais, a sujeição financeira dos Estados-membros e enfraquecendo-lhes de modo sensível e crucial a autonomia já em declínio.

Das modificações trazidas pelos constituintes de 1967 e 1969 resultou um quadro nada alentador para o federalismo clássico, em que é patente

a inferioridade financeira dos Estados, reduzidos pela Constituição à competência — conforme avisadamente ressaltou já o Professor Aliomar Baleeiro — de decretarem apenas dois impostos (circulação de mercadorias e transmissão de imóveis) ao passo que a União — acrescenta aquele publicista — alargou seu poder, ficando com nada menos de oito tributos constitucionais, os mais importantes da nova carta política (importação, exportação, territorial rural, renda, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio, serviços de transportes e o imposto único de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país). (19)

O texto constitucional de 1967 e 1969 ampliou por sua vez a figura da intervenção da União nas finanças dos Estados. Produziram-se novas hipóteses — a da não-entrega aos municípios das quotas tributárias a eles destinadas e a da adoção ou execução de planos econômicos ou financeiros, contrários às diretrizes estabelecidas em lei federal. Na Carta de 1946, a intervenção, limitada à suspensão pelos Estados do pagamento de sua dívida fundada durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior, era decretada por lei federal, ao passo que agora caberá ao Presidente da República decretar a medida, conforme julgar mais conveniente e oportuno.

Doutra parte, a hegemonia do Poder Federal entrou a revestir-se de força incontestável com o volume das atribuições constitucionais conferidas ao Presidente da República, tanto no domínio legislativo como na ordem administrativa e nas demais esferas do poder militar, da política exterior, da ordem federativa e da função judiciária.

Tocante às leis, só o Presidente poderá ter a iniciativa da legislação sobre finanças, cargos, funções ou emprêgos públicos, aumento de vencimentos ou de despesa pública, fixação ou modificação das forças armadas, administração do Distrito Federal e dos Territórios, estabilidade e aposentadoria dos funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade e concessão de anistia relativa a crimes políticos.

Os projetos de lei de iniciativa presidencial têm tramitação privilegiada nas duas Casas do Congresso. Deverão ser apreciados num prazo de 100 dias, sendo que 45 dias reservados à Câmara e 45 ao Senado, ficando os 10 dias restantes para o trabalho de revisão. Se o Presidente porventura solicitar apreciação urgente, aquele prazo cairá para 40 dias, durante o qual se dará a manifestação conjunta da Câmara e do Senado acerca do projeto. Não ocorrendo deliberação nos prazos estipulados para as duas hipóteses previstas, o projeto considerar-se-á aprovado e, automaticamente, convertido em lei.

Ao Presidente da República conferiu-se, também, a competência de expedir decretos-leis sobre normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, segurança nacional e finanças públicas. Caso haja rejeição ulterior, pelo Congresso, do decreto-lei presidencial, essa rejeição não implicará a nulidade dos atos praticados durante sua vigência.

(19) Aliomar Baleeiro, "A Crise do Federalismo", in: "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 1970, 28 jan. págs. 81/82.

Participa ainda o Presidente de República do processo legislativo através de leis delegadas. Cabe-lhe do mesmo passo iniciativa concorrente em matéria de reforma constitucional. Demais, seus projetos de leis serão apreciados sempre em turno único de discussão e votação, e não em dois como acontece com as demais proposições legislativas. A tramitação legislativa dos projetos de codificação de iniciativa do Presidente da República não se subordina a prazos constitucionais. Só o Presidente poderá decretar a cassação de vigência de ato institucional ou complementar (atos do Poder Revolucionário que podem alterar a Constituição).

Entram por igual nas atribuições constitucionais do Presidente da República em matéria legislativa sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos a sua fiel execução e enviar a proposta orçamentária à Câmara dos Deputados. Nas relações com o Legislativo, cabe-lhe também a prestação de contas ao Congresso Nacional e a mensagem a este Poder expondo a situação do País e recomendando ou solicitando as providências que cuidar adequadas.

Uma proposição de lei da iniciativa presidencial, que haja sido rejeitada, poderá ser renovada na mesma sessão legislativa, o que não ocorre com os projetos de iniciativa do Congresso.

Só o Presidente da República, quando entender necessário ou oportuno, poderá, enfim, fazer a convocação extraordinária do Congresso, salvo a hipótese de decretação do estado de sítio ou intervenção federal, quando o ato será da competência do Presidente do Senado.

Na ordem administrativa, são atribuições do Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios, aprovar a nomeação dos Prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, prover os cargos públicos federais e autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprêgo ou comissão de governo estrangeiro.

Na esfera militar, compete ao Presidente da República declarar a guerra e fazer a paz, observadas as ressalvas constitucionais, permitir o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência temporária nêle, exercer o supremo comando das forças armadas e decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente.

Com respeito à política exterior, compete ao Presidente decidir acêrca da manutenção de relações com Estados estrangeiros, bem como da celebração de tratados, convenções e atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional.

Guardião do equilíbrio do sistema federativo, o Presidente da República é competente para decretar o estado de sítio e a intervenção federal, da qual será êle também o próprio executor.

Privativas do Presidente são do mesmo passo certas atribuições de feição judiciária, quais, por exemplo, as de conceder indulto e comutar penas com audiência dos órgãos instituídos em lei, se necessário.

De teor político há a competência do Presidente para decretar perda ou suspensão de direitos políticos. E de teor econômico e social a incumbência constitucional que lhe foi dada de aprovar o plano de desapropriação para fins de reforma agrária, sendo por igual de sua competência privativa declarar quais as zonas prioritárias para efeito de promoção daquela reforma.

Coroando êsses poderes, depara-se-nos enfim o Chefe do Governo investido no exercício da Presidência do Conselho de Segurança Nacional, órgão de suma importância para as questões políticas de soberania interna e externa, e convertido talvez numa das instâncias constitucionais mais poderosas do País depois que a Carta política de 1967 lhe ampliou consideravelmente o raio de competência.

No Direito Constitucional brasileiro, tôda essa soma de poderes da União e do Presidente da República não corresponde em absoluto a uma formulação abstrata, teórica ou programática do constituinte. Cada uma daquelas faculdades ou atribuições nasceu, em verdade, de exigências concretas e anteriores no elenco das medidas governativas, e na disposição de forças, impostas pelas necessidades centralizadoras do sistema para atender a uma determinada política, objeto de contestações ou omissões. Se ponto houve onde a ação do constituinte veio a *posteriori* sancionar ou consagrar uma realidade de fato, já existente, e com vistas a institucionalizá-la ou consolidá-la, êsse ponto entende com a massa dos poderes que acabou dilatando ao máximo a importância da União e do titular do Poder Central.

É óbvio que, na balança das instituições políticas do Brasil, a concha do federalismo centrípeto e autoritário acolhe hoje todo o peso das tendências centralizadoras e unitárias, rompendo por inteiro o equilíbrio nominal havido ao tempo das primeiras Constituições republicanas.

Em suma, é de assinalar o caráter de todo ilusório de um federalismo de Estados-membros com desenvolvimento econômico acentuadamente desigual. Figurada essa hipótese, ou os Estados mais fortes se impõem aos mais fracos, e terão o domínio político do sistema (como aconteceu no Brasil por ocasião da chamada "Política dos Governadores", com a hegemonia de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) ou essa dominação se transferirá para a órbita do Poder Central, e êste estenderá a tôda a Federação o peso da autoridade unitária, sufocando as autonomias estaduais. A intervenção econômica tem servido de estrada a êsse desígnio e há sido nas Federações de economia subdesenvolvida precursora de tal preponderância política, que é o desenlace inevitável para os sistemas federativos onde os Estados fracos forçosamente caem mais cedo ou mais tarde debaixo da dependência econômica e financeira da União.

**9. O federalismo das Regiões, uma perspectiva nova na evolução política do Brasil.** O amplo quadro que esboçamos patenteia que o federalismo brasileiro pôs o máximo de centralização vertical na competência da União e de centralização horizontal nos poderes do Presidente da República. Ali, verticalmente, com sacrifício ostensivo dos Estados-membros; aqui, hori-

zontalmente, com holocausto do legislativo, cujas prerrogativas e funções ficaram bastante abaladas e abatidas.

Os Estados e seus Governadores são agora meros fantasmas em questão de autonomia federativa. O processo unitarista, solapando as bases da velha dicotomia federativa do Brasil, não é produto único da ordem revolucionária instalada no País desde 1964. A crise já vinha de longa data e se exacerbava desde a Constituição de 1946. Haja vista o que o Embaixador Oswaldo Trigueiro, hoje Presidente do Supremo Tribunal Federal, escrevia, já em 1961, a propósito de mudanças observadas no federalismo brasileiro e geradoras de uma crise, à qual se mostrava ele aliás atento como jurista: "Em 1900 Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa temiam o desaparecimento da União; hoje teme-se o desaparecimento dos Estados. O País real distancia-se mais e mais do País legal e, para muitos, a Federação já não representa mais do que um elemento decorativo na fachada da República." (20)

Esses fatos, expostos insuladamente e fora de um contexto que a ordem constitucional contém e onde se entranha decerto a solução da crise federativa — conforme intentamos demonstrar — seriam sem dúvida o epitáfio de todo o federalismo brasileiro. Na verdade, já o são pelo menos, e de maneira definitiva, de uma forma de federalismo — o dualista, e das autonomias estaduais, impotentes em presença do intervencionismo constitucional da União e de sua autoridade central — o Presidente da República.

Mas a excessiva centralização havida não elidirá a possibilidade de germinarem as novas sementes federativas contidas na Constituição e estimuladas pela presente política do Governo Federal, inclinada para o planejamento, a regionalização e o combate frontal às estruturas nacionais do subdesenvolvimento.

Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa, segundo os rumos e as bases expostas no presente ensaio. (21) Mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte à cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente êsse desfecho: o federalismo das regiões, única fórmula, a nosso ver, de evitar de futuro a alternativa escura do Estado unitário, ou seja, o pesadelo de um monstruoso Leviatã continental, que se ergueria entre o Atlântico e a Cordilheira dos Andes.

(20) Oswaldo Trigueiro, "A Crise do Federalismo", in "Revista Brasileira de Estudos Políticos", 11, junho de 1961, UMG, Belo Horizonte, pág. 49.

(21) Ampara a Constituição essa possibilidade. Do mesmo modo, os organismos regionais, conforme já vimos. Serviu aliás a SUDENE de excelente amostra a êsse respeito.

A promoção de um desenvolvimento planejado vem determinada na competência da União, segundo dispõe o art. 8.º da vigente Constituição brasileira. Cabe, também, à União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento. Prosperam, à sombra desses planos os organismos regionais, instrumentos fundamentais de emancipação econômica das áreas subdesenvolvidas do Brasil. Os Planos e programas regionais de desenvolvimento, elevados, pois, à categoria de matéria constitucional, são estabelecidos por lei do Congresso Nacional. Dispõe o Poder

Legislativo sobre eles com a sanção do Presidente da República.

Acha-se também assegurada na presente Constituição a assistência financeira da União aos organismos regionais. Veja-se o disposto no art. 63, onde se diz que o orçamento plurianual de investimentos consignará dotações para a execução de planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

## 1

Na Convenção de Bogotá, firmada a 2 de maio de 1948 e promulgada em nosso País pelo Decreto nº 31.643, de 23 de outubro de 1952, acordaram os Estados americanos em outorgar à mulher todos os direitos civis de que goza o homem.

Ainda em 1948, no dia 1º de dezembro, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, depois de aprovada em resolução da Assembléia-Geral das Nações Unidas, na qual essa *igualdade de direitos*, no que concerne ao casamento, é assim focalizada:

“Art. 16. (1) A partir da idade núbil, o homem e a mulher, sem qualquer restrição quanto à raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e constituir uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.”

“Esse princípio de igualdade entre os dois sexos, quanto ao gôzo e ao exercício dos direitos civis”, observa VALE FERREIRA, “é, nos tempos de hoje, universalmente reconhecido pelas legislações” (“Os movimentos do direito e a mulher casada”, em **Revista Forense**, vol. 211, pág. 27).

Já não se podia conceber, portanto, que ainda prevalecessem certas restrições à ação da mulher casada, inscritas na lei civil brasileira. Embora melhorando sensivelmente a posição da mulher na sociedade conjugal,



até então de nítida inferioridade, o Código Civil Brasileiro longe estava de equipará-la juridicamente ao homem. Acenando com essa igualdade em alguns de seus dispositivos, especialmente no art. 240, em que se dizia que "a mulher assume, pelo casamento, com os apelidos do marido, a condição de sua companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família", em outros, numa evidente contradição, restrições várias estabelecia à sua atuação no seio da sociedade matrimonial, o que levou VIRGÍLIO DE SÁ PEREIRA a afirmar que nossa lei civil demonstrou apenas boa intenção, "de que diz o povo estar o inferno calçado". "Não fôra, aqui e ali", são ainda palavras suas, "uma ou outra disposição em que o legislador se esforça por cumprir as promessas, que aquelas palavras encerram, e dir-se-ia que êle quis fazer à mulher um cumprimento de salão, uma dessas lisonjas banais que têm o condão de abrir no coral dos lábios femininos a flor cheirosa do sorriso". ("Direito de Família", edição de 1923, pág. 288).

Recomendava-se, por isto mesmo, a modificação de nosso Código Civil, na parte referente aos efeitos jurídicos do casamento e as relações patrimoniais entre os cônjuges, a fim de que, transformado o matrimônio numa sociedade igualitária, marido e mulher se equiparassem em direitos e deveres. E outro não foi o objetivo da Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962, logo denominada, em atenção às suas finalidades, "estatuto jurídico da mulher casada", ou ainda "lei de proteção à mulher casada".

## 2

"Com o nôvo diploma legal", assinala WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO, "obteve a mulher, inquestionavelmente, paridade de tratamento em relação ao marido, com o qual praticamente se encontra no mesmo pé de igualdade."

Para SILVIO RODRIGUES, "a Lei nº 4.121 representa um grande passo na equiparação da mulher ao homem, dentro do matrimônio". "De modo que, hoje, dentro do campo jurídico, a situação da mulher e do homem casado é de igualdade, e as diferenças eventuais, porventura remanescentes, ou a beneficiam ou resultam de invencível imposição da natureza" ("Direito de Família", 2ª ed., págs. 168 a 169).

Temos para nós que apenas em parte se justificam os aplausos com que foi recebido o estatuto legal em exame. Revelando grande imprecisão técnica, ressentindo-se de vários senões, assim de forma como de fundo, a verdade é que, se em alguns pontos a Lei nº 4.121 atingiu os objetivos que a inspiraram, dêles se afastou em outros, prejudicando mesmo quem pretendia beneficiar a mulher casada.

## 3

Ninguém, a nosso ver, pode negar o acêrto da nova lei, quando, por exemplo:

a) excluiu a mulher casada do rol dos incapazes (Cód. Civil, art. 6º), afastando, destarte, o engano em que incorreu o legislador,

“misturando os conceitos de incapacidade e de falta de legitimação” (SILVIO RODRIGUES, ob. cit., pág. 168);

**b)** prescreveu que a função de chefe da sociedade conjugal deve ser exercida pelo marido com a colaboração da mulher e no interesse comum do casal e dos filhos;

**c)** possibilitou à mulher recorrer ao juiz no caso de deliberação, que lhe seja prejudicial, sobre a fixação do domicílio da família;

**d)** suprimiu nada menos de cinco das nove alíneas de que se compunha o art. 242 do citado Código, referentes tôdas a atos para cuja prática a mulher necessitava de outorga marital;

**e)** deu realce, com a nova redação atribuída ao art. 246 da mesma codificação, ao privilégio de que já desfrutava a mulher, quanto à disponibilidade dos rendimentos de seu trabalho, criando a figura dos bens reservados;

**f)** conferiu-lhe, em princípio, o direito à guarda dos filhos menores, no desquite litigioso, quando culpados ambos os cônjuges;

**g)** dispôs relativamente à colaboração da mulher no exercício, pelo marido, do pátrio poder, outorgando-lhe o direito de exercê-lo, quanto a filhos de casamento anterior, sem qualquer ingerência de seu nôvo marido;

**h)** obrigou-a, em certas hipóteses, a contribuir para as despesas comuns, ainda nos regimes comunitários;

**i)** colocou os bens particulares do cônjuge e sua meação nos comuns a salvo de execução por dívidas, estranhas ao interesse da família, decorrentes de títulos firmados apenas pelo outro.

#### 4

Ao determinar a exclusão, da comunhão de bens, dos frutos do trabalho remunerado dos cônjuges, incidiu a nova lei, ao que pensamos, em grave êrro.

Com efeito, dando nova redação ao art. 246 e acrescentando dois itens, XII e XIII, ao art. 262, ambos do Código Civil, por força dos quais passaram a ser excluídos da massa comum, no regime da comunhão universal, os bens reservados da mulher e os frutos civis do trabalho ou indústria de cada cônjuge ou de ambos, o chamado estatuto jurídico da mulher casada atingiu em seu seu âmago, desnaturando-o mesmo, o regime preferencial, aquêle que, sendo supletivo, vigorando à falta de convenção antenupcial, por ser considerado “o que mais se coaduna com a índole da sociedade conjugal” (MARTINHO GARCEZ FILHO, “Direito de Família”, 2ª ed., I vol. pág. 46), prevalece na grande maioria dos casamentos que se realizam em nosso País.

O art. 246, em sua antiga redação, assegurava à mulher que exercesse profissão lucrativa o direito de dispor livremente do produto de

seu trabalho. Entretanto, como não dizia o Código que tais rendimentos, ou os bens com êles adquiridos, ficariam, no aludido regime excluídos da comunhão, entendia-se que, se existentes à época da dissolução da sociedade conjugal, incluíam-se no monte comum, para efeito de apurar-se a meação de cada um dos cônjuges. Incluíam-se igualmente no acervo comum os rendimentos auferidos pelo marido, quer se encontrassem em espécie ao se dissolver a comunhão, quer quando convertidos em outros bens.

Critério idêntico ao que prevalecia em nosso direito, quanto aos bens que a Lei nº 4.121 considera reservados da mulher, é seguido pela lei civil francesa, ao que se vê dos arts. 224 e 226 do Código Napoleão, em sua atual redação:

“Art. 224 — Quando a mulher exercer uma profissão diversa da do marido, os bens adquiridos pelo exercício da sua atividade profissional ficam, sob todos os regimes, reservados à sua administração e ao seu gôzo **durante o tempo do casamento**” (é nosso o grifo).

“Art. 226 — Sob os regimes que excluem a comunhão, os bens reservados ficam próprios da mulher. Sob os regimes de comunhão, constituem êles bens adquiridos que, durante o tempo em que subsistir o regime, ficam submetidos à gestão separada da mulher e que, **por ocasião da dissolução, são incluídos no ativo a ser partilhado**, a não ser que a mulher renuncie à comunhão, caso no qual os seus direitos são regulados pelo art. 1.462” (grifamos).

Estranha-se que o critério, que entre nós prevaleceu antes da mencionada lei, não tenha sido por esta mantido, tanto mais que, como ficou dito, adota-o o Código Civil dos franceses, no qual sem dúvida foi o legislador brasileiro buscar subsídios, conclusão a que se chega de um confronto das prescrições contidas nos arts. 213, 214, alínea I, 215, 224 e alíneas primeira e segunda e, finalmente, na alínea primeira do art. 225, todos do Código Napoleão, com as dos arts. 233, 240, 243, item III, 246 e parágrafo único, todos de nosso Código, em sua atual redação, decorrente da citada Lei nº 4.121.

Num País como o nosso, em que o marido, responsável direto pela manutenção da família, entrega-se ao trabalho fora do lar, a fim de auferir rendimentos para tanto exigidos, enquanto a mulher permanece em casa, à frente dos afazeres domésticos, cuidando da criação e da educação dos filhos, gerindo a economia doméstica, prestando, assim, ao espôso e à família, nessa “dura lida cuja retribuição ninguém até hoje pretendeu fixar em dinheiro” (VALE FERREIRA, *rev. Forense*, vol. 211, pág. 31) colaboração de inestimável valor, fácil é concluir-se que em nada veio beneficiá-la, mas, ao contrário, acarretar-lhe sérios prejuízos, a desavisada e inexplicável inclusão dos frutos civis do trabalho ou indústria de cada

cônjuge, ou de ambos, entre os bens que, no regime da comunhão universal, não se comunicam.

Essa injustificável alteração do Código Civil levou o Professor VALE FERREIRA a afirmar, com muita oportunidade, que “saiu desconchavada a obra de nossos técnicos”, pois “se a mulher já estava bem protegida por um sistema que lhe garantia verdadeiro privilégio” (refere-se à possibilidade de livre disposição do produto de seu trabalho), “nem se pode acreditar no destempêro legislativo, quando a Lei nº 4.121, ao excluir da comunhão o fruto de trabalho **dos dois**, reconheceu a mesma reserva a favor do marido. Isso quer dizer que destruiu t<sup>ô</sup>da aquela penosa construção, imaginada apenas para proteger **a mulher**. Pelo sistema do Código, a mulher, além dos bens reservados (art. 246), tinha direito à meação no produto do trabalho do marido. Estes valôres, depois da Lei nº 4.121, não entram na massa comum” (*Revista cit.*, vol. 211, págs. 30 a 31).

O desacêrto da inovação foi verberado, com igual veemência, por CELSO AGRÍCOLA BARBI, para quem a citada lei praticamente inutilizou o regime da comunhão universal de bens, “pois lhe retirou a principal fonte alimentadora”. “Se não houver urgente reforma do texto legal”, são expressões, suas, “de maneira a retornar ao direito anterior, para a proteção da maioria dos lares, dentro em pouco o fôro estará abarrotado de demandas em que, por ocasião de se dissolver a sociedade de bens, a mulher virá pedir contra o marido ou seu espólio salários pelos serviços domésticos prestados no lar”. “À mingua, porém, de solução legislativa, temos a esperança de que a jurisprudência encontrará, nos casos concretos, meios de corrigir a injustiça que está no bôjo da nova lei. Assim o fizeram os tribunais da Polônia, único país que consagra legislativamente o equívoco que ora adotamos” (“A comunhão de bens na nova lei de proteção à mulher casada”, em *Revista Forense*, vol. 201, págs. 25 a 29).

Poderia a jurisprudência ir a tanto?

Embora não desconhecendo a importância do papel que lhe cabe desempenhar na adequação da lei às exigências sempre mutáveis da vida em sociedade, temos dúvida em responder afirmativamente à pergunta. É que a interpretação pretendida importaria em revogação de um dispositivo legal — a alínea XIII do art. 263 do Código Civil —, tarefa sem dúvida reservada ao Poder Legislativo.

A verdade é que o exame das prescrições contidas nos arts. 246 e 263, XII e XIII, do Código Civil, em sua atual redação, e 2º e 3º da Lei nº 4.121 levam à conclusão de que rude golpe foi desfechado nos regimes comunitários, na maioria das vezes em prejuízo da mulher. Cremos que, com semelhante orientação, o legislador revelou imperdoável desconhecimento da realidade brasileira, considerando apenas o que ocorre, com alguma freqüência, mas ainda em caráter excepcional, nos grandes centros e deixando de atender para o que se verifica, quase que invariavelmente, no resto do País.

## 5

Quando procuramos indicar, em rápida síntese, entre as prescrições contidas na Lei nº 4.121 as que nos parecem merecedoras de aplausos, referimo-nos ao seu art. 3º. Cumpre-nos, agora, já que o objetivo dêste desprezioso trabalho é o exame do mencionado diploma legal em alguns de seus aspectos polêmicos, apreciar menos superficialmente tal dispositivo, talvez o mais controvertido de quantos se inscrevem no chamado estatuto jurídico da mulher casada.

Começemos por transcrevê-lo:

“Pelos títulos de dívida de qualquer natureza, firmados por um só dos cônjuges, ainda que casados pelo regime da comunhão universal, somente responderão os bens particulares do signatário e os comuns até o limite de sua meação.”

Inscrita em uma lei que objetiva melhor situar a mulher na sociedade conjugal, temos como certo que a norma legal em questão, aplicando-se embora a ambos os cônjuges, visou precipuamente a defender o patrimônio da mulher, colocando sua meação, nos regimes comunitários, a salvo de execução por dívidas à sua revelia contraídas pelo marido, sem nenhuma vinculação às suas atividades como chefe da família e sem nenhum proveito para esta. Casos, que vinham ocorrendo com certa frequência, de dissipação do patrimônio comum em decorrência de compromissos assumidos pelo marido, imputáveis ora à sua exagerada boa-fé, ora à sua leviandade, ora aos desregramentos de sua vida, ora, ainda, a outros motivos igualmente injustificáveis, estavam, com efeito, a aconselhar a medida consubstanciada na norma legal em exame.

Ainda que aplicável, como ficou dito, a ambos os cônjuges, o que se explica diante da situação igualitária em que a lei de 27 de agosto de 1962 procurou situá-los, a verdade é que tal norma somente tem sido invocada em defesa da meação da mulher, ameaçada em decorrência de dívidas contraídas pelo marido, à sua revelia. A jurisprudência dos tribunais judiciais do País, inclusive da Corte Suprema, que nos foi possível consultar, leva-nos a esta conclusão.

Aplica-se o art. 3º da Lei nº 4.121 a dívidas de qualquer espécie, ou somente àquelas de que não tenha resultado proveito para a sociedade conjugal?

É possível concretizar-se, na constância da sociedade matrimonial, a parte ideal de cada cônjuge, para que a execução recaia apenas sobre a meação do responsável pela dívida?

Estas indagações sintetizam quando não tôdas pelo menos as principais dúvidas que a aplicação da mencionada norma legal tem suscitado.

## 6

Quanto à primeira pergunta, temos por inaceitável o ponto de vista segundo o qual, referindo-se a lei a “títulos de dívida de qualquer na-

tureza”, não pode o intérprete distinguir, para excluir aqueles compromissos que, embora contraídos apenas por um dos cônjuges, vieram beneficiar a sociedade familiar.

A **Revista Trimestral de Jurisprudência**, às págs. 858 a 860 de seu volume 54, dá notícia da adoção, pelo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, de um entendimento assim.

Com efeito, ao que se vê do acórdão, datado de 24 de setembro de 1970, aí transcrito, o Tribunal referido confirmou decisão de primeira instância que, acolhendo embargos de terceiro opostos pela mulher do executado à penhora, que recaiu sobre uma propriedade agrícola a ambos pertencente por força do regime de bens do casamento, determinou a exclusão da metade ideal da embargante no imóvel penhorado, por entender “infundada a alegação de que responde pela dívida do executado a parte ideal da embargante, por ter esta se beneficiado com as transações feitas pelo marido”. “Não fazendo tal exceção ou distinção”, prossegue a sentença confirmada, “o texto claro da lei desampara a tese do embargado. Norma genérica, o art. 3º da Lei nº 4.121, dispondo que a meação da dama casada não responde pelos títulos de dívida firmados só pelo marido, deve ser entendido e aplicado sem as limitações que o embargado propugna”.

Diverso não é o sentido que ao preceito legal em exame atribui RUTH BUENO, de quem são estas palavras:

“Marido e mulher não precisam de outorga recíproca para contraírem dívidas. Cada um está livre para contraí-las, de qualquer natureza, e cada um se obriga com seus bens próprios, estes compreendendo os bens particulares e os comuns até o limite da respectiva meação (“Regime Jurídico da Mulher Casada”, 2ª ed., pág. 43).

Não nos parece ser este o exato entendimento da norma legal em questão.

O art. 3º da nova lei de proteção à mulher casada veio, sem nenhuma dúvida, juntar-se aos preceitos, contidos no Código Civil, reguladores dos interesses econômicos dos cônjuges durante o casamento, passando, assim, a integrar o complexo de normas, coordenadas pela afinidade do conteúdo, que disciplinam o instituto jurídico do matrimônio (ORLANDO GOMES, “Introdução ao Direito Civil”, ed. de 1957, pág. 16).

Inadmissível é, por isto mesmo, que se pretenda chegar à fixação do conteúdo e alcance do dispositivo, considerando-o isoladamente, dissociado do sistema de que é parte integrante, e apenas sob o aspecto literal.

Não nos convencem, **data venia**, os argumentos que serviram de fundamento à sentença há pouco referida.

A alegação de que, tratando-se de uma norma genérica, que se refere de modo amplo a “títulos de dívida de qualquer natureza”, deve ser en-

tendida e aplicada sem qualquer exceção ou distinção, não convence. O brocardo **ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus**, e bem assim os demais, em grande número, concernentes à interpretação jurídica, pôsto ofereçam “a vantagem de se apresentar ao espírito com facilidade e ser guardados, sem esforço, de memória”, concorrendo, assim, para que, “ante o caso concreto, seja avivada, na lembrança do aplicador, a regra tradicional”, devem ser acolhidos com reservas, pois “é preciso atender a que nenhum desses adágios encerra uma verdade absoluta, e, pois, urge sempre examinar o instituto jurídico a que se deve aplicar um dispositivo, e penetrar o sentido, o conteúdo, o alcance, a finalidade da norma, prevenido de que o brocardo não é um aforisma indiscutível” (EDUARDO ESPINOLA e EDUARDO ESPINOLA FILHO, “Tratado de Direito Civil Brasileiro”, ed. de 1940, vol. III, págs. 320 a 321).

Referindo-se ao brocardo “onde a lei não distingue, não pode o intérprete fazer distinções”, observa oportunamente CARLOS MAXIMILIANO, recorrendo a ensinamentos de BERRIAT SAINT-PRIX e de BLACK:

“Seria erro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista. O seu objetivo é excluir a interpretação estrita; porém esta será cabível e concludente quando houver motivo sério para reduzir o alcance dos termos empregados, quando a razão fundamental da norma se não estender a um caso especial; enfim quando, implicitamente ou em outras disposições sobre o mesmo assunto, insertas na mesma lei ou em lei diversa, prescreverem limites, ou exceções, ao preceito amplo” (“Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 3ª ed., pág. 296).

Temos para nós que o art. 3º da Lei nº 4.121 não se refere a toda e qualquer dívida que um dos cônjuges contrair, assinando, êle só, o respectivo título, mas tão-somente àquelas das quais não tenha resultado benefício para a sociedade conjugal.

Nos dois regimes comunitários cabe ao marido a administração dos bens comuns, nos termos dos arts. 233, II, 226, parágrafo único, e 274 do Código Civil, não atingidos pela citada lei. Pagamentos de impostos, reparações em imóveis, providências para o cultivo da propriedade, para a colheita dos frutos, são, dentre outros, atos de administração (CARVALHO SANTOS, “Código Civil Interpretado”, ed. de 1934, vol. 6º, pág. 72).

Se, para a prática de atos que tais, o marido se vê forçado a fazer despesas, claro que por seu pagamento responde o patrimônio comum, ainda que o título de dívida correspondente somente por êle tenha sido firmado. Aliás, um dos artigos do Código Civil há pouco citado, o 274, expressamente responsabiliza a comunhão por dívidas dessa natureza, contraídas pelo cônjuge varão.

Note-se que semelhante interpretação não autoriza o entendimento, antes da Lei nº 4.121 aceito, de que as dívidas contraídas pelo marido,

não como chefe da sociedade conjugal, mas no seu exclusivo interesse, sem qualquer proveito para a sociedade conjugal, obrigam os bens comuns (MARTINHO GARCEZ FILHO, ob. e vol. cit., pág. 282).

Compete ao marido, nos dois regimes mencionados, prover à manutenção da família (Código Civil, art. 233, IV). É certo que o diploma legal em exame, em seu art. 2º, dispõe que a mulher, **“tendo bens ou rendimentos próprios, será obrigada, como no regime da separação de bens (art. 277 do Código Civil), a contribuir para as despesas comuns, se os bens comuns forem insuficientes para atendê-las”**. Esse dispositivo não infirma a regra do art. 233, IV, citado, porquanto somente quando os rendimentos do trabalho do marido e os decorrentes dos bens da comunhão forem insuficientes para atenderem a tais despesas, é que será obrigatória a colaboração da mulher e, ainda assim, na hipótese de ter ela bens ou rendimentos próprios.

RUTH BUENO, embora aplaudindo a regra contida no art. 2º da Lei nº 4.121, sublinha o aspecto secundário da colaboração da mulher para as despesas comuns, quando escreve:

“Em boa hora, pois, embora ainda de forma tênue, veio a Lei nº 4.121 atribuir à mulher casada responsabilidade pelas despesas comuns, qualquer que seja o regime de bens” (ob. cit., pág. 17).

Ora, se para fazer face a despesas com a manutenção da família, o marido é obrigado a contrair dívidas, não há dúvida de que os bens comuns, e não somente os de sua meação, poderão responder por seu pagamento, sendo inaceitável, ainda aqui, por absurdo, o entendimento de que essa responsabilidade não atingirá a meação da mulher, se os títulos referentes a tais compromissos não contarem também com sua assinatura.

Conclusão idêntica deve-se adotar, pelas mesmas razões, quanto às dívidas assumidas pelo marido, diretamente ligadas ao normal exercício de suas atividades profissionais, das quais auferir rendimentos para a manutenção da família. A não-comunicação, nos regimes de comunhão de bens, dos frutos do trabalho remunerado dos cônjuges, desacertadamente determinada pela chamada lei de proteção à mulher casada, não desautoriza a conclusão, pois ao marido é que compete a manutenção da família, pouco significando a colaboração que excepcionalmente poderá ser exigida da mulher, nos termos do art. 2º da citada lei.

É, aliás, na própria Lei nº 4.121 que vamos encontrar valioso subsídio para a interpretação de seu art. 3º

Procurando realçar, com a nova redação que deu ao art. 246 do Código Civil, o privilégio, de que desfruta a mulher casada que exerce profissão lucrativa, de dispor livremente do produto de seu trabalho, o diploma legal em questão atribuiu a natureza de reservados não só aos rendimentos assim auferidos, como aos bens com êles adquiridos, deter-



minando, mais, sua incomunicabilidade (arts. 263, XII, e 269, IV, do Código Civil, em sua atual redação).

Entretanto, mesmo os bens dessa natureza, que, reservados e incommunicáveis, se destacam do acervo comum, a respeito dos quais a mulher dispõe de poderes que não lhe são facultados quanto aos de sua meação ideal, mesmo esses bens podem responder por dívidas do marido, desde que contraídas em benefício da família. É o que declara o parágrafo único do aludido art. 246, **verbis**:

**"Não responde o produto do trabalho da mulher, nem os bens a que se refere este artigo, pelas dívidas do marido, exceto as contraídas em benefício da família"** (grifamos).

Como, pois, justificar-se o entendimento, que ao art. 3º da lei de 27 de agosto de 1962 pretendem alguns emprestar, de que dívidas do marido, comprovadamente assumidas em benefício da sociedade familiar, não possam comprometer os bens comuns, se até mesmo os bens reservados da mulher podem por elas responder?

Procedem, em nossa opinião, as críticas à sentença a que fizemos referência, contidas no despacho do Vice-Presidente do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, Dr. HENRIQUE AUGUSTO MACHADO, ao dar seguimento ao recurso extraordinário interposto contra o acórdão que a confirmou, vazadas nos seguintes termos:

"De fato, o v. acórdão recorrido decidiu, pura e simplesmente, que a meação da mulher não responde pelas dívidas assumidas somente pelo marido, ignorando o fato aqui ocorrido de que essa obrigação decorreu de um dos muitos negócios do cônjuge varão e que aumentaram o patrimônio comum. Ele andou adquirindo veículos a prazo, vendendo-os a dinheiro, sendo que alguns desses veículos chegaram a figurar no nome da embarcante, ora recorrida, como se vê da relação de fls. 39, fornecida pela Delegacia de Polícia local. Tais fatos sequer foram discutidos, ignorando-os tanto a sentença como o acórdão que a confirmou. Ora, se com as aquisições o marido contraiu dívidas, como a de que cuidam estes autos, e se com o dinheiro obtido enriqueceu o patrimônio comum do casal, então ao caso se aplicava perfeitamente o apontado artigo do estatuto civil, de forma alguma se justificando a decisão de que a forma genérica do art. 3º da Lei nº 4.121 deve ser entendida e aplicada sem as limitações daquele dispositivo. E a outra conclusão se não poderá chegar se não à de que, decidindo que pela obrigação do marido não responde a meação da mulher, sem considerar o fato do benefício ao patrimônio comum, o v. acórdão recorrido negou vigência, **data venia**, ao discutido art. 246, parágrafo único, do Código Civil" ("Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 54, pág. 859).

Ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal foi levado, por via de recurso extraordinário, um aresto do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que, reformando sentença de primeira instância, entendeu que “os bens do casal, que estão sujeitos à penhora, só respondem até os limites da meação do executado varão, nos termos do art. 3º da Lei nº 4.121, de 27-8-62”. Tratava-se de ação executiva para cobrança de uma nota promissória que o executado, embora casado, avalizara à revelia de sua espôsa. Embora não tenha a Côrte Suprema conhecido do recurso extraordinário, o Ministro BARROS MONTEIRO, Relator, sublinhou, no seguinte trecho de seu voto, o erro em que incidem aqueles que pretendem aplicar, tal como soam suas palavras, o citado preceito legal:

“Bem diz a recorrida que o caso do aval é o único em que o art. 3º da Lei nº 4.121, de 27-8-62, aplica-se sem restrições, desde que, naquela hipótese, a de aval, não se beneficia a mulher do avalista com o empréstimo e nem participa das vantagens que o mesmo empréstimo proporciona a quem o contraiu” (ac. de 16-9-69, em **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 51, págs. 137 a 139).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em acórdão proferido no Recurso de Revista nº 1.265, de que foi Relator o Desembargador EDÉSIO FERNANDES, ratificando pronunciamento anterior, proclamou com acêrto:

“Se a dívida é tão-sòmente do cônjuge varão e não resultou em **benefício para o patrimônio do casal** (grifamos), a lei deve ser aplicada respeitando-se a sua inspiração e finalidade precípua de proteger a meação da mulher, razão pela qual os bens do casal só ficam sujeitos à penhora, até o limite da meação do executado varão” (Minas Gerais, **Diário do Judiciário** de 26-8-69).

O mesmo Tribunal, em acórdão de 19-8-69, prolatado na Apelação nº 31.420, em que figurou como Relator o Desembargador HELVÉCIO ROSEMBURG, embora focalizando questão relacionada com os meios processuais de que dispõe a mulher para valer-se dos benefícios do dispositivo legal em exame, ratifica o entendimento de que tal norma não alcança dívidas contraídas pelo marido, de que tenha resultado proveito para a espôsa ou para a família.

“A lei silencia — consta do citado aresto — quanto aos meios processuais a que deve recorrer a mulher casada, para livrar sua meação da constrição judicial em consequência de execução por dívidas assumidas pelo marido, sem seu conhecimento, e que **nenhum proveito lhe trouxe, nem para a família**” (**Ementário Forense**, maio, 1971, nº 270, ficha 57).

Merece citação outro julgado, ainda do Tribunal de Minas Gerais, proferido na Apelação Cível nº 32.648, de que foi Relator o Desembargador JOSÉ DE CASTRO, no qual acolhido foi o mesmo princípio:

“Se a promissória foi emitida apenas pelo marido, sem qualquer prova razoável quanto à participação da espôsa, ou que da

referida operação **haja resultado proveito para a respectiva família**, pelo mencionado débito só responderão os bens particulares do signatário e os comuns até o limite de sua meação” (Minas Gerais, **Diário Judiciário** de 9-9-70).

O art. 3º da citada Lei nº 4.121 veio juntar-se — e isto já foi dito — aos demais preceitos contidos em nosso estatuto civil, reguladores das relações econômicas entre marido e mulher, durante o casamento, aumentando o elenco das exceções, previstas no art. 263, à regra de que **“o regime da comunhão universal importa a comunicação de todos os bens presentes e futuros dos cônjuges e suas dívidas passivas”** (art. 262). “Estas exceções, no dizer de CLÓVIS BEVILÁQUA, correspondem às do Código Civil português, com ligeiras variações” (**Direito de Família**, ed. de 1938, pág. 213).

É, pois, oportuno que se conheça a orientação que adotava o Código português de então, quanto à comunicabilidade ou não das dívidas assumidas pelos cônjuges na constância da sociedade conjugal.

JOSÉ LOURENÇO JÚNIOR, examinando a questão em face do Código Civil daquele país, de 1867, vigente à época em que o nosso foi elaborado, esclarece:

“É, por conseguinte, fácil resumir, e portanto fixar, a doutrina sobre dívidas posteriores comunicáveis e incomunicáveis: como dívidas comunicáveis há a considerar, além do caso de ambos os cônjuges se terem diretamente obrigado pela dívida e do de a dívida ter sido contraída por um, mas com a autorização do outro, excepcionalmente, o caso de a dívida ter sido contraída em proveito de ambos e ainda o caso das circunstâncias de urgência: ser a dívida contraída por um dos cônjuges na ausência ou impedimento do outro por o fim para que é contraída não permitir que se espere pelo regresso ou pela cessação do impedimento” (**Direito de Família**, Lisboa, 1935, pág. 241).

O atual Código Civil português, de 25 de novembro de 1966, admite, igualmente, exceções à regra de que são incomunicáveis as dívidas assumidas por um dos cônjuges, sem o consentimento do outro, como se vê dos artigos a seguir transcritos:

**Art. 1.692** — São da exclusiva responsabilidade do cônjuge a que respeitam:

**a)** as dívidas contraídas, antes ou depois da celebração do casamento, por cada um dos cônjuges sem o consentimento do outro, fora dos casos indicados nas alíneas **b** e **c** do nº 1 do artigo anterior;”

“Art. 1.691 — 1. São da responsabilidade de ambos os cônjuges:

b) as dívidas contraídas por qualquer dos cônjuges, antes ou depois da celebração do casamento, para ocorrer aos encargos normais da vida familiar;

c) as dívidas contraídas na constância do matrimônio pelo cônjuge administrador, em proveito comum do casal e nos limites dos seus poderes de administração;”

O mesmo art. 1.691, nº 1, letra **d**, considera também de responsabilidade de ambos, nos regimes comunitários, “as dívidas contraídas por qualquer dos cônjuges no exercício do comércio.”

As controvérsias que, sob êsse aspecto, o art. 3º da Lei nº 4.121 tem suscitado em muito se assemelham às decorrentes da prescrição sôbre a incomunicabilidade das obrigações provenientes de atos ilícitos, que nosso Código Civil acolheu (art. 263, VI), inspirando-se no direito anterior, e para as quais já TEIXEIRA DE FREITAS indicava a verdadeira solução, ao sustentar “a incomunicabilidade das dívidas originadas de atos criminosos ou ilícitos do marido, **a menos que a mulher tenha participado da vantagem resultante desses atos**” (acórdão do Supremo Tribunal Federal de 19-7-54, em *Revista Forense*, vol. 169, págs. 160 a 164).

É êste o entendimento que hoje pacificamente prevalece, como bem elucida CARVALHO SANTOS:

“Para serem, porém, excluídas da comunhão as obrigações provenientes de atos ilícitos, é necessário que o cônjuge não haja participado das vantagens resultantes desses atos. Precisar, portanto, o cônjuge provar: **a)** que a obrigação em causa é oriunda de ato ilícito do outro cônjuge; **b)** que os bens sôbre que recaiu a execução pertencem à comunhão do casal; **c)** que o reclamante não participou das vantagens resultantes desses atos” (*Código Civil Interpretado*, ed. de 1934, vol. V, pág. 68).

Idêntica é a opinião de WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO e SILVIO RODRIGUES, pelo que se vê de suas obras, já citadas, págs. 165 e 206, respectivamente.

## 7

É possível a concretização, na constância da sociedade matrimonial, da parte *ideal* de cada um dos cônjuges, para que a execução recaia apenas sôbre a meação do responsável pela dívida?

Esta é a segunda das perguntas antes formuladas, que, no nosso entender, sintetizam, se não tôdas, pelo menos as principais dúvidas que a aplicação da norma legal em estudo tem provocado.

Poucos dias após a publicação da Lei nº 4.121, ARNOLD WALD, em declarações prestadas ao **Correio da Manhã** de 28 de setembro de 1962, examinou-a em seus aspectos gerais, assinalando, com relação ao seu art. 3º:

“Conhecem todos a polêmica e as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que surgiram com o Código Civil, no tocante à validade ou nulidade das fianças dadas pelo marido sem outorga uxória. Diante dos textos evidentemente contraditórios, a melhor doutrina e a jurisprudência dominante se inclinaram no sentido de admitir a anulação pela mulher de tais fianças, permitindo-lhe ainda e aos seus herdeiros que, mesmo não tendo havido anulação, sejam tais débitos imputados à meação marital no momento da dissolução da sociedade conjugal. A nova lei não resolve o conflito, pois amplia a vedação da fiança a fim de incluir a proibição de aval, no que andou bem, mas manda que os títulos ou as obrigações sejam assumidas ou contraídas simultaneamente por ambos os cônjuges, sob pena de ser imputada a obrigação à meação de quem assinou o documento. Tal solução nada esclarece e importa na realidade em duas soluções contraditórias. Ou a lei admite que em qualquer tempo se possa calcular a meação e esta se tornará móvel e incalculável, pois desde que se mantenha sempre a meação como fração ideal de um todo não se pode modificar o seu conteúdo real, a não ser com a dissolução da sociedade conjugal. Ou então o problema da meação poderá tão-somente ser suscitado com a dissolução da sociedade e não se explica qual a solução que os credores poderão encontrar enquanto vigente a sociedade.”

O conflito, de que fala ARNOLD WALD, existia igualmente, no tocante às obrigações provenientes de atos ilícitos, consideradas incomunicáveis pelo art. 263, alínea VI, de nosso estatuto civil, assunto por nós há pouco examinado.

O problema surgido em decorrência do art. 3º da Lei nº 4.121 não é novo, portanto, embora se apresente agora sob aspectos diferentes.

O Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre a incomunicabilidade das obrigações decorrentes de atos ilícitos, em face das disposições contidas no Código Civil a respeito da comunhão de bens (arts. 262 e 266), focalizou, com muita propriedade, as divergências que a questão tem suscitado. Referindo-se às correntes doutrinárias que se propõem a solucioná-las, fillou-se a decisão, de que foi Relator o Ministro NELSON HUNGRIA, àquela que sustenta não haver empecilho legal a que a penhora recaia em bens do casal, ainda na constância da sociedade matrimonial, desde que incida apenas sobre a meação do autor do ato ilícito, ficando a do cônjuge inocente como bem particular dêle (acórdão de 19-7-54, há pouco citado).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, segundo esclarece EDGAR QUINET DE ANDRADE (“A situação jurídica da mulher casada nas transações civis e comerciais”, em **Revista Forense**, vol. 202, págs. 379 a 382), chamado a pronunciar-se sobre o assunto, adotou ponto de vista diferente, filiando-se à corrente que “sustenta a executoriedade dos bens comuns, ressalvado o direito regressivo do cônjuge inocente contra o culpado, isto é, admite a execução provisória sobre os bens do casal, ficando a cargo do cônjuge culpado, ou devedor, este ônus por ocasião da partilha”. Essa decisão, proferida no julgamento do Mandado de Segurança nº 735, de que foi Relator o Desembargador HELVÉCIO ROSEMBURG, não foi unânime, registrando-se quatro votos vencidos.

*Entretanto, o mesmo Tribunal, manifestando-se recentemente sobre questão semelhante, já agora procurando conciliar com os mencionados arts. 262 e 266, não mais a alínea VI do art. 263 do Código Civil, mas o art. 3º da Lei nº 4.121, adotou entendimento diverso, passando a filiar-se à corrente doutrinária que admite seja materializada a meação do cônjuge responsável pela dívida, mesmo na constância da sociedade familiar. O Relator designado para o acórdão, Desembargador EDÉSIO FERNANDES, valeu-se, dentre outros, dos seguintes argumentos:*

“Não me parece justo, e nem correspondente aos anseios da lei, mandar que a importância da dívida se inclua na meação do cônjuge devedor, por ocasião da partilha. Se fôr assim, por certo que haverá distorção na finalidade da lei, porque o art. 3º da Lei nº 4.121 tem aplicação imediata. Como se decidiu na Apelação nº 28.431, de que foi Relator o eminente Desembargador H. Rosemburg, com a minha participação e do eminente Desembargador Sylvio Cerqueira, “não é possível aguardar-se por muitos anos a dissolução da sociedade conjugal por qualquer das formas permitidas na lei, porque admitir-se tal solução, diz Pontes de Miranda, seria imoral. A separação pode ser feita na própria execução, pois o disposto no art. 3º, citado, não afeta o regime de bens adotado” (Minas Gerais, **Diário Judiciário** de 26-8-69).

Note-se que esta última decisão, prolatada no Recurso de Revista nº 1.265, não foi unânime, verificando-se quatro votos vencidos.

Em vários pronunciamentos posteriores, voltou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais a decidir pela possibilidade de recair a execução sobre os bens comuns, desde que ressalvada a meação do cônjuge não responsável pela dívida.

O Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara adotou recentemente conclusão idêntica, ao decidir:

“A mulher casada pode interpor embargos de terceiro, em executiva proposta contra o seu marido, para excluir da penhora

bens próprios ou sua meação" (acórdão de 4-12-69, em **Diário da Justiça do Estado da Guanabara** nº 232, pág. 411).

O exame dos julgados a que se fez referência evidencia tratar-se de tema por demais polêmico. Há, em verdade, três correntes doutrinárias que se propõem a indicar para a questão a solução acertada; a elas se refere o Desembargador CUNHA PEIXOTO, estudando-as minuciosamente, em seu voto vencido, constante do aresto há pouco invocado, proferido pelo Tribunal de Minas Gerais no Recurso de Revista nº 1.265.

EDGAR QUINET DE ANDRADE, em trabalho que mencionamos, valendo-se desses estudos, feitos pelo Desembargador CUNHA PEIXOTO a respeito da incomunicabilidade das obrigações por atos ilícitos (inteiramente aplicáveis às dívidas de que trata o art. 3º da Lei nº 4.121, tanto que seu autor dêles voltou a valer-se ao votar, em desacôrdo com a maioria, quando do julgamento do recurso de revista a que fizemos alusão), resume tais correntes doutrinárias da seguinte maneira:

"a) A primeira corrente só permite a execução nos bens do casal depois de dissolvida a sociedade conjugal, ficando o exeqüente com execução aparelhada para realizá-la quando o executado tiver bens incomunicáveis, bens próprios, ou dissolver-se a sociedade conjugal.

b) A segunda corrente admite a execução, mas só na metade dos bens do casal, merecendo a crítica porque no casamento há a indivisibilidade dos bens, sendo como se fôssem de uma única pessoa, não se admitindo na constância do casamento a concretização da parte ideal de bens.

c) A terceira corrente sustenta a executoriedade dos bens comuns, ressalvado o direito regressivo do cônjuge inocente contra o culpado, isto é, admite a execução provisória sobre o patrimônio do casal, ficando a cargo do cônjuge culpado, ou devedor, este ônus por ocasião da partilha. É a incomunicabilidade entre os cônjuges e a comunicabilidade em relação a terceiros, corrente a que se filia o Professor ARNOLDO MEDEIROS."

Inclinamo-nos pela segunda das soluções indicadas, por não nos convencerem, **data venia**, os argumentos a que recorrem os adeptos das duas outras, sem embargo de apresentar-se a primeira, a um exame menos detido, como a que mais se ajusta ao sistema de nossa lei civil.

De fato, segundo o disposto no art. 262 do Código Civil, "o regime da comunhão universal importa a comunicação de todos os bens presentes e futuros dos cônjuges e suas dívidas passivas, com as exceções dos artigos seguintes". Estabelece-se, em decorrência de tal regime, "o condomínio e a comosse. Um cônjuge não é proprietário do todo, mas tão-somente de uma metade ideal da massa indivisa, metade de que não pode dispor nem partilhar enquanto perdura a sociedade (CARVALHO

SANTOS, ob. e vol. citados, pág. 78)", só se dissolvendo a comunhão assim estabelecida por um dos motivos enumerados no art. 267.

Assim sendo, como separar o patrimônio dos cônjuges em plena vigência da sociedade matrimonial? Se a comunhão de bens somente se dissolve ante a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no mencionado art. 267, se o patrimônio comum é indivisível na constância da sociedade familiar, como pretender separar-se a meação dos cônjuges antes de verificada tal dissolução?

O certo, porém, é que a Lei nº 4.121, conceituando de forma diversa, sob certos aspectos, a comunhão de bens, veio claramente permitir que a execução por dívidas, consideradas por seu art. 3º como de responsabilidade exclusiva de um dos cônjuges, recaia sobre sua meação, o que equivale a dizer que admitiu, para êsse efeito, a materialização da parte ideal do devedor em plena vigência da comunhão conjugal.

Entendimento diverso, sobre contrariar abertamente a letra e o espírito da norma legal em exame, redundaria em verdadeiro absurdo. Com efeito, desde que o devedor não tivesse bens particulares, teria o credor que aguardar a dissolução da sociedade matrimonial para pleitear judicialmente o que lhe é devido, correndo ainda o risco de, após longa espera, ver malgrado seu intento, ante a inexistência, a essa época, de bens comuns, ou por serem êstes insuficientes para cobrir o débito.

Quando doutrina e jurisprudência, interpretando o art. 263, alínea VI, do Código Civil, adotaram, após alguma vacilação, o entendimento de que "a incomunicabilidade das obrigações provenientes de ato ilícito não quer dizer impenhorabilidade dos bens do casal, para a reparação do dano, desde que ressalvada a meação do cônjuge alheio ao ato", sem dúvida que uma das razões principais que ditaram essa orientação foi a de que solução contrária, no sentido de que o credor deve aguardar que a comunhão se dissolva para exercer o seu direito de execução, "tornando letra morta a sanção civil dos atos ilícitos", "apadrinharia a irresponsabilidade civil do delinqüente, tão censurável quanto a impunidade criminal" (acórdão do Supremo Tribunal Federal, citado), importando, pois, em autêntico absurdo.

Se êste é o ponto de vista dominante no que se refere a obrigações por atos ilícitos, a respeito das quais o Código Civil se limita a dizer que elas são incomunicáveis, não há como deixar-se de acolhê-lo relativamente às dívidas, igualmente incomunicáveis, de que cuida o art. 3º da Lei nº 4.121, já que êste dispositivo legal é expresso ao proclamar que a responsabilidade por seu pagamento, não tendo o devedor bens particulares, recai sobre sua meação nos bens comuns.

Ressalte-se que a possibilidade de incidir a execução por dívidas de um dos cônjuges em sua meação, em plena vigência da sociedade matrimonial, não constitui novidade em nosso direito, pois, segundo esclai-



rece o aresto da Corte Suprema, há pouco mencionado, as Ordenações Filipinas já a admitiam.

Não nos convencem, por igual forma, as razões invocadas pelos adeptos da terceira solução, que admitem recaia a execução sobre os bens comuns, ressalvado o direito regressivo do cônjuge não responsável pela dívida, permitindo, assim, "a execução provisória sobre o patrimônio do casal, ficando a cargo do cônjuge culpado, ou devedor, este ônus por ocasião da partilha".

Se a primeira das soluções indicadas não merece acolhida, por ser altamente prejudicial aos direitos do credor, não se nos afigura menos inaceitável a terceira. Desatendendo, como a primeira, à letra e ao espírito da referida norma legal, torna ilusória a proteção, aí prevista, da meação do cônjuge não responsável pela dívida. Poderá alguém garantir que, quando se dissolver a sociedade matrimonial, terá a meação do devedor condições para suportar os débitos de sua exclusiva responsabilidade, "provisoriamente" pagos pela comunhão? Claro que não, podendo ocorrer que o valor dos bens comuns, então remanescentes, seja até mesmo inferior ao dos débitos pagos. O provisório se transformará, assim, em definitivo, em flagrante desrespeito à prescrição contida no art. 3º da Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962.

## 8

Exige o Código Civil que o cônjuge conte com o assentimento do outro para a prática de determinados atos (arts. 235 e 242). Antes da Lei nº 4.121, as restrições a que, sob esse aspecto, se sujeitava a mulher eram em número sensivelmente superior ao daquelas a que deveria submeter-se o homem. Hoje, elas quase que se equiparam, pois a apenas uma restrição, não aplicável ao marido, deve sujeitar-se a mulher: não pode esta **"contrair obrigações que possam importar em alheação de bens do casal (art. 242, IV, em sua atual redação)"**.

Notórias as dificuldades que apresenta o entendimento do dispositivo legal que consagra essa restrição, especialmente em face do que prescreve o art. 3º do chamado estatuto jurídico da mulher casada.

Para RUTH BUENO, existe incompatibilidade manifesta entre as duas disposições legais, devendo-se atribuir a que consagra tal limitação a um descuido do legislador.

"Parece-nos", diz ela, "que foi cochilo do legislador, descuido, evidente pelo choque da norma, que foi mantida sem razão que a justificasse, com outra, inovadora, de caráter geral, aplicável a ambos os cônjuges: falo do art. 3º da Lei nº 4.121. Será assim preciso ignorar, ou fingir ignorar o teor do art. 3º desta Lei, para, com base no item IV do art. 242, com êle incompatível, argumentar em favor da permanência de velhas restrições ao direito da mulher casada, tentando, por saudosismo, trazê-la de volta aos velhos moldes de 1916" (ob. cit., pág. 28).

SILVIO RODRIGUES não adota ponto de vista semelhante quando afirma:

“A única restrição imposta à mulher, que não encontra paralelo no que concerne ao marido, é a do antigo inciso VIII, hoje inciso IV, do art. 242, que a proíbe de contrair obrigações que possam importar em alheação de bens do casal (ob. cit., pág. 171).”

ORLANDO GOMES também entende que a restrição perdura. Nega-se, entretanto, e com razão, a emprestar à norma que a consagra sentido literal, ao dizer:

“O preceito que conservou a restrição à capacidade da mulher casada deve ser interpretado de acôrdo com o espírito que inspirou a modificação de sua posição na sociedade conjugal. Do contrário, estaria frustrado o propósito de pôr termo à sua inferioridade. É através de uma seqüência de contratos que se desdobra a ação das pessoas capazes. Se tôda obrigação contratual pode ter, como conseqüência, a alheação de bens do devedor, a mulher casada estaria privada de agir juridicamente, sem o concurso do marido, se a disposição legal restritiva devesse ser entendida ao pé da letra” (“Direito de Família”, 1ª ed., pág. 141).

Pensamos que a proibição, embora ainda existente, deve ser entendida como referindo-se a obrigações que a mulher contrair no seu exclusivo interesse, ou melhor, **“com objetivo diverso do interesse do lar”**, na expressão do Código Civil dos franceses, jamais àquelas diretamente ligadas ao exercício de atribuições decorrentes de sua nova posição na sociedade matrimonial, como seriam, por exemplo, as exigidas pela colaboração ao marido e à família, que lhe cumpre prestar nos casos indicados nos arts. 233, 240 e 380 do Código Civil, e no art. 2º da Lei nº 4.121. Segundo entendemos, obrigações que tais, à mulher é dado contrair independentemente de outorga marital, não se lhes aplicando, igualmente, a restrição do art. 3º da Lei nº 4.121. Aliás, no que respeita **“à compra, ainda a crédito, das coisas necessárias à economia doméstica e à obtenção, por empréstimo, das quantias que a aquisição dessas coisas possa exigir”**, não pode haver dúvida quanto a essa possibilidade, em face do que dispõe o Código Civil, art. 247. Também as obrigações ligadas ao exercício de profissão lucrativa, pode a mulher assumi-las sem aquiescência do marido, por força do que prescreve a lei civil brasileira em seu art. 240.

A referência ao Código Civil dos franceses torna-se oportuna, porque grande é a afinidade existente entre disposições nêle contidas, quanto à situação da mulher na sociedade conjugal, e várias das que se inscrevem na Lei nº 4.121, podendo-se dizer, como antes o fizemos, que o legislador brasileiro foi buscar subsídios no direito francês, quando pro-

curou, através da chamada lei de proteção à mulher casada, melhor situá-la na sociedade matrimonial.

## 9

A Lei nº 4.121 — voltamos a dizer — é imperfeita, assim na forma como no conteúdo. As falhas de que se ressente, algumas já focalizadas, respondem, em grande parte, pelas inúmeras controvérsias que sua aplicação tem originado. A ligeira referência, que passaremos a fazer, a alguns desses senões, comprova a procedência da assertiva.

a) A substancial modificação do art. 242 do Código Civil, que passou a contar com apenas quatro das nove alíneas que o compunham, estava a exigir que também ao art. 245, a êle diretamente ligado, desse o mencionado diploma legal nova redação, o que não ocorreu. Continua êste último dispositivo a fazer referência a itens daquele que não mais existem!

b) O art. 247 de nossa lei civil, que se refere a atos para cuja prática **"presume-se a mulher autorizada pelo marido"** não teve a sua redação modificada, continuando a integrá-lo três itens e um parágrafo. Ora, se os atos previstos no aludido parágrafo e no último dos itens citados independem, hoje, de outorga marital, impunha-se sua supressão.

c) De acôrdo com a nova redação dada pela Lei nº 4.121 ao art. 269 do Código Civil, entre os bens que se excluem do acervo comum, no regime da comunhão parcial, estão os **"demais bens que se consideram também excluídos da comunhão universal"**. Entretanto, o art. 270, que não foi modificado, em seu item I prescreve que, em tal regime, **"igualmente não se comunicam as obrigações provenientes de atos ilícitos"**, numa inútil repetição, já que tais obrigações são incomunicáveis no regime da comunhão universal.

d) Depois da lei de 27 de agosto de 1962, passaram a excluir-se da massa comum de bens, no regime da comunhão universal, os frutos civis do trabalho ou indústria de cada cônjuge ou de ambos (art. 263, XIII). Ora, determinando o art. 269, ainda do Código Civil, tal como hoje vigora, que, no regime da comunhão parcial, não se comunicam, além dos enumerados em suas alíneas I, II e III, **"os demais bens que se consideram também excluídos da comunhão universal"** (alínea IV), como explicar-se a prescrição contida no item VI do art. 271, segundo a qual integram o acervo comum aquêles frutos, na comunhão limitada? A contradição é de manifesta evidência!

e) Dispensando autorização do marido para que a mulher exerça profissão lucrativa, aconselhava-se que a Lei nº 4.121 previsse a possibilidade de advirem desse exercício prejuízos, especial-

mente de ordem moral, aos interesses da família, previsão que não escapou ao projeto de Código Civil em que se converteu o anteprojeto de autoria de ORLANDO GOMES, muito mais avançado do que a citada lei no que respeita à fixação dos direitos e deveres dos cônjuges, tanto que, numa omissão que consideramos inexplicável, não há nêle qualquer referência ao exercício, pelo marido, da chefia da sociedade matrimonial. Dispõe, com efeito, o projeto referido que **“cada cônjuge pode exercer a profissão de sua escolha, a menos que seja prejudicial aos interesses da família”** (grifamos).

## 10

A atualização do Código Civil brasileiro vem sendo insistentemente reclamada. Se divergências tem a questão suscitado, prendem-se elas, exclusivamente, à maior ou à menor extensão da reforma a executar-se, nunca à sua necessidade, por todos sentida. Por ela, em verdade, no expressivo dizer de CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, “clama a consciência jurídica nacional”, convencida, como está, da “falta de atualidade de nosso direito positivo” (**“Anteprojeto de Código de Obrigações”**, Exposição de Motivos, pág. 5, Rio de Janeiro, 1964).

Desatualizado em alguns pontos, modificado em outros por inúmeras disposições, nem sempre oportunas, de leis esparsas, a reforma do Código de 1916 é providência que se impõe, aconselhando-se, no entanto, seja preservada sua estrutura básica, já que é êle considerado, e com razão, “sob o ponto de vista da técnica jurídica, um dos mais perfeitos do mundo” (ORLANDO GOMES, **“Introdução ao Direito Civil”**, cit., pág. 98).

Referindo-se às várias alterações do Código Civil por leis esparsas, observa ORLANDO GOMES:

“A reforma já se vem processando desordenadamente pelo método das mutilações e enxertos, empregado ao sabor das improvisações, sob a influência de aspirações ou mesmo de paixões momentâneas. Esse processo é manifestamente condenável, quando mais não seja porque rompe a unidade do Código, quebra o espírito de sistema e desarticula a necessária ordenação lógica dos preceitos. Para atualizá-lo nas partes em que passou a reclamar alterações mais urgentes, foi-se modificando fragmentariamente, através de leis extravagantes, que o mutilaram sem piedade” (**“A Reforma do Código Civil, publicações da Universidade da Bahia”**, 1965, pág. 20).

As críticas deveras oportunas, aduzidas pelo festejado jurista pátrio sôbre as modificações trazidas para o Código por leis esparsas, ajustam-se com precisão a Lei nº 4.121. Elaborada sem os cuidados

que sempre se exigem na feitura das leis, revelando, por isto mesmo, grande imprecisão técnica, o aludido diploma legal veio, no que respeita à parte do Código Civil por êle alterada, "romper a sua unidade, quebrando-lhe o espírito de sistema", tornando desordenado e confuso o que era harmonioso e claro, transformando-o numa verdadeira colcha de retalhos.

## 11

Por todos os motivos, entendemos aconselhável uma substancial revisão da Lei n.º 4.121, para que possam ser alcançados os objetivos que a inspiraram, assegurando-se a almejada igualdade jurídica entre marido e mulher, transformando-se, realmente, a família na sociedade igualitária a que se refere VALE FERREIRA, "com os cônjuges no mesmo plano moral e jurídico" (*Revista Forense*, vol. 211, pág. 27).

Objetar-se-á que a reforma da Codificação de 1916 está próxima, devendo-se aguardar o advento do novo Código Civil, que haverá por certo de dar à questão ora debatida a solução adequada.

Não é esta a nossa opinião, porque entendemos que a reforma projetada tardará ainda.

É verdade que, com os projetos de Código Civil e de Código de Obrigações, dados à publicidade em 1965, nos quais se converteram, depois de revistos, os anteprojetos elaborados por ORLANDO GOMES, o primeiro e o segundo por CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, THEÓPHILO AZEREDO SANTOS e SÍLVIO MARCONDES; com os trabalhos da Comissão, presidida por MIGUEL REALE, que, segundo se tem notícia, estão prestes a ultimar-se, pode-se dizer, com CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, que "desbravados e achanados" se acham os "ásperos caminhos" da reforma da codificação de nosso Direito civil positivo. Entretanto, apesar do que já se fez, muito terá que ser feito ainda para atingir-se a meta desejada.

A elaboração de um Código Civil é tarefa de transcendental importância, que jamais poderá ser executada com precipitação. O que aí está, embora já prometido na Constituição do Império de 25 de março de 1824, somente cêrca de noventa e dois anos depois transformou-se em realidade, sendo conhecidas as inúmeras tentativas de codificação de nosso direito civil que o precederam. O Projeto CLÓVIS BEVILAQUA, remetido ao Congresso Nacional a 17 de novembro de 1890, somente se transformou em lei, convertendo-se no Código ainda hoje em vigor, aproximadamente quinze anos depois.

Certo, como estamos, de que a projetada reforma não virá com a brevidade por alguns esperada, parece-nos que a revisão da Lei n.º 4.121, a que nos referimos, deve desde logo ser feita, a fim de que, livre das imperfeições de que se ressenete, possa ela atingir os elevados objetivos que a inspiraram.

# Situação Jurídica do NOVACAP

**Definição da situação da NOVACAP em face das Constituições de 1946, de 1967, da Emenda Constitucional de 1969, do Decreto-Lei nº 200/67 e outros dispositivos legais específicos.**

**Desconcentração e descentralização administrativa, Administração direta descentralizada e administração indireta. Autarquias e entidades paraestatais. Distinções. As sociedades de economia mista e as empresas públicas. Necessidade da reformulação da legislação atinente à NOVACAP.**

1. As profundas alterações de ordem econômica e social decorrentes do desenvolvimento sempre crescente da grande indústria, a partir da segunda metade do século XIX, e sobretudo após o término da Primeira Grande Guerra, levaram o Estado a abandonar a sua anterior posição de mero guardião da ordem pública e a intervir cada vez mais ativamente em tais domínios, principalmente no econômico.

Tal intervenção visa não só a suplementar a iniciativa privada, quando esta se manifesta insuficiente ou incapaz de, por deficiência de recursos, pôr em funcionamento e desenvolver determinada atividade, como a resolver os seus conflitos, procurando valorizar o trabalho humano e conciliando, do mesmo passo, o interesse individual e os da Nação, representada pelo Estado. A intervenção supletiva tem, via de regra, caráter transitório.

Não raro, porém, a intervenção estatal no domínio econômico e no social é imposta por motivos de segurança nacional, ou pela necessidade de dar o Poder Público desempenho permanente às tarefas cada vez mais complexas, oriundas do desenvolvimento dos serviços públicos, o que o leva a entrar em competição com a iniciativa privada, no exercício de determinadas atividades, ou a monopolizá-las, exercendo-as de maneira exclusiva.

A intervenção do Estado no domínio econômico — diz Pontes de Miranda — pode ser mediata e imediata, revestindo a forma de controle, de estímulo ou de gestão direta.

2. Para melhor compreensão da matéria, os serviços que ao Estado, ou melhor à Administração Pública, cabe desempenhar devem ser classificados em serviços públicos propriamente ditos ou administrativos e serviços de

utilidade pública, critério distintivo preconizado por Odilon de Andrade, em sua excelente monografia sobre os "Serviços Públicos e de Utilidade Pública", publicada pela Editôra Acadêmica de São Paulo em 1937.

3. O Serviço Público tem caráter compulsório; é impôsto pelo Estado ao cidadão, ao passo que o serviço de Utilidade Pública é apenas oferecido ou pôsto à disposição dos utentes, que dêles se poderão utilizar ou não.

O primeiro há que ser desempenhado por gestão direta, isto é, pelo próprio Estado, através dos órgãos componentes da administração direta, ao passo que o segundo poderá ser desempenhado por entidades que não pertençam diretamente à administração pública, vale dizer por entidade que não faça parte dessa administração, mas que com ela são chamadas a colaborar.

4. Para cobrir os dois campos em que tem de atuar, os quais se alargam dia a dia, viu-se o Estado na contingência, não só de ampliar e aperfeiçoar os seus quadros administrativos, para bem atender aos serviços que hão de ser executados por gestão direta, como de procurar atrair, na justa expressão de Themistocles Brandão Cavalcanti, para a órbita da administração elementos estranhos à mesma, atribuindo a indivíduos ou entidades com experiência técnica e especializada, a execução de serviços de caráter público, que possam ser executados por gestão indireta, procurando identificar o povo com os deveres do Estado, em forma moderna e democrática de colaboração, derrubando as velhas barreiras existentes, na demanda da construção de uma sociedade integrada, não somente com o fito de melhor cumprir as tarefas a seu cargo, senão também visando a fazer desaparecer o antagonismo de classes, máxime das representativas do trabalho e do capital, que constituem o mais sólido sustentáculo da estabilidade social.

Exemplo frisante dêsse desiderato, ofereceu ao País o atual Chefe do Poder Executivo Federal, ao encaminhar ao Congresso Nacional, acompanhado de mensagem, o Projeto de Integração Social, no qual se cria o Fundo de Participação, para cuja constituição contribui com a maior parcela o próprio Estado, através da dispensa do recolhimento de partes dos impostos a que faz jus.

Com essa medida, transformada em lei, terá o Governo dado o mais largo e decisivo passo no sentido da harmonização social, destruindo, ao mesmo tempo, o maior instrumento usado pelos que pretendem a destruição pela subversão da ordem social e econômica vigente, que é a luta de classes.

5. Para a consecução da finalidade assinalada, o Estado tem que procurar dar à máquina administrativa o maior rendimento, o que consegue através da desconcentração e da descentralização dos serviços a cargo da administração direta e a chamar para com ela colaborar pessoas e entidades estranhas a seus serviços, instituindo a administração indireta.

Dá-se a desconcentração, quando apenas se atribuem faculdades de decidir a determinados órgãos da Administração, os quais, entretanto, permanecem subordinados aos de hierarquia superior. É uma descentralização que se opera no âmbito interno de cada organismo estatal. Assim, **exempli**

**gratia**, quando um Ministro de Estado delega determinadas funções decisórias a órgãos do escalão divisional ou departamental, está operando uma desconcentração dos serviços a cargo de seu Ministério, com a finalidade de simplificar a tramitação burocrática dos processos.

Ao contrário disso, ocorre a verdadeira descentralização administrativa, quando se criam serviços autônomos, com patrimônio e personalidade jurídica próprios, com a finalidade de confiar o moneio de determinados serviços públicos ou de utilidade pública a pessoas ou órgãos com preparação técnica especial, evitando, do mesmo passo, uma hipertrofia ou crescimento anormal dos órgãos da administração centralizada.

O que caracteriza esta espécie de descentralização é a autonomia do órgão descentralizado em relação ao poder estatal, conforme a lição de M. Waline, em seu notável livro "Droit Administratif", números 433 e 434, págs. 268 e segs.

Ensina o eminente professor da Faculdade de Direito de Paris que a "desconcentração" é uma pseudo "descentralização", mediante a qual o "poder central" transfere o poder de decisão apenas em aparência, sendo o órgão ao qual é delegado o poder de decidir simplesmente um porta-voz ou preposto do delegante, ao passo que a autoridade descentralizada não fica subordinada ao poder hierárquico. Eis suas palavras ao fazer a distinção entre desconcentração e descentralização: "En d'autres termes l'autorité décentralisée se distingue essentiellement de l'autorité simplement déconcentrée, en ce qu'elle n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique".

Quando a descentralização se opera no seio da própria administração, sem o recurso a pessoas físicas ou jurídicas estranhas ao serviço público, denomina-se descentralização orgânica, ou descentralização por serviços, conforme ensinam Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Cap. VII, págs. 216 e seguintes), Mário Masagão (Curso de Direito Administrativo, Tomo I, Cap. X, págs. 79 e segs.), Waldmir Pontes (Programa de Direito Administrativo, pág. 142), M. Waline (Droit Administratif, Cap. III, págs. 266 e segs.), Themístocles Brandão Cavalcanti (Curso de Direito Administrativo, ns. 8 a 14, págs. 227 a 233), Berthelemy (Traité de Droit Administratif, pág. 101), Rafael Bielsa (Derecho Administrativo, Vol. I, pág. 266), além de outros mestres do Direito Administrativo.

6. Eis como se manifesta sobre a descentralização o primeiro autor citado, isto é, Gabino Fraga:

"La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

"Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares.



La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirve de base a su autonomía. "Pero, al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca. "No serán esas facultades las que lleva consigo la relación jerárquica propia de la centralización administrativa, pero sí, al menos, las que sean necesarias para garantizar la unidad del Poder público." (Obr. cit., págs. 216 e 217).

Merecem ser transcritos, igualmente, os conceitos de Mário Masagão. Escreveu êle a respeito em seu citado livro, págs. 79 e 80:

"O problema da descentralização administrativa oferece três aspectos. Refere-se o primeiro à maior ou menor capacidade decisória dos órgãos locais em face dos centrais; o segundo, à partilha de atribuições entre os vários aparelhos administrativos existentes em determinado país; e o terceiro, à possibilidade de a administração pública recorrer ao auxílio de pessoas, de direito privado ou de direito público, para com elas compartilhar sua tarefa. Esses três aspectos chamam-se, respectivamente, descentralização orgânica, descentralização política, e descentralização por colaboração. Do primeiro dêles trata o presente capítulo.

"A descentralização orgânica versa sobre um aparelhamento administrativo, isoladamente considerado. Diz-se que êle é descentralizado quando seus órgãos locais possuem considerável margem de capacidade decisória; e centralizado quando quase tôda essa capacidade pertence aos órgãos centrais".

"No primeiro caso, os órgãos locais resolvem os problemas que perante êles surgem, e só por exceção sobem os assuntos à consideração dos órgãos centrais. No segundo, ao contrário, os órgãos locais como que se transformam em simples encaminhadores de papéis aos superiores, que resolvem os casos surgidos."

Esta forma de descentralização, também denominada "descentralização funcional", consiste diz Themístocles Brandão Cavalcanti "em isolar-se do sistema administrativo uma certa categoria de serviço, com finalidade específica, atribuindo-se-lhe personalidade jurídica, isto é, uma capacidade própria, independente da intervenção de outro poder, capacidade ativa ou passiva de direitos", "são as chamadas autarquias, cuja natureza específica consiste em poder realizar, por si próprios, uma determinada função administrativa, um determinado serviço público, com autonomia administrativa e financeira, sem os processos normais de controle imposto aos demais órgãos da administração pública. São chamadas autonomias funcionais pela natureza própria, específicas dos serviços que executam e institucionais pela autonomia jurídica que possuem, com as reservas apenas da assistência e da tutela da entidade pública que as criou." (Obr. cit. nº 12, págs. 231-232.)

7. A outra forma de descentralização, chamada "descentralização por colaboração", é a que se faz através de entidades privadas (pessoas físicas

ou jurídicas). Por esta forma de descentralização — ensina Mário Masagão — procura o Estado reduzir o número de seus encargos, passando alguns a pessoas físicas ou jurídicas, que, desempenhando-os, contribuem para aliviar a complexidade da administração pública. Através da adoção desta modalidade de descentralização se institui a chamada administração “indireta”, que não se confunde com a administração “direta descentralizada”.

A colaboração se apresenta sob dois aspectos: o da concessão de serviços públicos e o da delegação.

A respeito dela escreveu Gabino Fraga:

“La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos estudiado.

“La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

“De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

“Ahora bien, la teoría que sobre el particular se ha formado (Donati. Dir. Am., pág. 57), establece que dos son los elementos que caracterizan esa institución: 1º el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; 2º el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

“De estos dos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio.

“En estas dos últimas, la actividad pública que tiene encargada, la realizan en nombre y en interés del Estado, porque, como hemos explicado anteriormente, siendo el Estado una persona moral, requiere personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen como órganos del propio Estado, es decir, a nombre y en interés de éste.

“Pudiera decirse que, en la descentralización por región, más concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio, tal como lo expusimos en su lugar oportuno. Sin negar que

tal cosa ocurre debe, sin embargo, recordarse que en el propio lugar indicamos que el interés del municipio era al mismo tiempo interés del Estado, coincidía con éste, con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente.

“Resulta, pues, de lo dicho, que la descentralización por colaboración se caracteriza, frente a los otros dos tipos de descentralización, por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización, constituyen, según la expresión de B. Geny, instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la Administración de una parte de sus tareas, sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados. (“La collaboration des particuliers avec l’Administration”, 1930, págs. 137 y 178). (“Obr. cit., Cap. VIII, nº 176, págs. 232 e 233.)

As formas de descentralização administrativa são, portanto, a descentralização imprópria ou “desconcentração”; a descentralização por “serviços”, também chamada “orgânica” ou “funcional”; a descentralização “por região” ou “descentralização política”, que não interessa a nosso exame e, finalmente, a “descentralização por colaboração”.

A descentralização se processa, portanto, dentro dos quadros da administração; da administração para as unidades federadas, isto é, da administração federal para os Estados e destes para os Municípios (descentralização por região, ou política) e da administração para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (Decreto-lei nº 200/67, art. 10, § 1º).

8. Dessarte, no cumprimento de sua missão, o Estado desempenha diretamente os encargos indelegáveis, ou intransferíveis, que são os serviços públicos propriamente ditos, o que faz através dos órgãos centralizados ou descentralizados da pública administração, ao passo que os delegáveis, ou que podem ser exercidos por interpostas pessoas, que são os de utilidade pública, como os de correios, telégrafos, os de eletricidade etc., poderá êle desempenhá-los diretamente, ou mediante concessão ou delegação a pessoas ou entidades estranhas à administração.

A concessão dos serviços públicos se processa através de contratos com os concessionários, que ficam sujeitos ao seu controle através da fiscalização permanente do poder público e da revisão periódica das tarifas (Const. Federal de 1969, art. 167).

Quando, porém, delega êle a exploração de atividade econômica a pessoas de direito privado, a delegação se faz através da criação, para cada caso, por lei especial, de entidades paraestatais, as quais assumem a forma societária: são as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

9. Conforme acentua o Ministro Bilac Pinto, em seu excelente trabalho intitulado “O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas”, publicado na *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 32, e por nós várias vezes citado, “desde o momento em que o

Estado, para realizar os seus fins, teve de incluir entre as suas atividades as de natureza industrial e comercial, surgiu para os estadistas o problema da escolha dos meios pelos quais tais encargos poderiam ser desempenhados”. “As formas consensuais espontâneas que o Estado liberal poderia sugerir teriam que ser, necessariamente — acrescenta — ou a do seu exercício pelos próprios órgãos do Estado ou a da delegação dessas atividades industriais e comerciais a empresa privada, mediante um regime de concessão”.

Surgiu, assim, cronologicamente, como primeira modalidade de execução dos serviços de natureza industrial pelo Estado, a concessão de serviços públicos, que logrou êxito considerável, sendo adotada pela generalidade dos países civilizados.

A grande vantagem desse regime era a de que por meio dele — quem o frisa é ainda Bilac Pinto — o Estado prestava um serviço público essencial, sem que tivesse necessidade de inverter recursos do Tesouro e, sobretudo, sem correr os riscos econômicos de toda exploração industrial.

A superveniência da chamada cláusula da garantia de juros e, posteriormente, a aplicação da “teoria da imprevisão”, vieram alterar completamente a situação, tornando a concessão prejudicial aos interesses do Estado que, sem participar dos benefícios eventuais, se via, entretanto, obrigado a compartilhar das perdas decorrentes do serviço concedido.

Em face disso, procurou o Poder Público outra modalidade para a exploração das atividades econômicas, surgindo a sociedade de economia mista, em que o Estado passou a associar-se às empresas privadas, como a forma ideal para tal fim.

As sociedades de economia mista alcançaram grande aceitação principalmente na Alemanha.

As características das sociedades de economia mista, apontadas pelo Prof. Bilac Pinto em seu mencionado trabalho, são as seguintes:

- 1.ª) é organizada sob a forma de sociedade comercial;
- 2.ª) rege-se, principalmente, pelo direito privado;
- 3.ª) o Poder Público e os particulares dela participam como acionistas e como administradores.

10. Não basta, entretanto, a participação do Estado na constituição de uma sociedade para que seja ela considerada de economia mista; para tanto, de mister se faz que, além de ser majoritário no respeitante à constituição do seu capital, a discipline, impondo-lhe normas especiais, “derrogatórias do direito societário comum”, consoante observa o Prof. Rubem Nogueira, da Universidade Católica da Bahia, em recente estudo publicado e, sobretudo, que a sua intervenção se estenda à administração da entidade, podendo fixar o número de seus diretores e quantos serão nomeados pelo Governo, e, ainda, limitar os respectivos estípedios. Quem assim age — observa o autor que acaba de ser citado — não é o acionista majoritário, pois, simplesmente como tal, se despoja de suas prerrogativas de mando para, igualando-se às pessoas físicas, sujeitar-se às regras do direito comum, mas o Poder

Público, nos limites da lei instituidora da entidade, no exercício de seu *jus imperii*, acrescentamos nós.

11. No entender de Bilac Pinto, o conflito irreduzível de interesse verificado entre o Estado e os particulares, cujos fins são diametralmente opostos, excluindo-se reciprocamente, pois, enquanto o Estado visa a resguardar o interesse geral dos usuários dos serviços a cargo da entidade, o capitalista particular tem em vista o seu interesse pessoal, visando a obtenção de lucros elevados que lhe proporcionem bons dividendos, provocou o declínio das sociedades de economia mista e o surgimento das modernas sociedades de economia pública, cuja evolução se operou principalmente na Alemanha.

Em certos países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, a sociedade de economia mista não mereceu acolhida, mas foram eles de certo modo, precursores das empresas públicas.

12. Nos Estados Unidos da América, o processo inicialmente pôsto em prática para o contrôlle dos serviços públicos explorados mediante concessões foi segundo afirma Odilon de Andrade em sua já citada monografia — o da instituição de Comissões. As primeiras comissões denominadas "Railroad Commissions", foram instituídas em Rhode-Island, New Hampshire, Maine, Vermont, Connecticut, New York e Massachussetts, entre 1839, e 1864, não por lei, mas mediante decisões judiciais. Discutido judicialmente se o Estado poderia ou não intervir na concessão, para traçar regras aos serviços, responderam os tribunais pela afirmativa, e, em consequência, os contratos se romperam, afirma Odilon de Andrade, sendo substituídos pelo que lá se denomina "franchise", cita êle a respeito o seguinte excerto de Pond — "Law of Public Utilities, 3.<sup>a</sup> ed., § 121:

"The grant by the state of the right to be a body corporate as well as the special franchise privilege conferred directly or by delegation through the municipal corporation of the right to own and operate a municipal public utility system in the streets of the municipality, when accepted and acted upon by the corporation, constitutes a contract equally binding upon the state and the municipality and creates vested property interests which can not be impaired or destroyed unless the power to do so is reserved as a condition of the grant; except in so far as the police power permits of the regulation of the use and enjoyment of the rights so granted in the interest of the public health and the general welfare, to which the exercise of all powers and the enjoyment of all rights are naturally subject. "Indeterminate permits" for which many public utilities surrender their franchise rights are granted subject to the continuing right of regulation and control by the state commission."

Não somente através de tais comissões intervêm os Estados Unidos no campo econômico: numerosas entidades têm sido instituídas com êsse escopo, segundo o testemunho de Harold Zink, Howard P. Penniman e Guy B.

Harthorn, em sua obra "American Government And Politics". Escreveram êles a respeito:

"Then there are numerous so-called "independent establishments", some of which are more than a half a century old and others only a few months advanced from infancy. The favorite label attached to these independent establishments is "commission", but there are also "offices", "bureaus", "boards", "councils", "authorities" and "administrations".

São ainda suas as seguintes palavras, sob o título Government Corporation:

"Somewhat unusual among government establishments are the government corporations. They may have some general connection with one of the major departments or they may be completely independent. In either case, they are organized much like the modern private corporations with a board of directors and with a general manager or some other executive to handle its operations. Some corporations were created by the executive, while others were established by Congress. Since 1945 only Congress has had the authority to create new corporations."

13. Na França alcançou a empresa pública grande desenvolvimento. Estudando ali o assunto, o Professor Jean Meynaud escreveu em trabalho intitulado "Aspectos Atuais da Empresa Pública na França" o seguinte:

"O desenvolvimento do serviço público, desde os princípios do século XX, constitui um traço característico da evolução do sistema capitalista. Este fenômeno tem âmbito praticamente universal, pois que é observado na maioria dos países, independentemente do desenvolvimento econômico demonstrado pelos mesmos. É bastante significativo observar que, nos países em que a adaptação às fórmulas de produção moderna foi realizada só parcialmente, a empresa pública é considerada como um dos meios mais eficazes para atingir aquêle desenvolvimento. Um exemplo frisante dêste fenômeno é a verificação da expansão da empresa pública na Índia.

"A França não constitui exceção neste movimento, e possui hoje em dia — principalmente devido às nacionalizações verificadas em consequência da "Liberação" — um setor público importante. É provável, mesmo, que dentro da esfera de economia capitalista existam bem poucos países nos quais as empresas públicas tenham alcançado tal importância. Estes serviços criam problemas de toda espécie: jurídicos, econômicos, políticos-sociais. O objetivo dêste estudo é o de fornecer uma apresentação geral dos problemas principais concernentes, sucessivamente, a cada um dos três aspectos mencionados."

Nesse país a forma mais antiga de exploração do serviço público é o monopólio, conhecido pela denominação de "Regie". Neste caso afirma o citado professor, a empresa pública toma a forma de um simples serviço

administrativo, não dispondo de personalidade moral, ficando submetido a tôdas as regras da contabilidade pública e ao poder hierárquico do ministro. Suas receitas e despesas não se distinguem dentro do orçamento geral do Estado (Obr. cit., pág. 21).

Com as alterações de ordem econômica, sobrevindas principalmente em consequência das duas guerras mundiais, começou-se a fazer ali a aproximação entre a exploração pública e as diversas espécies de gestão privada, dando nascimento a uma nova fórmula: o estabelecimento público de caráter industrial e comercial comumente chamado Escritório (Office). Estes estabelecimentos, cuja natureza jurídica suscitou múltiplas controvérsias, tinham por mira oferecer à exploração dos serviços públicos uma existência separada, gozando de alto grau de autonomia, ficando submetidos unicamente ao poder de tutela do ministério, subtraindo-se às regras da contabilidade pública e podendo realizar todos os atos comerciais ordinários.

Posteriormente, principalmente após a "liberação", surgiram "as sociedades nacionais" e os "estabelecimentos públicos". O que caracteriza tais entidades é que as suas atividades obedecem aos métodos das de administração particular e, por conseguinte, seus direitos, obrigações e litígios têm origem no direito privado e seu estatuto fiscal é idêntico ao dos negócios ordinários.

O pessoal dessas empresas não se acha incluído na categoria de funcionários.

Como órgão deliberativo, foram elas dotadas de um Conselho de Administração, cuja constituição é determinada pelo governo, de acordo com a modalidade de cada serviço e constituído de representantes da administração pública, de trabalhadores do serviço e de consumidores, estabelecendo-se assim o princípio da chamada administração tripartite, que constitui traço especial do método francês.

14. Convém assinalar, entretanto, que na França nem sempre o Estado é o único acionista das empresas públicas; lá também o Estado se associa aos capitais privados, dando origem às sociedades de economia mista. É o que afirma o já citado M. Waline, em seu "Droit Administratif", nº 603, págs. 358-359, assim se manifestando a respeito:

*"Lorsqu'il ne croyait pas devoir confier cette exploitation à un établissement public, le législateur a créé une "société nationale".*

*C'est tantôt une société de commerce dont l'Etat est l'unique actionnaire (ex., les anciens grands établissements de crédit nationalisés en 1946: Société générale, Crédit lyonnais, Comptoir national d'escompte, B.N.C.I.). Ces sociétés ont gardé apparemment intacte leur forme juridique antérieure; mais l'Etat en a racheté l'intégralité du capital. Cette société constituée par un actionnaire unique est d'ailleurs une conception bien discutable. Tel est encore le cas des compagnies d'assurances nationalisées.*

*Tantôt l'Etat n'est pas l'unique actionnaire. C'est le cas, actuellement de la S.N.C.F., dont les anciennes compagnies de chemins de fer possèdent une minorité d'actions. C'est encore le cas de la*

Compagnie générale transatlantique et de quelques grandes compagnies de navigation, de la Société Air-France, des sociétés nationales de constructions aéronautiques. Economiquement, ce sont des entreprises dites d'économie mixte, parce que les capitaux publics y voisinent avec les capitaux privés, et parce que, pour la gestion de la société, de hauts fonctionnaires ou techniciens représentant l'Etat siègent dans les mêmes conseils d'administration que des hommes d'affaires. Mais, juridiquement, ce sont toujours des sociétés de commerce, astreintes aux lois commerciales, non seulement pour leur organisation interne (elles tiennent des assemblées générales d'actionnaires, des conseils d'administration, etc.), — mais aussi pour tout ce qui concerne leurs relations avec les tiers, clients ou fournisseurs; tout cela est régi par le droit commercial, et l'on fait abstraction de la circonstance que l'unique ou le principal actionnaire se trouve être l'Etat."

15. Do que acaba de ser exposto, se verifica que o Estado para desincumbir-se de suas atribuições, cada vez mais amplas e complexas, começou por "desconcentrar" os seus serviços; daí partiu para "a descentralização", isto é, para a criação de entidades autônomas dentro do âmbito da administração, instituindo as autarquias, ou transferindo a execução de certos serviços públicos a empresas particulares, através de concessão.

A necessidade crescente de sua intervenção no domínio econômico, levou-o, porém, mais longe, compelindo-o a transpor as lindes da administração pública para o campo da iniciativa privada, a princípio, associando-se a esta, o que deu origem às sociedades de economia mista; desta evoluiu para a sociedade de economia pública, com o arcabouço societário, prescindindo da participação financeira da economia privada, etapa só recentemente atingida pelo Brasil, cuja primeira criação desse tipo foi justamente a NOVACAP, uma vez que a ingente tarefa da interiorização da Capital da República não poderia ser levada a efeito através dos órgãos de administração direta, ou das sociedades de economia mista, já muito em voga no País, porquanto o antagonismo entre o interesse privado e o interesse público constituiria óbice intransponível à realização do magno empreendimento.

16. As sociedades de economia pública podem ser constituídas de um só ou de vários acionistas. As unipessoais surgiram em primeiro lugar na Alemanha, onde o Poder Público subscrevia a totalidade do capital. Sob tal molde foi criada a NOVACAP, cuja Lei instituidora, nº 2.874, de 19-9-56, prescreveu no art. 10, que a União subscreveria a totalidade de seu capital; podendo, porém, suas ações ser adquiridas por pessoas jurídicas de direito público interno, que, entretanto, só poderiam aliená-las à própria União, assegurando-se a esta sempre o mínimo de 51% (Lei e art. cit., § 2º), situação que foi modificada pela Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que transferiu 51% de tais ações para o Distrito Federal.

17. Quem primeiro estudou a implantação das empresas públicas no Brasil foi o saudoso Prof. Waldemar Ferreira, em seu livro "A Sociedade de Economia Mista", que veio a lume em 1956.



Nesse trabalho discorreu o eminente professor paulista sôbre a instituição da NOVACAP e a sua natureza, cometendo, entretanto, o equívoco de atribuir-lhe a personalidade jurídica de direito público, consoante se vê à pág. 223 do citado trabalho, quando, em verdade, a personalidade jurídica das empresas públicas é de direito privado.

18. Bilac Pinto, em seu já mencionado estudo sôbre o assunto, aponta as seguintes características de tais entidades:

#### CARACTERÍSTICAS EXTERNAS

“As características externas da empresa pública podem ser assim resumidas:

- 1ª) adota a forma das empresas comerciais comuns (sociedade por ações, sociedade de responsabilidade limitada) ou recebe do legislador estruturação específica;
- 2ª) a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais;
- 3ª) têm personalidade jurídica de direito privado.”

#### CARACTERÍSTICAS INTERNAS

“Dessas características externas decorrem as internas, que são as que tornam a empresa pública um instrumento apto e eficaz para a execução dos encargos econômicos, industriais ou comerciais do Estado. Ao adotar, para as empresas públicas, as técnicas e os processos das empresas privadas, o Estado incorporou a êste novo órgão de suas atividades tôdas as vantagens da administração particular, dentre as quais devemos destacar, como mais relevantes:

- 1ª) completa autonomia técnica e administrativa;
- 2ª) capitalização inicial;
- 3ª) possibilidade de recorrer a empréstimos bancários;
- 4ª) possibilidade de reter os lucros para ampliar o capital de giro e constituir reservas;
- 5ª) liberdade, em matéria de despesas;
- 6ª) flexibilidade e rapidez de ação;
- 7ª) capacidade para acionar e ser acionada;
- 8ª) regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas.”

19. A natureza jurídica das entidades paraestatais, bem como a distinção entre estas e as autarquias, constituiu sempre motivo de grande controvérsia na doutrina do direito administrativo.

Quanto à natureza jurídica de tais entidades, a discórdia lavrava principalmente em tôrno da conceituação de sua personalidade jurídica.

Muitos autores, a começar, entre nós, pelo Prof. Waldemar Ferreira, há pouco citado, consideravam-nas pessoas jurídicas de direito público, tendo

em vista a natureza das funções por elas exercidas e a circunstância de ser público, na sua totalidade ou maior parte o seu capital.

Afirmou Waldemar Ferreira que o Estado, se infiltrando nas sociedades anônimas e tomando a sua armadura, com a finalidade de, por sua via, realizar muito de seus fins, embora nutrisse o pensamento de que a sua interferência não lhe modificaria a natureza de pessoa jurídica de direito privado, *sob color de que entrando para tais sociedades, ou tomando a iniciativa de organizá-las, se reduzia ao mesmo denominador dos demais acionistas, fôsem eles pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado.* O fenômeno transcendeu daquela concepção, desde que o Estado assumiu o papel que a sua categoria impunha, quando por mais não fôsse, pela preponderância, que se tornou natural, tanto em razão de sua maioria capitalística, quanto por força dos dispositivos legais especialíssimos que lhe conferiram o controle administrativo, rompendo as linhas dos quadros societários.

Dáí o concluir o eminente comercialista por considerar a sociedade de economia mista como não sendo nem de direito privado nem de direito público, dando-lhe uma conceptibilidade jurídica inédita, conceituando, porém, como pessoa de direito público as empresas públicas.

Em que pèse a sua alta autoridade, razão não tinha o saudoso jurista. No respeitante às sociedades de economia mista, porque não pode subsistir ente com personalidade jurídica mista: ou é de de direito público ou de direito privado. Quanto às de economia pública, porque não é a qualidade do acionista que há de definir a personalidade jurídica da sociedade. O Estado quando age, interferindo na organização da sociedade, para lhe imprimir *estruturação especial*, para lhe conceder determinadas atribuições ou impor-lhe certas restrições de conduta, não o faz na qualidade de acionista, em que atua em igualdade de condições com os demais, senão na qualidade de Poder Público, no exercício de seu **ius imperii** e dentro das normas traçadas pelas leis especiais instituidoras de tais entidades, pois as sociedades de economia pública, como aliás as de economia mista, só podem ser criadas por leis singulares, uma para cada caso particular, as quais, como frisa o Prof. Rubem Nogueira, nos seus dispositivos tipificadores dos novos entes, se não harmonizam com as regras assentes do **ius positum**, mas as contrariam frontalmente.

O fato de “assumirem tais sociedades personalidade de direito privado, não diminui o poder de disciplinação do legislador, sempre atento aos fins perseguidos pelas empresas públicas ou semipúblicas”.

Apesar de sua personalidade de direito privado, estão elas sujeitas ao controle e supervisão permanentes do Poder Público, que, pelo motivo de delas participar, não abdica de seu “direito de império”, isto é, do poder administrativo e jurisdicional de que goza o Estado.

Sobre este assunto discorreu com muita proficiência Rubem Nogueira, no trabalho já mais de uma vez mencionado, cujo título a “Função da Lei na Vida dos Entes Paraestatais”<sup>\*</sup> é, por si só, bastante significativo, pois, em verdade, conforme já ficou acentuado, apesar de pertencerem ao direito privado, não ficam tais entidades isentas da intervenção do Estado no seu

(\*) Vide “Revista de Informação Legislativa” nº 23 (julho a setembro, 1969), pág. 3.

âmbito de atuação, consoante já ficou dito, mesmo porque não existe separação ou divisão estanque entre o direito público e o direito privado: ambos se interpenetram como parte de um só todo que é o direito.

Erram, portanto, aquêles que consideram como critério distintivo entre as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado o finalístico ou teleológico, classificando como de direito público as que têm por escopo a satisfação dos interesses públicos, interesses que, na expressão de José Cretella Júnior, "em ato" ou em "potência", constituem fins do Estado, porquanto êste não tem o monopólio do bem público; também o particular, não raro, persegue o mesmo ideal.

20. No nosso entender, os que situam as sociedades de economia mista e as de economia pública entre as pessoas de direito público, tomando como critério distintivo a sua finalidade e a sua criação pelo Estado, em vez do consenso das pessoas que se associam para a consecução de desideratos de ordem privada, o fazem imbuídos de espírito privatista. E os que criticam êsse espírito privatista levam a sua crítica, por equivocada interpretação, à clássica divisão dicotômica do direito romano: o **jus publicum**, e **jus privatum**, extraída do Digesto, cujo texto é o seguinte: **hujus studii duae... sunt positionis: publicum et privatum. Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat. Privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet: sunt enim quaedam publice utilia quaedam privatum.**

Consideram êles que os romanos opunham o direito público ao privado, considerando público o que dizia respeito exclusivamente às cousas do Estado e privado, o que interessava apenas aos particulares, o que não é verdade: os autores da crítica não atentam bem para o texto latino. Dito texto, em sua parte final reza: **sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatum.**

O adjetivo **utilia** está no comparativo, que é **utilior, utilia**, significando, portanto, "mais úteis".

A tradução exata dessa parte do texto é a seguinte: "porquanto (ou porque) certas cousas (**quaedam**, forma arcaica de **quidam**) são mais úteis ao interesse público (interessam mais o Estado Romano) e certas outras são mais úteis aos interesses privados (**privatum**)"

Os jurisconsultos romanos não fizeram, pois, a divisão estanque, mas apenas tomaram como critério distintivo a preponderância dos interesses. Desarrazoada e descabida é, dessarte, a crítica.

Os jurisconsultos e o próprio povo romano cultivavam com tanta dedicação e amor o direito, que o seu lema ou divisa era: **SERVI LEGUM SUMUS, UTI LIBERI ESSE POSSUMUS.**

21. Como quer que seja, as dúvidas e as controvérsias sôbre a conceituação jurídica das duas referidas entidades paraestatais não têm mais razão de existir, porquanto se encontram legalmente definidas no artigo 5º, nºs II e III, do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, como entidades de direito privado, com patrimônio próprio, criadas por lei, destinando-se as primeiras, isto é, as empresas públicas, a desempenhar as atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, podendo tomar qualquer das

formas societárias admitidas em direito, e as segundas, as de economia mista, ao exercício de atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedades anônimas.

**22.** Consoante já deixamos assinalado, controvérsias existem igualmente no tocante à conceituação jurídica das autarquias e sua distinção das entidades paraestatais, isto é, as sociedades de economia pública e as de economia mista.

Não são poucos os autores que fazem confusão entre tais entidades, incluindo as autarquias entre os entes paraestatais, considerando tôdas como integrantes da administração direta.

O equívoco é manifesto. As autarquias — como bem acentua Helly Lopes Meirelles, em seu “Direito Administrativo Brasileiro”, págs. 282 e segs. — integram o organismo estatal, ao passo que a entidade paraestatal se justapõe ao Estado, sem com êle se identificar. A autarquia está no Estado; o ente paraestatal se situa fora do Estado, ao seu lado, paralelamente a êle.

As primeiras, além de dotadas de personalidade jurídica de direito público, exercem atribuições estatais típicas, ao passo que as segundas, sôbre constituírem pessoas jurídicas de direito privado, são criadas, não para desempenhar atividades estatais específicas, mas determinadas funções de utilidade pública, de natureza empresarial e comercial, que constarem expressamente das leis especiais que as instituírem.

Caracterizam-se as autarquias, diz Waldimir Pontes, por serem um prolongamento do próprio Estado, com êle identificadas e dêle se diferenciando sômente no que diz respeito à autonomia política, de que não gozam, e à prestação dos serviços necessários ou essenciais, para os quais não têm atribuições (Obr. cit., pág. 142). A autarquia é a própria administração descentralizada. É um serviço público especial personificado, na justa expressão de Tito Prates da Fonseca em seu livro “Autarquias Administrativas”. “O serviço público e um patrimônio afetado a êsse serviço, eis as características essenciais da autarquia, do estabelecimento público personificado”, escreve êsse autor, citando Gaston Jése, *Droit Administratif*, vol. II, pág. 27.

**23.** A autarquia é, portanto, órgão da administração “direta descentralizada”, e não da administração indireta, como muitos a conceituam erroneamente, equívoco em que incidiram inclusive algumas de nossas leis, notadamente o Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, cujo art. 4º, nº II, a inclui entre os órgãos da administração indireta. Aliás, a origem do equívoco perfilhado por êsse diploma legal está no § 2º do art. 163 da Constituição de 24 de janeiro de 1967, que situa a autarquia entre as entidades que, na exploração de atividade econômica pelo Estado, se regerão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive o direito do trabalho e o das obrigações.

O erro de técnica é evidente, uma vez que, conforme já ficou acentuado, a autarquia, como pessoa jurídica de direito público, é órgão integrante da administração direta, criada por lei para exercer atividades típicas da Administração Pública, segundo prescreve o próprio art. 5º do citado De-

O § 8.º outorgou ao Conselho de Administração a competência privativa para decidir, por proposta da Diretoria, sobre planos de compra, venda, locação ou arrendamento de imóveis de propriedade da Companhia, bem como sobre as operações de crédito por ela negociadas, devendo as demais atribuições do Conselho e as da Diretoria, assim como o funcionamento de ambos, ser regulados pelos Estatutos.

Na Seção IV, arts. 13 a 18, estão inscritos os favores e obrigações da Companhia. Entre os favores goza ela da isenção de quaisquer impostos e taxas de competência da União, que se entenderia com outras entidades de direito público, solicitando-lhes os mesmos favores para a sociedade, na esfera das respectivas competências. Igual isenção lhe foi concedida no tocante aos direitos de importação para consumo e de impostos adicionais, em relação aos seus maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados às suas obras, sendo-lhe ainda outorgada a competência para promover desapropriações.

Entre os seus deveres figuram: a prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, que, após apreciá-las, as encaminharia ao Congresso Nacional a que caberia adotar a respeito as medidas que, no exercício de sua função fiscalizadora, entendesse necessárias; a realização, independentemente de qualquer indenização, das construções necessárias à instalação do Governo da República na futura Capital; a edição de boletim mensal contendo os atos administrativos e contratos celebrados pela sociedade, do qual seriam distribuídos exemplares aos membros do Congresso Nacional; a obrigatoriedade para a sua direção de prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre seus atos e deliberações, e a obrigatoriedade de adotar o processo de concorrência pública ou administrativa, para os contratos de obras e serviços ou aquisição de materiais de pessoas físicas, ou jurídicas de direito privado.

Quanto ao pessoal, prescreveu a lei em referência que as suas relações com a Companhia seriam reguladas pelas normas da legislação trabalhista (art. 22).

25. A Lei nº 2.874, de 19-9-1956, sofreu as alterações constantes do art. 48 das Disposições Finais e Transitórias da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que dispôs sobre a organização administrativa do D. F. e dos arts. 18, 21 e 22 da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que reestruturou a administração do D. F., e deu outras providências.

o artigo 48 da Lei nº 3.751/60 prescreveu que a União transferiria para a Prefeitura do D.F. 51% das ações representativas do capital da Companhia, sem qualquer pagamento ou indenização, as quais não poderão ser alienadas senão a título gratuito e à própria União, atribuindo, a partir da transferência das ações, ao Prefeito a competência para preencher os cargos do Conselho de Administração, da Diretoria e do Conselho Fiscal, com observância dos parágrafos do art. 12 da Lei nº 2.874, de 19-9-1956; declarou o Presidente da Companhia demissível *ad nutum* e a isentou dos impostos, taxas e quaisquer ônus fiscais da competência tributária do Distrito Federal.

O art. 18 da Lei n.º 4.545, de 10-12-64, vinculou a sociedade, para o efeito de controle e supervisão, à Secretaria de Viação e Obras; o art. 21 alterou o § 2.º do art. 12 da Lei n.º 2.874, que passou a ter a seguinte redação: “A Diretoria será constituída de 1 (um) Superintendente e 3 (três) Diretores”; determinou que as funções do Superintendente passariam a ser exercidas cumulativamente pelo Secretário de Viação e Obras e que os membros da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal passariam a ser nomeados por livre escolha do Prefeito; o art. 22 fixou o prazo de 30 dias para a revisão e atualização dos Estatutos da Companhia, visando a ajustá-los à estrutura da nova lei e, finalmente, dispôs que os atos necessários ao cumprimento do disposto no artigo seriam baixados pelo Prefeito.

### CONCLUSÃO

26. Pelo que acaba de ser exposto, se vê claramente que a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — NOVACAP — foi constituída, nos termos da lei que autorizou a sua criação, como sociedade por ações, vale dizer — sob a forma de sociedade anônima, formada de um só acionista, sendo o seu capital público, uma vez que subscrito, na sua totalidade, pelo seu único acionista, que era a União, tendo por finalidade planejar e executar os serviços de localização, urbanização e construção da futura Capital do País, podendo, para o cumprimento de seus objetivos, adquirir, permutar, alienar, locar e arrendar imóveis da área do novo Distrito Federal, ou em qualquer parte do território nacional, executar, mediante concessão, obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital, e praticar todos os mais atos concernentes aos seus objetivos sociais, previstos nos Estatutos ou autorizados pelo Conselho de Administração (Lei cit., art. 3º, nº 1 a 4).

Para a desincumbência de suas atribuições e encargos, foram-lhe concedidos os privilégios e vantagens e impostas as obrigações constantes da Seção IV, artigos 13 a 21, da mesma lei.

27. Sendo público o capital da Sociedade e os membros de sua administração nomeados pelo Governo, aplicando-se-lhe as normas da legislação reguladora das sociedades anônimas apenas em caráter supletivo, e destinando-se ela a desempenhar os serviços públicos e de utilidade pública que lhe foram delegados ou concedidos, é fora de dúvida que constitui ela uma empresa pública.

Inicialmente, conforme ficou assinalado, era uma sociedade unipessoal, isto é, de um só acionista, a União, à qual se achava vinculada para o efeito de supervisão e controle, que eram exercidos pelo Poder Executivo Federal, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional (Lei cit., art. 12).

As alterações introduzidas na Lei n.º 2.874/56, pelas de n.ºs 3.751/60 e 4.545/65, embora houvessem alterado a sua constituição — pois delas resultou a transferência da maioria de suas ações para o Distrito Federal, passando a sociedade a contar com dois acionistas, em vez de um; sendo,

ainda, a atribuição de nomear os membros componentes dos órgãos de sua administração transferida para o Chefe do Governo do mesmo Distrito e, finalmente, os respectivos mandatos substituídos pela nomeação por livre escolha — não modificaram sua conceituação jurídica de entidade paraestatal, sob forma de sociedade de economia pública.

Continuou, portanto, sendo uma empresa pública; apenas a sua vinculação transitou da esfera da União para a do Distrito Federal.

Esta era a situação da Companhia sob a vigência da Constituição de 1946, situação que continuou a manter mesmo após a vigência da Constituição de 24 de janeiro de 1967, e do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, a cuja definição de empresa pública se adapta perfeitamente, pois é ela realmente uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União e do Distrito Federal, criada por lei para executar serviços de interesse público que o Governo foi levado a exercer por força de contingência (a mudança da Capital) e por conveniência administrativa, havendo tomado forma de sociedade por ações (anônima).

E continuou ela a manter essa situação, porque a Constituição de 1967, ao dispor no § 3.º do art. 163 que, “na exploração pelo Estado da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações”, não alterou os dados do problema, pois tais normas já vinham sendo observadas pela Companhia.

E continua ela inalterável sob a vigência da atual Constituição (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969), visto como esta, em seu art. 170, § 2.º, manteve o texto do § 2.º do art. 163, da anterior, apenas dêle excluindo as “autarquias”, corrigindo, aliás, um erro técnico, por isso que as autarquias são entidades estatais e, portanto, de direito público, e não privado, como neste trabalho ficou acentuado. Fica dessarte, definida a NOVACAP em face da Constituição vigente e do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A NOVACAP é, portanto, “uma empresa pública, constituída sob a forma de sociedade por ações, com capital pertencente na proporção de 51% ao Distrito Federal e 49% à União, vinculada, para os efeitos de controle e supervisão, à Secretaria de Viação e Obras do Distrito Federal e integrando, conseqüentemente, como órgão de administração indireta, o complexo administrativo do mesmo Distrito Federal”.

Rege-se ela pela Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956, com as alterações nela introduzidas pelas de n.º 3.751, de 13 de abril de 1960,

e 4.545, de 10 de dezembro de 1964, pelos seus Estatutos Sociais e pela legislação peculiar às sociedades anônimas, em caráter subsidiário.

A supervisão governamental a que está sujeita será exercida na forma prevista nos artigos 26 a 28 do Decreto-lei n.º 200/67, não só por ser êste de aplicação obrigatória pelo Distrito Federal, Estados e Municípios, *ex vi* do disposto no n.º XVII do art. 8.º da Constituição de 1969, como por ser o seu capital também pertencente à União, que intervem na sua administração através da Assembléia-Geral.

Apesar do Decreto-lei n.º 200/67 não ter modificado o *status* jurídico da NOVACAP, foi êle de grande vantagem para esclarecimento de sua verdadeira posição no elenco das entidades paraestatais, principalmente no respeitante à conceituação de sua personalidade jurídica, pois muitos eram os que a consideravam como autarquia e integrante da administração direta descentralizada do Distrito Federal, a que estaria subordinada, e não apenas vinculada.

#### OBSERVAÇÃO FINAL

Está a legislação por que se rege a Companhia necessitando de urgente reformulação para que possa desincumbir-se, com maior flexibilidade e eficiência, das tarefas a seu cargo. Não é só, porém, para torná-la melhor apercebida dos elementos necessários ao bom desempenho de seus objetivos que se impõe tal reformulação: indispensável se torna ela também para que se afastem dúvidas e obscuridades que as alterações introduzidas na Lei número 2.874/56 suscitam. Entre elas, citaremos algumas: Tendo sido a sociedade constituída inicialmente com um só acionista (a União), não foi criada a Assembléia-Geral, por impossibilidade material, uma vez que não se pode conceber a existência de assembléia de um. Em consequência, foi instituído como seu colegiado de hierarquia mais elevada e, com funções deliberativas, o Conselho de Administração. A Lei n.º 3.751/60, que transferiu a maioria das suas ações para o Distrito Federal, transformando-a em sociedade de dois acionistas, não criou dita Assembléia; os Estatutos elaborados após a alteração o fizeram, originando uma situação anômala, qual a da existência de um órgão de hierarquia superior sem ter assento em lei e, portanto, não podendo exercer atribuições que por esta cabem ao Conselho de Administração, porquanto a competência, sendo matéria de direito estrito, não pode ser alterada ou delegada, senão por força de lei.

Aliás, o parágrafo único do art. 6º da Lei nº 2.874, prescreve que qualquer alteração que vise a modificar o sistema de administração da Companhia dependerá de expressa autorização legislativa.



O art. 16 dessa lei estatui que a Companhia remeterá, até 30 de abril de cada ano, suas contas ao Tribunal de Contas da União, que as apreciará, encaminhando-as ao Congresso Nacional, cabendo a êste adotar a respeito as medidas que na sua ação fiscalizadora entender convenientes. Com a transferência da maioria das ações para o Distrito Federal, passaram as suas contas a ser examinadas e julgadas pelo Tribunal de Contas do D.F., sem que aquêle dispositivo fôsse revogado ou derogado.

Duas anomalias resultam, a nosso ver, dêsse fato: a primeira é que a União, como acionista da Empresa, passou a ficar subordinada à jurisdição de um Órgão do Distrito Federal e a segunda, é que se subtraiu a Companhia à ação fiscalizadora do Congresso, suprimindo-se, conseqüentemente, uma atribuição dêste, sem lei que autorizasse a supressão.

Além disso, pelo disposto no art. 19 da mesma lei, os atos administrativos e contratos celebrados pela Companhia constarão de boletim mensal por ela editado, de que serão distribuídos exemplares aos membros do Congresso Nacional, autoridades ministeriais, repartições interessadas, entidades de classe e órgãos de publicidade.

O boletim que, em cumprimento ao dispositivo, vinha sendo regularmente editado, foi suprimido por um simples decreto do Prefeito do D.F., que criou o Jornal "Distrito Federal", órgão oficial do Govêrno do D.F.

As citadas anomalias, principalmente no que se refere ao contrôlê parlamentar, que foi ampliado pela Constituição de 1967 (art. 71), mantido pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, (art. 70), e que é exercido através do Tribunal de Contas da União, cuja Lei Orgânica (Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967), estende a sua jurisdição sôbre "todo aquêle que arrecadar ou gerir dinheiros, valôres e bens da União, ou pelos quais responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, (e no caso da NOVACAP tal disposição existe: é o art. 16 da Lei n.º 2.874, de 19-9-1956, conforme já acentuamos), os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades" — estão a exigir exame acurado e correção, porquanto, a inobservância do citado art. 16 da Lei que a institui, e que não foi revogado, o que sômente se poderia verificar de maneira expressa, por outra lei — importou na supressão de tal contrôlê, envolvendo, portanto, desrespeito à Constituição vigente, de vez que a União é partícipe, na proporção de 49%, do Capital da Companhia e comparte de sua administração através da Assemblêia-Geral, consoante ficou dito.

A reformulação legal da Companhia com a finalidade de consolidar os dispositivos esparsos em diversos diplomas e de atualizá-los é tarefa que se nos afigura urgente e da maior importância.

# OS DIREITOS AUTORAIS NO DIREITO COMPARADO

## SUMARIO

- I — Histórico do Direito Autoral.
- II — Os Direitos Autorais nas várias legislações estrangeiras.
- III — Problemas autorais no Brasil.

1) França — 2) Bélgica — 3) Dinamarca — 4) Espanha — 5) Estados Unidos — 6) Itália — 7) Japão — 8) Alemanha — 9) Venezuela — 10) México — 11) Inglaterra — 12) Rússia — 13) Portugal — 14) Suíça.

Soluções no Direito Comparado.

- 1) Direitos autorais em obra arquitetônica.
- 2) Execução de música em filme.
- 3) Direito à tradução.

A proteção à elaboração intelectual sempre esteve na mente das pessoas ligadas às coisas do espírito.

Marcial, na antiga Roma, já se queixava do abandono a que ficavam relegados os escritores, sem possibilidade de sobrevivência, sem ajuda ou financiamento de pessoas ricas, ou então passando a viver da delação ou auxiliar nos banhos públicos.

John Milton, na avançada Inglaterra do século XVII, recebera magra 5 libras pela primeira edição do seu ainda hoje famoso "Paraíso Perdido".

Digo avançada, também em relação à obra do autor, porque a velha Albion, em 1710, atribuiu ao autor e não ao editor a propriedade da obra literária, por lei baixada pela Rainha Ana. Em 1740, a Dinamarca alinhava-se à Grã-Bretanha para adotar semelhante orientação.

Mas em 1793, os frutos da Revolução francesa, abolindo os privilégios, estende à proteção da obra literária o que já fizera em relação aos textos dramáticos, isto é, direito exclusivo aos autores.

Cumpre-nos nestas notas o bosquejo da orientação no Direito comparado, da diretriz adotada por outros povos sobre a proteção do Direito do autor. (1)

Faremos a retrospectiva das principais legislações.

#### 1º) França —

A lei francesa (nº 298/57) protege os direitos dos autores sobre todas as obras intelectuais, qualquer que seja o gênero, a forma de expressão, o mérito ou o destino das ditas obras, considerando-se intelectuais os livros, folhetos e outros escritos literários, artísticos e científicos; as conferências, alocações, sermões, informes de defesa e outras obras da mesma natureza; as obras dramáticas ou dramático-musicais; as obras coreográficas e as pantomimas cuja encenação esteja fixada por escrito ou de outra maneira; as composições musicais com ou sem letra; as obras cinematográficas e as obtidas por processo análogo à cinematografia; as obras de desenho, de pintura, de arquitetura, de escultura, de gravação, de litografia; as obras fotográficas de caráter artístico ou documental; as obras de artes aplicadas, as ilustrações, os mapas geográficos; os planos, croquis e obras plásticas relativos à geografia, à topografia, à arquitetura ou às ciências.

Também aos tradutores ou adaptadores das obras intelectuais acima citadas é assegurada proteção. (2)

O título original da obra intelectual está protegido como a obra mesma, não podendo ser utilizado para outra obra do mesmo gênero em condições suscetíveis de gerar confusão.

(1) Bénigne Mentha — L'organisation mondiale du droit d'auteur — Revue Internationale du Droit d'Auteur — Janvier, 1969 — pág. 3

(2) Brasil — Supremo Tribunal — "O anotador de leis, mesmo sem originalidade doutrinária, tem proteção a direito autoral" (RE 30.406 — R.T.J. 37/201);

O direito de autor na França é perpétuo, inalienável e imprescritível, transmissível por morte aos herdeiros do autor, podendo ser cedido a terceiros em virtude de disposições testamentárias.

A autoria da obra cinematográfica é atribuída às pessoas que realizem a criação intelectual da dita obra. Salvo prova em contrário, se presumirão co-autores de uma obra cinematográfica realizada em colaboração:

- a) o autor do guia;
- b) o autor da adaptação;
- c) o autor do texto falado;
- d) o autor das composições musicais, com ou sem letra, realizadas especialmente para o filme;
- e) o realizador.

Quando a obra cinematográfica tiver sido tomada de uma obra ou de um guia preexistente e que se acham ainda protegidos, os autores da obra primígena ficarão assimilados aos autores da nova.

Após a morte do autor, os direitos são reservados aos herdeiros durante cinquenta anos. Para as obras póstumas, a duração do direito será de cinquenta anos, contados da publicação;

Há que se acentuar o cuidado do direito do autor em França com a autoria das obras pseudônimas (Ex. George Sand).

O autor não poderá proibir:

- a) as representações privadas e gratuitas efetuadas exclusivamente em ambiente familiar;
- b) as cópias ou reprodução estritamente reservadas ao uso privado do copista e não destinadas a uma utilização coletiva. (3).

As indústrias estacionais de roupas e de adorno gozarão dos benefícios de proteção jurídica (Lei nº 300, de 1952), pena de multa de 5.000 a 500.000 francos e pena de três meses a dois anos de prisão (5).

(3) Sobre a reprodução através dos progressos técnicos da informática (Michael S. Keplinger — "The Case for the invisible copies" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Octobre, 1970, pág. 3.

Quanto ao contrato de edição, a lei francesa prevê exaustivamente a sua conceituação, inclusive obrigando o editor à prestação de contas (4)

(4) Wilhelm Nardemann — "Droit d'Auteur et moyens d'enseignement" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Juillet 1970, pág. 91

(5) Proteção da criação nova — "Efeitos causados ao comprador — Semelhança — "Decisão da Côte de Apelação de Paris, 1970" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — 1971" — pág. 181

**2º) Bélgica —**

Também na Bélgica se fixa o período de cinquenta anos após a morte do autor para o desfruto pelos herdeiros, assim como na Dinamarca (6).

O direito do autor na Bélgica se aplica não somente aos escritos, como às lições, sermões, conferências, discursos ou qualquer outra manifestação oral do pensamento.

Os discursos pronunciados nas assembléias deliberantes, nas audiências públicas dos Tribunais ou nas reuniões políticas poderão ser publicados livremente; mas só ao autor pertencerá o direito de editá-los em separado.

Todo jornal poderá reproduzir artigo publicado em outro jornal, com a condição de indicar sua procedência, salvo se êsse artigo levar a menção especial de estar proibida sua reprodução.

Nenhuma obra musical poderá ser executada ou representada publicamente, no todo ou em parte, sem o consentimento do autor; nesse direito inclui-se o direito exclusivo de efetuar arranjos sobre motivos da obra original.

A cessão de objeto de arte não implica a cessão do direito de reprodução em benefício do adquirente.

Nem o autor nem o proprietário de um retrato terão direito a reproduzi-lo ou a expô-lo publicamente sem o consentimento da pessoa representada ou de seus herdeiros durante vinte anos a contar do falecimento do retratado.

Especificamente a lei belga protege o direito do autor de todos os desenhos e modelos, tôdas as combinações de linhas, figuras, côres ou formas plásticas, desenhadas, aplicadas, gravadas etc.

**3º) Dinamarca —**

O direito exclusivo de dar a conhecer sua obra ao público, outorgado ao autor, será violado não só pela reprodução exata de dita obra, senão também por reproduções que constituam abreviatura, adições e alterações.

**4º) Espanha —**

As partes em Juízo são proprietárias dos escritos apresentados em seu nome, só podendo ser publicados com permissão do Tribunal Sentenciado.

Os autores das obras científicas, literárias ou artísticas estarão isentos de todo impôsto, contribuição ou gravame em razão de inscrição no Registro da Propriedade Intelectual.

A lei espanhola protege os autores de películas cinematográficas (7).

---

(6) Jacques — Louis Duchemin — "Le droit de suite aux artistes" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Octobre 1969 — pág. 79

(7) Luiz Martinez — "Los derechos de autor sobre el film cinematográfico" — "Revista Jurídica de Catalunã" n.º 1 — janeiro 1968 — pág. 23

## 5º) Estados Unidos —

A Constituição americana dispõe que o Congresso terá a faculdade de promover o progresso da ciência e artes úteis, assegurando por prazo limitado aos autores e inventores o direito exclusivo sobre seus respectivos escritos ou descobertas (art. 1º, § 8º).

A legislação americana, uma das mais detalhistas, defende o autor da composição musical, não considerando a reprodução ou execução de uma composição musical em máquinas que funcionem mediante a inserção de moeda, salvo quando se fixe uma cota de entrada nesse local.

Nos Estados Unidos existe o Escritório de Direito do Autor que trata de todos os expedientes e outros objetos relativos ao direito de autor cuja direção está sob supervisão do Diretor da Biblioteca do Congresso.

Em 1957, o Governo de Eisenhower concedeu proteção do direito autoral ao cidadão brasileiro, mediante o princípio da reciprocidade (8).

## 6º) Itália —

O Direito italiano protege as obras de criação intelectual que correspondam à literatura, música, artes figurativas, arquitetura, teatro e cinematografia, qualquer que seja o modo e a forma de expressão das mesmas.

O direito exclusivo de reprodução terá por objeto a multiplicação em cópias de obra, por qualquer procedimento, bem seja à mão, mediante a imprensa, a litografia, a gravação, a fonografia etc.

Não se considerará pública a execução, representação ou recitação da obra dentro do círculo ordinário da família ou em colégio, sem ânimo de lucro (9).

Independentemente dos direitos exclusivos de exploração econômica da obra, o autor conservará o direito de reivindicar a paternidade da obra e de opor-se a qualquer deformação, mutilação ou outra modificação da

(8) Em exaustivo trabalho sobre o desenvolvimento jurisprudencial dos direitos autorais nos Estados Unidos, Barbosa Ringer, Assistente do U.S. Copyright Office americano, desenvolve longo estudo sobre Direito americano.

Um dos assuntos mais importantes estava relacionado com o caso "Time Incorporated v. Bernard Geis Associated", 1968. Publicaram-se diversos desenhos que reproduziam 22 imagens de um filme sobre a morte de Kennedy. Certo comerciante de Dallas, querendo filmar a caravana presidencial na visita a essa cidade texana, munuiu-se da câmera de filmagem e escolheu a melhor perspectiva, quando foi surpreendido com o impacto do assassinato do Presidente americano. Essas imagens foram, então, reproduzidas no livro "Seis segundos em Dallas" sem o consentimento do cinegrafista. E a Justiça americana considerou a película protegida pelo direito de autor. (Barbara Ringer — "Judicial developments in United States Copyright law (1968 — 1969) — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Janvier 1971 — pág. 8.

(9) Brasil — Súmula n.º 386 do Supremo Tribunal:

"Pela execução de obra musical por artistas remunerados é devido direito autoral, não exigível quando a orquestra fôr de amadores".

mesma que possa redundar em prejuízo de sua honra ou de sua reputação (direito moral do autor).

Os autores de música, composição musical e letra das mesmas, tocadas em filmes cinematográficos terão direito a perceber diretamente de quem projete publicamente a obra, uma compensação especial por tal projeção.

Será necessário o consentimento do autor para a rádiotransmissão de obras novas (10).

A correspondência epistolar, os epistolários, as memórias familiares e pessoais e demais escritos da mesma natureza, quando tenham caráter confidencial ou se refiram às intimidades da vida privada, não poderão publicar-se sem autorização do autor.

O retrato de uma pessoa não poderá ser exposto, reproduzido ou lançado ao comércio sem o consentimento daquele.

#### 7º) Japão —

O Direito japonês dá direito exclusivo de reprodução da sua obra ao autor de escritos, discursos, obras de desenho e pintura, arquitetura, escultura, modelado, fotografia, obras dramáticas, musicais, de canto e outras formas de obras literárias, científicas ou artísticas.

Esse direito dura 30 anos após a morte do autor. Extingue-se esse direito, quando não haja herdeiros. (11)

Quem infringir o direito do autor deverá pagar indenização pelos danos causados (12).

Considera-se como infrator quem publique livro de respostas a perguntas escritas em livro de texto.

#### 8º) Alemanha —

O Direito alemão salvaguarda, mediante o Código de Direito do Autor que entrou em vigor a 1º-1-66, a proteção dos direitos que se outorgam aos autores de obras de acordo com os interesses da sociedade no desenvolvimento da cultura alemã.

Os chefes do Estado e as autoridades, as instituições culturais e científicas, as casas editoras e empresas, assim como as administrações de outros organismos, têm a obrigação, imposta pelo novo Código, de garantir a realização dos direitos do autor.

(10) Georges Auric — "Les contrats entre compositeurs et organismes de radiodiffusion" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Janvier — 1969 — pág. 97

Robert Plaisant — "Les obligations de l'editeur de musique" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — abril 1969, pág. 77.

(11) Carlos Mouchet — "Le domaine public payant, en matière d'usage d'oeuvres intellectuelles" — Buenos Aires, 1970.

(12) Valerio de Sanctis — "Diritto di Autore" — "Enciclopedia del Diritto" — vol. IV — pág. 378.

Alfredo Arlenzo — "Novissimo Digesto Italiano" — V pág. 720

Considerou-se o direito de autor como instrumento para um desenvolvimento mais amplo da cultura germânica.

Reconhece-se como direito não econômico de autor, aquêlo ligado à paternidade da obra. Sômente o criador da obra tem direito à honra dessa paternidade.

O direito contratual do autor é parte integrante do nôvo direito do autor.

O Código do Direito do Autor da República Democrática adianta, incluindo uma série de direitos subjetivos que se encontram em íntima conexão com a esfera dos direitos do autor. Estende sua proteção a todo ato individual de um artista, quer como solista, quer como participante de execução pública ou ainda a uma conferência em público ou à representação por um conjunto artístico. O Código outorga a êstes sujeitos um direito pessoal à salvaguarda de seus interêsses tanto econômicos como não econômicos resultados de sua obra creativa. (13)

#### 9º) Venezuela —

A lei venezuelana mais recente sôbre Direito do Autor é de 1962 (14)

Considera preponderante o direito moral sôbre o patrimonial em relação às obras. Esse direito moral do autor é integrado pelo direito à publicação; à paternidade da obra; a manter sua integridade; a modificá-la ao arrependimento.

Para a defesa dos interêsses dos autores, não é suficiente a reparação do direito comum, e se aplicam medidas preventivas superiores às cautelas ordinárias. (15)

#### 10º) México —

O Direito mexicano dá ênfase ao direito à imagem. O retrato de uma pessoa não pode ser publicado sem seu consentimento expresso. Os fotografos profissionais podem exhibir as fotografias de seus clientes como mostra de trabalho se não se opõe o interessado.

No México, a duração do direito autoral após a morte do sujeito é de vinte e cinco anos havendo herdeiros.

Prevê a lei mexicana a criação da Sociedade Geral Mexicana de Autores e as Sociedades de autores dos diversos ramos, tendo como finalidade precípua procurar a maior proteção do direito de autor.

As sanções penais previstas vão desde a multa pecuniária até a prisão de seis meses a seis anos.

(13) Heinz Püschel — *Nuevo Código del Derecho de Autor en la República Democrática Alemana* — "Boletim Mexicano de Derecho Comparado", 1969 — n.º 6 pág. 679.

(14) André Françon — "Le droit d'auteur et les pays en voie de développement" — *Journal du Droit International* — Paris, Oct. 1968. — pág. 889

(15) Francisco Huny Vaillant — "Alguns aspectos de la protección del derecho de autor em Venezuela" — Caracas, 1965.



### 11º) Inglaterra

A Inglaterra criou um Tribunal de Direito de representação e execução (Performing Right Tribunal) com função para resolver os litígios que surjam entre os organismos e as pessoas sobre esses direitos.

### 12º) Rússia —

A legislação Soviética institui diversas formas e processos de proteção dos direitos dos autores e determina a propósito as condições legais de existência desses direitos (16).

### 13º) Portugal —

Este país ibérico tem legislação recente, inovadora em certos aspectos.

### 14º) Suíça —

A legislação suíça protege as obras literárias e artísticas. A expressão "obras literárias e artísticas" compreende as obras de belas letras, as obras científicas, os mapas geográficos e topográficos e outros trabalhos figurativos de natureza científica ou técnica, incluindo as obras esculpidas ou modeladas de caráter científico, as obras coreográficas e as pantominas, as obras musicais, e as obras de arte figurativa.

## III — PROBLEMAS AUTORAIS NO BRASIL.

### Soluções no Direito Comparado (17). (18)

#### 1) Direitos autorais em obra arquitetônica

Já se discutiu no STF (RE 38.931) se os projetos e atividades específicas dos arquitetos eram criações artísticas e os direitos decorrentes dos mesmos, direitos de autoria, estavam expressamente fora da incidência de impostos, segundo a Constituição de 1946 (art. 203):

"Nenhum imposto gravará, diretamente, os direitos de autor..."

A discussão fixou-se na não-consideração do projeto arquitetônico como obra do autor a ensejar a proteção.

O Anteprojeto de Código do Direito do Autor do Desembargador Milton Sebastião Barbosa arrola entre as obras protegidas as obras de arquitetura (art. 6º, XI). (19)

No Direito Comparado vemos a proteção à obra da arquitetura na Áustria, França, Itália.

(16) ARKADY — VAKSBERG — La protection des droits des auteurs en Union Soviétique" — "Revue Internationale du Droit d'Auteur" — Janvier 1971 — pág. 141

(17) Rogério Costa Rodrigues — "Direito Autoral" — "Revista de Informação Legislativa" nº 25/329

(18) Constituição do Brasil — art. 153, § 25;

"Aos autores de obras literárias artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar."

(19) Publicado na "Revista de Informação Legislativa" n.º 25/373

## 2) Execução de música em filme

No RE 54.562 (RTJ 34/332), o STF examinou essa questão em exaustivo voto do Ministro Gonçalves de Oliveira, cuja ementa é a seguinte: "Direito de autor. Direito dos compositores em relação às suas músicas incluídas em filmes cinematográficos. O ato do compositor de autorizar a inclusão de sua música nos filmes, mesmo a título oneroso, não importa em renúncia de receber êle do exibidor remuneração cabível pela reprodução musical em cada projeção — execução do filme sonoro". Eis na íntegra o voto do eminente magistrado, transcrito na "Revue de Droit d'Auteur", 1963, Genebra:

**"O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator):** — Sr. Presidente, a questão debatida no presente recurso extraordinário é de alta relevância jurídica, razão pela qual trouxe o recurso a julgamento do plenário, para uma decisão autorizada dêste alto colégio judiciário.

Trata-se de direito autoral de compositores que autorizaram a inserção de obra musical em filme cinematográfico — se, em tal caso, autorizando, mediante remuneração tal inclusão, se têm direito de ser remunerados pelos exibidores dos filmes pela execução da mesma música.

Há controvérsia jurídica sôbre o direito do autor da obra musical reproduzida. A doutrina européia, acolhida na Convenção de Berna, é pelo reconhecimento de dois direitos distintos, que não se confundem, a saber, o direito de edição e o direito de execução.

A Côrte de Liège, em notável aresto (12-1-40), confirmando decisão anterior (5-7-39), decidiu que a parte musical do filme tem proteção separada — **la partie musicale restait protégée en soi.**

Com efeito, para a memorável decisão, recolhida por Pierre Recht, em obra especializada, **Le droit d'auteur sur les exécutions publiques des oeuvres musicales**, Bruxelas, 1960, êsse direito autoral do compositor de música foi expressamente proclamado: **"En collaborant à la production du film, le compositeur n'autorize que l'enregistrement"**. Mas, essa autorização não importa a execução pública da obra musical. **"Cette autorization n'emporte pas celle d'exécuter publiquement l'oeuvre enregistrée"**.

O filme não será um todo orgânico em que haja obrigatória fusão de todos os seus elementos, imagens e sons, a fim de não perder sua individualidade própria (Ob. cit., p. 73, nº 105). Foi o que também decidira a Côrte de Bruxelas: o compositor tem dois direitos exclusivos, distintos e independentes: autorizar a reprodução e permitir a execução pública. — **"Le compositeur tient de la loi deux droits exclusifs, distincts et indépendents l'un de l'autre: en autorizer la réproduction et en permettre l'exécution publique"** (Cour de Cassation, 11-11-43, Pierre Recht, ob. cit., nº 104).

Como registra Henri Desbois, citado no acórdão recorrido, nesse sentido é a jurisprudência francesa e de outros tribunais estran-

geiros: os compositores de música não cedem necessariamente o direito de edição com o da reprodução sonora — **“Les compositeurs de musique ne cèdent pas nécessairement le droit de projeter la bande sonore au même temps que la bande visuelle, lorsqu'ils consentent à l'incorporation aux oeuvres cinematographiques de créations preexistantes ou réalisées spécialement pour un film déterminé”** (Le Droit d'Auteur, 1950, nº 710, p. 723).

Como assinala Hermano Duval, reportando-se a doutrinadores e especialistas, “sendo certo que a cessão dos direitos de autor não comporta interpretação extensiva, só se admitindo que o autor tenha se despojado de direitos **expressis verbis** cedidos, a jurisprudência européia tem, unânimemente, se pronunciado no sentido de que a cessão do direito de reprodução ou adaptação de obra musical ao produtor cinematográfico não importa na cessão do respectivo direito à execução pública, que subsiste reservado ao compositor” (Hermano Duval, **Direitos Autorais nas Invenções Modernas**, p. 116, **Revue Droit D'Auteur** de 1941, p. 43, Alemanha, e p. 82, Rumania; 1942, p. 32, Bélgica; 1943/49, Eslovaquia; 1940, p. 58, França; 1940, p. 44, Grécia; 1944/81, Finlândia; 1941/36, Inglaterra; 1947/21, França; 1951/66 e 1947/19, França; Pierre Proirier, **Musique Cinematographique**, Bruxelas, 1941. **D.A.** 1941, p. 156. **Musique Cinematographique et le droit d'exécution**, estudo da redação do **Droit D'Auteur**, de 1945, p. 73; **D.A.**, 1946/130 (Egipto), Antonio Chaves, **Sur le Droit D'Auteur** de 1951, p. 92, e **O Direito do Autor no Brasil**, **Rev. Trib.**, 183/525; Sentença de Laudo de Camargo, **Rev. Trib.**, 74/227 e 388. Pedro V. Bobbio, ob cit., nº 76, **Rev. Tribunal** 91/293. Contra: **Droit d'Auteur**, 1942, p. 130, França, e 1943/106, Holanda. “Nem se diga, escreve o autorizado monografista, uma das nossas maiores autoridades na matéria, nem se diga que sendo a projeção o destino normal do filme é de presumir que pela cessão de direitos de reprodução ou adaptação, o compositor haja, implicitamente, autorizado a execução pública da música nêle incorporada. Impossível aceitar tal presunção, uma vez que **“l'abandon d'un droit ne se presume pas et les exploitants n'ont pas la preuve que le compositeur, dont la musique avait été incorporée au film projeté publiquement, avait renoncé à son droit en faveur du producteur”** (Hermano Duval, ob. cit., p. 117; **Droit D'Auteur**, de 1950, p. 117, 1942/32; 1941/22 e 36; 1943/58 e 1940/46; Supremo Tribunal Federal — **R. Dir.**, 116/191; **A.J.**, 34/99).

Na verdade, os direitos são distintos, como tem entendido a doutrina em íntima consonância com a jurisprudência e a tal orientação a Convenção de Berna, art. 14, deu fôrça internacional.

A cessão, transferência de direitos autorais se interpreta, em verde, restritivamente, como é da melhor doutrina. Na dúvida, fica com o compositor o direito de execução, que não se inclui no de edição. Ambos os direitos, convenhamos, podem ser cedidos ao produtor, como escreve Pierre Recht: **“L'auteur peut naturellement**

**céder son droit d'exécution comme ses autres droits**, embora tal cessão deva ser clara, inequívoca, abrangendo, ou não, todos os modos conhecidos ou desconhecidos de execução. Na dúvida, interpreta-se, também restritivamente, a própria cessão (Pierre Recht, ob. cit., nº 72).

Ora, em nosso país, não existe lei a disciplinar a matéria. Acolhemos, contudo, a Convenção de Berna. Na falta de lei e de estipulação expressa por parte dos compositores cedendo o direito de execução, esta subsiste. E, na hipótese, ela foi objeto de acôrdo, que os recorrentes não podem repudiar, sob alegação de erro manifesto ou obrigação sem causa.

Os produtores de filmes, nos seus acôrdos com os compositores, hão de ser claros, precisos, formulando cláusulas inequívocas quanto ao direito de execução da música, no filme que pretendem alugar aos exibidores, pois, do contrário, de acôrdo com a doutrina e a jurisprudência, no direito de edição, a saber, de autorizar sua música a fazer parte do filme não importa em renúncia do compositor de receber **royalty** do exibidor pela reprodução musical, em cada projeção-execução do filme sonoro.

A Justiça não pode deixar de proteger os verdadeiros artistas, não pode deixar sem amparo o talento, na competição dos interesses, mas, ao contrário, deve acolher sob seu manto aqueles que enriquecem as artes, tornam mais belas as belezas da vida, refinando os sentimentos, estes que são sempre indefesos e desprevenidos nos contratos que assinam.

Faço estas considerações, Sr. Presidente, para concluir no sentido de que a ação de nulidade do acôrdo era mesmo improcedente, como decidiu a justiça local.

Não se aplicando à hipótese a divergência invocada, não conheço do recurso. Não há violação de lei.

É o meu voto.

#### ADITAMENTO AO VOTO PRELIMINAR

**O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira** (Relator) — Sr. Presidente, o eminente advogado faz referência à música inserta em filme estrangeiro exibido no Brasil. Então, teríamos que pagar **royalties** aos compositores estrangeiros, remetendo-lhes pagamento em moeda estrangeira com pêso em nossa balança cambial. Mas, os produtores estrangeiros são claros nas suas convenções com os compositores musicais. Então, expressamente, consignam que aquelas inserções da música do filme importam, também, clara e inequívocamente, para evitar dúvidas no direito de exhibir a música, sonoramente, inclusive a execução da música, nos filmes, inclusive nas salas de espetáculos.

A meu ver, o principal é que fique certo que o direito de edição não abrange o de execução.

Os produtores, que são, em geral, podêres econômicos, têm seus advogados especializados e, certos dessa proposição, inserirão cláusulas expressas, para não surpreenderem os compositores, no sentido da extensão de seus direitos e pretensões, para não surpreenderem os talentos, os artistas, tão desprevenidos, nos contratos que celebram.

Com estas considerações, Sr. Presidente, entendo que não há divergência, no caso concreto, para conhecimento do recurso porque, na hipótese invocada, referia-se a uma ação possessória, e, aqui, trata-se de ação de repetição. Foram os próprios exibidores que celebraram um acôrdo com as emprêsas recorrentes, como representantes dos compositores, e querem repudiá-lo. As ações propostas são diversas.

Na falta de lei, o contrato prevalece, razão bastantíssima para improcedência da ação de repetição, que ora se discute.

O Tribunal local decidiu rigorosamente de acôrdo com os melhores princípios. Não há violação de lei. Não conheço do recurso”.

Na Argentina, dá-se ao compositor da música de filme cinematográfico a faculdade exclusiva de publicar e executar separadamente a música. Na Bélgica, não se permite a execução da música sem o consentimento do autor. Decreto-lei nº 890, de 20-10-69, que trata dos direitos autorais nas exhibições cinematográficas, é criticado, sob a acusação de flagrante contradição com a Convenção de Berna. (20)

### 3) Direito à tradução

O STF, através de voto do Min. Victor Nunes Leal, considerou para efeito de direito autoral, a tradução como obra autônoma. (RE 56.904 — RTJ 38/267):

“Para efeito de direito autoral, a tradução é obra autônoma. Sua proteção jurídica não desaparece por ter caído no domínio público a obra original, de que se poderão fazer outras traduções (C. Civ., art. 652) Na tradução anotada e comentada por outrem, o silêncio do tradutor quanto à reimpressão não acarreta nem dispensa o consentimento do comentador (C. Civ., art. 652,3) O comentador que não consentiu na reimpressão, tem direito à indenização do valor de toda a edição...”

No Direito argentino o titular do direito de tradução tem sobre ela o direito de propriedade na forma convencionada com o autor.

Na Austria a tradução é protegida como obra original, da mesma forma que na Bélgica.

---

(20) Claude Joubert — “La Convention de Berne en mal de déséquilibre ou: l’abus du droit de réserve” — “Revue Internationale du Droit d’Auteur —” Octobre, 1970 — pág 38

## CONCLUSÃO

### DO PLANO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

Não deve causar admiração que, depois de um primeiro artigo sobre o Plano de Integração Social (PIS), publicado na **Revista de Informação Legislativa** n.º 30 (junho/agosto de 1971), surjam espontaneamente perguntas e reservas a respeito deste novo Plano que entrou em vigor no dia 1.º de julho.(1)

No artigo anterior procuramos situar o PIS no contexto geral da realidade brasileira com respeito à situação ocupacional e salarial, mostrando afinal algumas tendências gerais.

Quanto mais, porém, nos aprofundamos neste estudo, tanto mais surgem as perguntas. Queremos aqui fazer nossas as palavras de Paulo Sarasate, que no fim do seu excelente e longo estudo sobre a "Participação nos lucros e na vida das empresas" termina nos seguintes termos: "As interrogações que formulamos a nós mesmos e que fazem o raciocínio resvalar inquieto pelo terreno da incerteza — não se localizam nas idéias preconizadas com o intuito de aproximar e conciliar elementos aparentemente opostos, no caso o capital e o trabalho, porque essas idéias são irrecusavelmente sábias no campo das especulações doutrinárias. Não. As indecisões que nos atormentam, ao cabo da exposição feita, têm raízes noutra ordem de cogitações. Defluem necessariamente — no labirinto de teses contraditórias em que a desejada harmonização de tendências e vontades surge e ressurgem com aspectos de quimera —, defluem essas indecisões do conjunto de obstáculos que se opõem à instrumentalização, em termos práticos e não apenas teoricamente, de um regime de integração capaz de atender, numa estruturação adequada, aos objetivos propostos." E mais adiante: "Acêrca de como deverá comportar-se a legislação brasileira, que vai disciplinar objetivamente o princípio constitucional da participação operária na vida e no desenvolvimento da empresa, diremos que é necessário armar e instituir **um sistema flexível, amplo e progressivo de integração** — sob pena de possíveis e talvez irremediáveis fracassos." (2)

Não há quem possa negar que o Governo Médici teve o grande mérito de ter aceito o desafio do postulado da Constituição, procurando pôr em marcha uma solução, que tantos anos ficou parada e estagnada. Cabe a cada um de nós fazer as

1. **Revista de Informação Legislativa**. Revista editada pela Diretoria de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília, n.º 30 (junho/agosto de 1971).
2. SARASATE, Paulo. **Participação nos lucros e na vida das empresas**. Rio. E. Livraria Freitas Bastos. 1968, págs. 252/253.

perguntas e dar as respostas, com tãda lealdade intelectual, para uma compreensão melhor do Plano de Integração Social. Este propósito não é fácil diante da divergência de opiniões neste terreno. Mas vale a pena; na certeza, porém, que as nossas respostas não são as únicas possíveis ou válidas.

As nossas perguntas e reservas giram em tãrno dos seguintes tãpicos:

- I. O PIS e a participação nos lucros. Que tipo de participação procura o PIS?
- II. O PIS e a reforma da empresa. Como o PIS contribui nesta reforma?
- III. O PIS e a integração. Que tipo de integração almeja o PIS?

Nas respostas partiremos sempre de princípios geralmente aceitos por todos os estudiosos desta matéria, explicando depois a posição do PIS. Pedimos desculpas se ao longo do artigo surgirem repetições, quase inevitáveis numa matéria tão entrelaçada.

## 1. O PIS E A PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS.

Não falaríamos aqui em participação, se o próprio PIS não tivesse colocado no seu primeiro artigo como objetivo principal: "promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas". (3)

A maioria das perguntas e críticas nos debates no Congresso, na preparação da Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, giraram tãmbém em tãrno dẽste problema. (4)

Ao nosso ver integração não é possível sem participação ou em outras palavras: para poder haver integração precisa primeiro existir participação.

Pretende o PIS regulamentar de algum modo o artigo 165, V, da Constituição de 1969, que reza: — "Integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo fôr estabelecido em lei." Não é de admirar, que, um pouco apressadamente, o PIS foi chamado: "A fórmula brasileira de participação nos lucros." **O PIS não é participação nos lucros**, como veremos adiante.

Como é do conhecimento de todos, existem vários tipos de participação, como participação nos lucros, na gestão, na propriedade, conselhos de empresa, acionariado etc., todos amplamente explicados no livro de Paulo Sarasate. (5) Para melhor esclarecimento do nosso ponto de vista, achamos indispensável lembrar em poucas palavras os princípios de participação, que valem não sãmente para participação nos lucros, como tãmbém para qualquer tipo de participação.

### a) O que é participação nos lucros?

Há uma variedade de definições. A *Encyclopaedia Britannica* diz num artigo extenso sãbre Profit Sharing: "A System by which, in accordance with a scheme defined in advance, employees are paid a share of the profits of the business enter-

3. O Congresso Nacional e o Programa de Integração Social. Brasília. Ed. Diretoria de Informação Legislativa, Senado Federal. 1970, pág. 329.

4. Ibidem: pág. 9/92, págs. 155/247.

5. SARASATE, Paulo. Participação nos lucros e na vida das empresas. Rio. Ed. Livraria Freitas Bastos. 1968. 2.ª e 3.ª partes, pág. 61/209.

prise in which they are engaged." (6) Diríamos completando: Um sistema no qual, conforme um plano preestabelecido (obrigatório, isto é, por lei ou livre, isto é, por contrato), os empregados recebem, além do salário, uma parte dos lucros da empresa a que pertencem.

#### b) Por que surgiu este problema?

É altamente compensador descobrir as razões deste Problema. A melhor explicação encontramos, ao nosso ver, no livro de Pierre BIGO: "La doctrine sociale de l'Église". (7) Fiel ao pensamento cristão ele mostra os motivos que pedem uma participação maior e que são válidos até hoje.

A industrialização operou e opera até hoje uma verdadeira dissociação ou separação entre o trabalho e a propriedade, entre o trabalho e o produto, que não se confundem mais na mesma pessoa. Essa dissociação entre trabalho e produto influi demais no problema do lucro. Porque o lucro é geralmente feito no nível do produto final. O problema é como organizar a relação trabalho-produto final (ou lucro) após sua dissociação? Tanto o trabalho como a comercialização e por conseguinte o lucro acontecem em níveis totalmente diferentes e muitas vezes independentes. Por exemplo, poderíamos perguntar como um trabalhador de uma indústria automobilística se sente ligado com o produto final, o automóvel, que sai também das suas mãos. O preço do carro escapa totalmente a sua influência, como também o lucro; acontece fora do seu alcance.

Como então organizar entre o Trabalho e o Capital (capital no seu sentido original e não no sentido de capitalismo) a distribuição do produto, como organizar as responsabilidades e lucros, como resolver os conflitos em nível de empresa? Foi também esta a pergunta que o Governo se fez no planejamento do PIS.

Para uma indicação de solução relembramos aqui o célebre princípio de Pio XI, emitido na Encíclica **Quadragesimo Anno** e renovado por João XXIII em **Mater et Magistra**: "É inteiramente falso atribuir ou só ao capital ou só ao trabalho o produto do concurso de ambos, e totalmente injusto que um deles, negando a contribuição do outro, se arrogue todos os resultados." (8)

Afirma então o pensamento cristão que nem o trabalho nem o capital dentro da empresa podem reclamar para si a totalidade do produto ou do lucro, quando este existir. Aliás uma opção clara entre o Liberalismo capitalista e o Marxismo. O Liberalismo reclamava para si todo o produto, deixando apenas ao trabalhador o necessário para se refazer, um salário-mínimo vital. O Marxismo considerava todo lucro como uma extorsão operada sobre a parte do trabalho, reivindicando toda mais-valia do produto para o trabalhador.

**E o salário?** É praticamente opinião unânime de todos os autores, que salário e participação são coisas diferentes e que o salário-mínimo não exprime a participa-

6. Encyclopaedia Britannica. William Benton. Publisher. Chicago, London. 1966. Volume 18, Profit Sharing, págs. 600/603.
7. BIGO, Pierre. **La Doctrine Sociale de l'Église**. Paris. Presses Universitaires de France. 1966. 2a. ed. Tradução portuguesa: A Doutrina Social da Igreja. S. Paulo, Ed. Loyola. 1969. Seguimos mais a edição francesa na tradução.
8. MESQUITA, Luís José de. **Comentários sobre Mater et Magistra**. Rio. Ed. José Olympio, 2a. ed., Vol. I, pág. 212.



ção nos lucros ou no produto; portanto, que esta participação deve ser feita além e por acréscimo ao salário.

O princípio fundamental nesta matéria é o seguinte: O empregado tem direito a tudo o que resulta da sua contribuição no processo criativo do produto, como também o empregador. Pierre BIGO realça: "O salário só é justo se êle exprime tôda a parte de criação do empregado. Se o salário, pago regularmente por quinzena ou mês, já contém essa parte, sob uma forma por assim dizer *forfaitaire*, o empregado não tem mais o direito de pretender uma parte nos lucros. Se, pelo contrário, o salário pago não contém essa parte, o empregado terá direito aos lucros, se êstes foram regulares e importantes. A Encíclica *Mater et Magistra* se coloca explicitamente nesta hipótese, quando diz que o título de crédito previsto deve ser reconhecido aos empregados, sobretudo se êles recebem uma remuneração que não ultrapassa o salário-mínimo. É, com efeito, sobretudo nesse caso que o assalariado seria frustrado na sua parte de criação, em uma empresa que realiza lucros bastantes para praticar o autofinanciamento." (9)

Pelo salário o empregado participa no produto, mas de um modo insuficiente, ao menos no sistema atual de salários. Num livro mais recente BIGO desenvolve mais êste pensamento: "O autofinanciamento é uma prática universal e durável, provavelmente necessária. Pelo único método dos salários, os trabalhadores não recebem nenhuma parte sobre as somas assim reinvestidas, porque elas não podem ser distribuídas sob forma de salários, apesar de que elas provêm muitas vezes de seu trabalho. Podemos perguntar-nos se a classe dos trabalhadores não permanecerá indefinidamente privada de sua parte da *fortuna nacional*, se ela fôr regularmente excluída de qualquer forma de participação, por ter querido permanecer no *quadro bastante estreito do salário*." (10)

Paulo Sarasate trata esta questão somente de ponto de vista jurídico quando diz: "A participação transcende da concepção habitual de salário, com êste não se confunde, mas não chega a ser uma forma de sociedade, entre outros motivos porque os empregados não participam das perdas do estabelecimento." (11)

Concluindo, podemos dizer que além do salário, deve se procurar uma participação no produto, no resultado do esforço de ambos em forma de remuneração suplementar, como o PIS procura fazer, embora modestamente. Mas esta forma de remuneração dentro da empresa, aliás um postulado do pensamento cristão, tornou-se até agora muito difícil de realizar.

### Como executar esta participação?

Existem muitas modalidades de participação e cada país tem a sua fórmula diferente. Deixamos de nos aprofundar nesta questão, já amplamente explicada na obra de Paulo Sarasate. (12)

9. *Ibidem*: pág. 214.

10. BIGO, Pierre. *A Doutrina Social da Igreja*. S. Paulo. Ed. Loyola. 1969, págs. 331/332.

11. SARASATE, Paulo. *Participação nos lucros e na vida das empresas*. Rio. Ed. Livraria Freitas Bastos. 1968, pág. 71.

12. *Ibidem*. Capítulo 11 até 14.

Pelo estudo do PIS devemos constatar que este Plano adota um sistema totalmente diferente, que não é participação nos lucros nem outra participação seja de gestão ou de propriedade. Escolheu uma nova modalidade: a participação no produto nacional, na renda global. Parte de uma visão globalista, de economia nacional, sem querer intervir no plano particular de empresa-empregado.

O parecer da Comissão Mista sobre o projeto que cria o PIS chega a mesma conclusão. Declarou seu Relator, Senador Antônio Carlos Konder Reis:

“Face a esse mandamento da Constituição, art. 165, V, cumpre observar:

- a) o projeto (o PIS) é instrumento de integração do trabalhador na vida das empresas e não da empresa;
- b) não regulamenta a participação nos lucros, quer direta, quer indiretamente;**
- c) em termos de resultados práticos, ele representa uma forma de superação do instituto da participação nos lucros;
- d) no que toca aos fins perseguidos, há, sem dúvida, identidade com o inciso constitucional.” (13)

Nos debates do Congresso sobre este relatório procurou a Comissão justificar a sua tese, que o PIS é uma superação do instituto de participação nos lucros, mas os argumentos não convencem.

Ao nosso ver é muito mais simples dizer que o PIS abandonou o caminho de participação nos lucros ou qualquer tipo de participação direta e enveredou por uma solução radicalmente diferente.

Partindo de uma visão global da economia nacional, ele procura uma melhor distribuição da renda nacional sem afetar a estrutura ou o dinamismo da empresa. Não trata o problema em nível particular de empresa-empregado, de relações entre ambos, de contrato salarial, mas unicamente em nível de faturamento global, de produto geral de todas as empresas, criando um fundo nacional de recursos, divididos sobre a massa dos operários.

Esta visão foi bastante combatida e criticada no Congresso, chegando o Deputado Franco Montoro a dizer: “Todo o noticiário em torno do projeto era no sentido de que ele representava um passo na linha da democratização da empresa, da participação de empregado na vida da empresa a que ele pertence. Ora, nesse sentido, o projeto não deu nenhum passo. Nenhum trabalhador foi integrado em nenhuma empresa. Ele passa a participar de uma parcela do faturamento de todas as empresas do Brasil... Pode ser bom, mas não é integração, como não é participação nos lucros — nem gestão, nem participação, evidentemente. Não é, nem mesmo, como dizia, integração na vida da empresa.” (14).

Como já dizíamos, é inútil ficar na discussão da participação em nível de empresa. A solução do PIS não é a única nem, talvez, a melhor, mas é uma opção válida, prática e de mais fácil execução.

13. O Congresso Nacional e o Programa de Integração Social. Brasília. Ed. Diretoria de Informação Legislativa. Senado Federal. 1970, pág. 113.

14. Ibidem: págs. 302/303.

A *Mater et Magistra* analisa também esta visão, quando diz: "Mas, é preciso notar que a proporção entre a remuneração do trabalho e os rendimentos da empresa seja estabelecida levando-se em conta as exigências do bem comum, tanto do país quanto da comunidade humana universal. Se analisarmos a primeira dessas exigências, devem ser consideradas como correspondentes ao bem comum nacional: dar trabalho ao maior número possível de empregados; evitar que se constituam grupos privilegiados dentro do país e mesmo no próprio meio dos trabalhadores; manter um nível de salários em harmonia com o custo de vida; tornar acessível ao maior número possível de cidadãos os bens e as vantagens de um nível cultural mais elevado; eliminar totalmente, ou pelo menos conter dentro de certos limites, as desigualdades entre os diversos setores da economia — agricultura, indústria e serviços; manter o equilíbrio entre a expansão econômica e o desenvolvimento dos serviços públicos, particularmente através da ação da autoridade pública; adaptar, na medida do possível, as estruturas da produção aos progressos das ciências e das técnicas; finalmente, fazer com que a elevação do nível de vida já obtido não aproveite apenas a geração presente, mas também sirva para preparar o bem-estar das gerações futuras." (15)

## II. O PIS E A REFORMA DA EMPRESA.

Não há dúvida que o PIS procura de algum modo a reforma da empresa, aliás, um tema muito debatido, sentindo-se por toda parte o desejo de uma reformulação, de uma renovação. Existe uma vasta literatura a respeito deste assunto. Paulo Sarasate dedica vários capítulos do seu livro a esta matéria, chamando a reformulação da empresa um problema inadiável. (16)

### a) Por que esta reforma?

Todas as razões, que pedem uma reforma urgente da atual empresa, podem ser resumidas nestas palavras: humanização e democratização dentro da empresa. Constatam-se um verdadeiro descompasso entre a evolução econômica da empresa moderna e a evolução social e jurídica da mesma.

"Vê-se, pois, que é tal a importância da empresa, que nela se encontra, realmente, a encruzilhada de toda vida econômica moderna. Se bem não haja, ainda um "direito da empresa", reconhecido e proclamado pelas leis, ele tende a se constituir, por força da ascensão do trabalho. Entre nós, a própria Consolidação das Leis do Trabalho esboçou já o primeiro passo, por uma certa concepção institucional da empresa e das relações de trabalho. É preciso, porém, que, reformando as estruturas, as próximas leis reconheçam a empresa com os seus direitos próprios e não apenas a superestrutura das sociedades comerciais e industriais, que condicionam o seu funcionamento de modo inautêntico e muitas vezes desumano. É preciso que se reconheça, como realidade jurídica, o que já existe como realidade sociológica, e se amplie e favoreça a **vida comunitária** nas empresas. Os legisladores devem colocar a

15. MESQUITA, Luís José de. *Comentários sobre Mater et Magistra*. Rio. Ed. José Olympio. 1963. 2a. ed. Vol. I, págs. 219/220.

16. SARASATE, Paulo. *Participação nos lucros e na vida das empresas*. Rio. Ed. Livraria Freitas Bastos. 1968, Capítulos 4.º e 5.

BIGO, Pierre. *A Doutrina Social da Igreja*. S. Paulo Ed. Loyola. 1969. Capítulos XXVI e XXVII.

MESQUITA, Luís José de. *Comentários sobre Mater et Magistra*. S. Paulo. Ed. José Olympio. 1963. 2ª ed. Vol. I, págs. 228/236.

reforma das estruturas econômicas nessa perspectiva da empresa institucional e comunitária. Só assim a unidade econômica de produção poderá estar a serviço dos homens, com o primado dos valores pessoais resultantes diretamente do trabalho, deixando de ser, como tem sido, uma unidade econômica de simples gestão, a serviço exclusivo do lucro e do anonimato do capital." (17)

A razão mais profunda consiste na concepção, que a função essencial da empresa é prestar serviço à comunidade; a idéia sempre mais divulgada, que a empresa é serviço ou função para o bem comum.

"A concepção da empresa implica em duas conclusões: 1.<sup>o</sup>) a empresa deve satisfazer uma necessidade real da comunidade; 2.<sup>o</sup>) o dever de funcionar como um mecanismo de redistribuição de renda da comunidade. Impõe-se à empresa no Brasil uma **reforma básica** que é tornar-se comunitária, isto é, com a participação crescente de toda a comunidade da empresa, capital, direção, técnica e trabalho, na própria vida da empresa, para usar a expressão da **Encíclica Mater et Magistra**." (18)

Neste mesmo sentido devemos compreender as palavras do Presidente Médici, ao apresentar o PIS: "Fiel a esses princípios, acentuei, no mesmo documento, o timbre profundamente humanista da política social do Governo, que contempla o homem — empregador ou empregado — como um fim e não como um meio, para que o trabalho seja não só trabalho do homem, mas trabalho em prol do homem." (19)

#### **b) Que tipo de reforma se procura?**

Em resumo, podemos dizer que se pretende uma reforma que consiga mais integração, mais participação e mais descentralização.

1) **Mais integração**, isto é, mais sentido comunitário, que tem por objetivo uma solidariedade objetiva de todos dentro da empresa, tanto o capital, como a organização e o trabalho, a serviço do bem comum. Uma união de todas as forças dentro da empresa, para que ela seja um serviço, uma função em bem da nação.

2) **Mais participação**, que tem por objetivo intervir nas decisões das empresas, para que tenham em conta os direitos e interesses legítimos de seus assalariados.

3) **Mais descentralização**, que tem por objetivo deixar parte da iniciativa aos quadros subalternos no comando e no trabalho de execução.

"Lá está o futuro. Não se deve suprimir a propriedade na empresa, porque é necessário que os homens endossem as responsabilidades financeiras das decisões tomadas — e é função da propriedade assumi-las —, mas equilibrar o poder nascido da propriedade com outros poderes necessários de integração, de participação e de descentralização, numa rede de relações que não estrangulam, que não paralisam, mas que, ao contrário, vivificam a empresa, lugar de trocas e sociedade de pessoas." (20)

17. *Ibidem*: págs. 229/230.

18. BASTOS DE AVILA, Fernando. *Neocapitalismo, Socialismo, Solidarismo*. Rio Ed. Agir, 1963, págs. 140/145.

19. *O Congresso Nacional e o Programa de Integração Social*. Brasília. Ed. Diretoria de Informação Legislativa. Senado Federal 1970, pág. 1.

20. BIGO, Pierre. *A Doutrina Social da Igreja*. São Paulo. Ed. Loyola. 1969, pág. 397.

### **c) Qual a contribuição do PIS nesta reforma?**

As palavras do primeiro artigo da Lei Complementar n.º 7 que rezam: "O Programa de Integração Social é destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas" só podem ser compreendidas no sentido de uma tentativa do Governo de reforma das empresas.

Pelo estudo do projeto devemos constatar que o PIS não intervém na própria estrutura da empresa. Como diz o Deputado Raimundo Padilha: "O PIS é a mais importante tentativa de redistribuição da renda nacional sem afetar a estrutura e o dinamismo das empresas." (21)

Comparando o PIS com o tipo de reforma que se preconiza, devemos constatar que o PIS não significa maior participação e descentralização dentro da empresa. O PIS não tem por objetivo esta participação e descentralização como já deixamos bem claro no primeiro item deste artigo.

Quanto a maior integração, podemos dizer que o PIS não promove uma integração direta, que aumentaria a vida comunitária, a sociedade de pessoas dentro da empresa; já que o PIS não interfere nas estruturas internas da empresa.

Mas prevalece nitidamente no PIS a concepção que a empresa é um serviço, uma função para o bem da comunidade, da nação, em que todos trabalham pelo bem de todos. Conforme esta idéia procura o PIS uma reforma, para assim dizer, de fora para dentro, procurando mudar as estruturas externas, redistribuindo as rendas das empresas em benefício dos empregados. Poderíamos dizer que o PIS significa uma integração indireta, o que vamos explicar no terceiro item deste artigo.

### **III. O PIS E A INTEGRAÇÃO**

Ao longo do nosso artigo já ficou bastante claro que o PIS não significa uma integração direta do empregado na vida da empresa, mas sim uma integração econômica e social no sentido de melhor distribuição da riqueza nacional. Como já dizíamos nos itens anteriores, prevalece novamente a visão global que visa uma integração de fora para dentro ou, em outras palavras, reformar as condições exteriores para chegar a um entrosamento melhor dentro da empresa.

#### **a) O que é esta integração social?**

Este conceito já ficou suficientemente explicado no nosso primeiro artigo sobre o PIS. (22) Colocamo-nos no ponto de vista de integração como processo e não como situação. É um processo no campo econômico e social que procura diminuir as desigualdades, distribuir melhor a renda e aumentar o bem-estar nacional.

#### **b) Por que esta integração?**

Além dos motivos já explicados anteriormente, há uma outra razão, aceita por todos. Existem ao lado dos direitos individuais, garantidos pela Constituição, os direitos econômicos e sociais.

21. O Congresso Nacional e o Programa de Integração Social. Brasília. Ed. Diretoria de Informação Legislativa. Senado Federal. 1970. pág. 287.

22. Revista de Informação Legislativa. Editada pela Diretoria de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília, n.º 30 (Junho/agosto de 1971 pág. 137).

"A idéia essencial dos direitos econômicos e sociais é assegurar a todos os cidadãos condições materiais que lhes permitam experimentar as outras liberdades. Direito ao trabalho, garantia de um mínimo vital, direito à habitação, direito ao repouso, sistema de seguro social contra riscos (doenças, acidentes, velhice, maternidade etc.), gratificações por encargos de família — tudo isto se configura nessa orientação de conjunto. Passa-se, assim, do Estado-parasita dos clássicos ao Estado-providência (welfare-State)". (23)

### c) Que integração procura o PIS?

Os autores do PIS não devem ter esquecido a advertência contida na exposição de motivos dos três Ministros ao apresentar o Projeto do Governo Castello Branco de 1967, regulamentando esta mesma matéria: "A reiteração do comando constitucional indica uma persistência do princípio, apesar das controvérsias que em torno dêle se instauraram, especialmente ante as dificuldades práticas de sua regulamentação, que deverá preocupar-se em instituir um sistema de participação que integre o trabalhador no esforço do aumento de produtividade, fazendo-o participar de seus resultados, mas que não desestime o empresariado, nem se constitua em fator de diferenças salariais consideráveis." (24)

O PIS optou, de fato, por uma participação nos resultados globais, propondo uma integração maior no desenvolvimento nacional. Julgaram os autores que o quadro brasileiro atual não permitia uma integração maior na vida e no desenvolvimento das empresas como proposta no Projeto Castello Branco, levando em conta esta outra ponderação dos três Ministros: "Entretanto, não é possível esconder a dificuldade de se estabelecer um sistema de participação equânime e efetivo, o que é facilmente compreensível ante a imensa diversidade de situação das empresas e a desigual contribuição para o lucro que, em cada tipo de atividade, tem a mão-de-obra em relação ao capital. A vida industrial, como a lucratividade, é essencialmente dinâmica e as situações e as rupturas financeiras das empresas são, por sua própria natureza, diversas." (25)

Nos debates no Congresso, o PIS foi duramente criticado por causa desta integração indireta e global, como também pelos benefícios restritos e a longo prazo. Dizia o Deputado Franco Montoro: "A idéia de toda a opinião pública brasileira e de todos os que estudaram o projeto é que, na verdade, a proposição não integra o trabalhador na vida da empresa. Na realidade, cria um colossal fundo financeiro, centralizado nas mãos do Governo Federal, destinado a promover o desenvolvimento. Concede, sem dúvida, algum benefício ao trabalhador, mas não o benefício que esse trabalhador espera, não na quantidade que esse trabalhador espera, não dentro da possibilidade que temos de dar um benefício real ao trabalhador do Brasil." (26)

Com a autoridade que lhe cabe neste assunto, respondeu o Deputado Daniel Faraco a estas objeções: "Tem-se dito, com o sentido de crítica ao projeto, que êle fica aquém do preceito constitucional e que não opera a integração do trabalhador

23. SARASATE, Paulo *Participação nos lucros e na vida das empresas*. Rio. Ed. Livraria Freitas Bastos, pág. 7.

24. *Ibidem*: pág. 227.

25. *Ibidem*: pág. 227.

26. *O Congresso Nacional e o Programa de Integração Social*. Brasília. Ed. Diretoria de Informação Legislativa. Senado Federal. 1970, pág. 220.

na empresa. Há nisto um desconhecimento — certamente não intencional, mas nem por isso menos evidente — da natureza do problema que devemos enfrentar.

A integração do trabalhador na empresa não se pode operar por um *fiat* legislativo. Ela só pode ser o resultado de um **processo** que será longo, não será fácil e exigirá esforço constante para ajustar-se a uma realidade complexa e mutável.

As primeiras medidas, forçosamente, deverão ser de preparação e somente depois delas e, no passo em que se criarem as condições adequadas, poder-se-á passar a fases mais avançadas. Queimar etapas seria temerário e seguramente comprometeria a realização do ideal integracionista.

Não é possível desconhecer que esse ideal visa a harmonizar as instituições jurídicas que regem a empresa — instituições jurídicas que envelheceram e se tornaram inadequadas — com a realidade da empresa moderna, na qual se registraram mudanças substanciais, ainda não de todo definidas, porque a empresa está em rápida e constante evolução...

Foi o próprio Presidente Médici, aliás, quem proclamou esse caráter preparatório do projeto, ao declarar em sua mensagem:

“Tive em mira, muito especialmente, levando em conta a necessidade de imprimir um sentido formativo e pedagógico a essa iniciativa, incentivar uma política realista de estímulo à formação do patrimônio individual.”

Essa preparação no terreno, notadamente entre os trabalhadores cuja integração mais estreita na vida econômica se preconiza, exigirá por certo muito esforço e mobilização de técnicas contábeis de vulto. Cumpre, sem dúvida, estudar a melhor forma de desburocratizar o mecanismo de ação a adotar, o que, vale acentuar, é facilitado pelo progresso espetacular que essas técnicas vêm registrando entre nós, com o crescente uso de computadores.

Não se pode, porém, apontar o volume de serviço requerido como um defeito da iniciativa governamental, senão na medida em que se demonstrar ser viável melhor forma de familiarizar o trabalhador com os instrumentos representativos de poupança. Tem-se falado em 13 milhões de cadernetas, como elemento impeditivo das finalidades visadas. Mas é preciso reconhecer que esse talvez seja o preço de levar, a 13 milhões de trabalhadores, o conhecimento prático dos instrumentos a utilizar, para que se efetive sua maior e mais ativa participação na vida econômica.” (27)

## CONCLUSÃO

Depois de estudar as várias opiniões e críticas a respeito da integração do empregado na vida e no desenvolvimento da empresa, como também o Programa de Integração Social, chegaremos à conclusão que o melhor método de compreender este projeto é considerá-lo como uma preparação para a plena integração. Não é um projeto completo, perfeito, definitivo, mas é um início, uma arrancada. Deve ser complementado com outras leis e iniciativas governamentais, como aliás já está sendo feito pelo PATRU E PROTERRA. Podia ser melhor, podia ser diferente, podia dar mais benefícios diretos e imediatos; o próprio Governo o reconhece. Mas o PIS é uma realidade, onde até agora só existia um sonho de participação. O PIS é um início, uma arrancada, onde até agora só havia estagnação e paralisação. O PIS é uma abertura de debate, onde até agora havia silêncio e confusão.

27. *Ibidem*: págs. 316 e 319.

# EUCLIDES DA CUNHA E A RODOVIA TRANSAMAZÔNICA

DR. G. IRENEU JOVENY

A construção da Rodovia Transamazônica vem despertando as atenções de todo o País e constitui, sem dúvida, um empreendimento que modificará o panorama político e econômico do Brasil.

Na verdade, a Amazônia tem permanecido, até hoje, como uma região praticamente inexplorada, porque nossas possibilidades tecnológicas não permitiam desbravar aquela imensa área, coberta pela maior floresta do mundo. Só agora temos condições para a realização desta obra, mas a idéia vem de longe e seria proveitoso recordar alguns planos de Euclides da Cunha sobre a integração da Amazônia, isso há mais de 65 anos, pois foi ele quem melhor viu o conjunto de problemas e interesses direta ou indiretamente ligados à Hiléia Amazônica.

Neste sentido juntamos os principais tópicos de Euclides da Cunha, referentes à integração da Amazônia, com o objetivo de facilitar uma maior percepção do pensamento euclidiano e a perfeita semelhança de suas agudas previsões com os atuais planejamentos para execução e aproveitamento da grande rodovia, que já vai penetrando na imensa floresta virgem.

Desde "Os Sertões" apegava-se Euclides da Cunha à questão básica da integração nacional, que se tornaria uma constante em todos os seus estudos e verificações:

"O velho agregado colonial tendia a chegar ao nosso tempo, imutável, sob o emperramento de uma centralização estúpida" (1). "Vivemos quatrocentos anos no litoral vastíssimo, deixando, na penumbra em que jaz, o âmago do País" (2). "O Brasil é compacto. Falta-lhe penetrabili-

---

(1) — Euclides da Cunha — "Os Sertões" — pág. 81 da 3ª edição.

(2) — Ibid., pág. 205.



dade" (3). "Não desejo a Europa (continua êle), desejo o sertão, a picada malgradada... A partida para o Purus é ainda o meu mais belo e arrojado ideal. Estou presente à primeira voz..." (4) "para vingar a Hiléia de tôdas as brutalidades das gentes adoidadas que a maculam desde o século dezessete" (5).

"O Amazonas é uma esperança, deixando as vizinhanças do Pará, penetra-se no deserto" (6). "A Amazônia é de tôda a América, a paragem mais perlustrada dos sábios e é a menos conhecida. De Humboldt a Goeld, do alvolar do século passado aos nossos dias... Nenhum dêles deixou a calha principal." (7)

No relatório sôbre a Comissão Demarcatória, que chefiou, no Alto Purus, Euclides da Cunha pôs o dedo na ferida para mostrar os efeitos do isolamento: "O homem, em vez de senhorear a terra, escraviza-se aos rios. O povoamento não se expande... A propriedade mal distribuída, ao passo que se dilata nos latifúndios das terras, que só se limitam de um lado pelas beiradas do rio, reduz-se econômicamente nas mãos de um número restrito de possuidores. O rude seringueiro é duramente explorado, vivendo despeado do pedaço de terra em que pisa longos anos, exigindo urgentes providências que lhe garantam melhores resultados a tão grandes esforços. É um quase-servo, à mercê do império discricionário dos patrões. A justiça é, naturalmente, seródia ou nula. Todos êsses males provêm, acima de tudo, do fato meramente físico da distância. Desaparecerão, desde que se incorpore a sociedade seqüestrada ao resto do País." (8)

No combate ao isolamento, todos os esforços, mesmo empíricos, merecem as atenções de Euclides da Cunha. Vê a utilidade prática da picada, "varadouro, como chamam a vereda atalhadora que vai de uma vertente fluvial à outra" e lembra a construção de uma estrada de ferro, muito embora precaríssima, cortando as cabeceiras dos rios Juruá, Tarauacá, Purus, Iaco e Acre:

"A estrada crescerá com o povoamento (continua Euclides). E ainda que atinja àquele enorme desdobramento de 726km e se reduza a uma

(3) — Euclides da Cunha — "Contrastes e Confrontos" — (Ao longo de uma estrada, 2ª parte).

(4) — Euclides da Cunha — "Carta a José Veríssimo — (Francisco Venâncio Filho. Euclides da Cunha a seus amigos).

(5) — Ob. cit. ("Carta a Coelho Neto").

(6) — Euclides da Cunha, citando Tavares Bastos — "Contrastes e Confrontos" —

(7) — Euclides da Cunha — "À Margem da História" — (Diante do Amazonas, 2ª parte).

(8) — Euclides da Cunha — "Antologia" — (relatórios).

via singela, com os necessários desvios, comportando apenas uma velocidade de 20km por hora, será percorrida em 36 horas, que podem subir a 48, adiantando-se-lhes as que empregam na travessia dos rios. Realizar-se-á em dois dias a viagem de Cruzeiro do Sul ao Acre (Capital), que hoje, nas quadras mais apropriadas, dura mais de mês... E assim, desde que se ultime a Madeira—Mamoré... a Transacreana, modestíssima, de caráter local, se transformará em estrada de extraordinários destinos". (9)

Esta notável previsão acaba de ser lembrada por Leandro Tocantins: "Nesta simples penada, Euclides da Cunha, através de uma surpreendente geografia de comunicações, descortinou horizontes novos para o seu modesto projeto inicial, lançando as bases de um traçado rodoviário em realização, ou em cogitação, nos dias de hoje. A Rodovia Brasília—Acre, aberta pioneiramente, acompanha a direção prevista pelo autor de "À Margem da História", e o **picadão** que existe entre Rio Branco e o Juruá, prenuncia a próxima Transacreana, destinada, conforme a predição euclidianiana, a transformar-se na Rodovia Pan-Americana, que ligará o Canadá à República Argentina. Confirma-se, portanto, a atilada visão de Euclides: "O que se deve ver naquela via férrea é, sobretudo, uma grande estrada internacional de aliança civilizadora e de paz". (10)

Euclides da Cunha via no problema das estradas brasileiras de penetração, não apenas o aspecto nacional, mas também os seus efeitos nos países vizinhos: "Nenhuma de nossas rêdes busca o centro do País, visando a despertar as energias que o afastamento do litoral amortece... Felizmente (diz Euclides) a Estrada de Ferro do Noroeste, lançada vigorosamente para Mato Grosso (1906), revolucionará muito breve toda a situação econômica e política da América do Sul." (11)

Na verdade, esta operação só principiaria a objetivar-se mais de meio século depois.

"O Pacífico (continua Euclides), ainda que se rasgue o canal de Nicarágua (Panamá), parece que pouco influenciará no progresso do Peru. O seu verdadeiro mar é o Atlântico, a sua saída obrigatória o Purus. Desde 1879 os peruanos aquilatam bem a importância enorme que teriam as estradas, ligando os afluentes navegáveis do Amazonas e do Ucaíale às cidades do litoral." (12)

É interessante notar como Euclides da Cunha apresenta o mesmo problema, invertendo os pólos da questão, para salientar "a importância formidável desta estrada (Estrada de Ferro do Noroeste), que vai aproximar-nos do Pacífico, seguindo, paralelamente, o próprio deslocamento da civilização". (13)

(9) — Ibid.

(10) — Leandro Tocantins — "Euclides da Cunha e o Paraíso Perdido" — pág. 103.

(11) — Euclides da Cunha — "À Margem da História" — (Ferrovia e desenvolvimento).

(12) — Euclides da Cunha — "Contrastes e Confrontos" — (Conflito inevitável nº III).

(13) — Ibid. (Ao longo de uma estrada nº III, nota 1).

Essas glebas imensas, sem efetiva integração, correm o sério risco de uma ruptura política e territorial. O gravíssimo problema, como decorrência do isolamento, é igualmente apontado por Euclides da Cunha:

"As novas circunscrições do Alto Purus, do Alto Juruá e do Acre devem refletir a ação persistente do Governo em um trabalho de incorporação, que, na ordem prática, exige desde já a facilidade das comunicações e a aliança das idéias. Sem êste objetivo firme e permanente, aquela Amazônia, onde mais cedo ou mais tarde se há de concentrar a civilização do Globo (Humboldt), mais cedo ou mais tarde (continua Euclides) se destacará do Brasil, naturalmente, e irresistivelmente, como se despega um mundo de sua nebulosa, pela expansão centrífuga do seu próprio movimento." (14) "Na pressão atual da vida contemporânea, a expansão irresistível das nacionalidades deriva-se, como a de tôdas as fôrças naturais, segundo as linhas de menor resistência." (15)

Euclides da Cunha viveu numa época em que as estradas de ferro representavam a melhor solução para os transportes continentais, mas, desde o seu início, apercebeu-se do valor das estradas de rodagem. Desde 1906, quando a indústria automobilística ainda era um requinte, salientava Euclides da Cunha:

"Uma estrada de rodagem para Mato Grosso, digna de tal nome, principalmente agora que o automobilismo libertou a velocidade do trilho, não seria apenas o melhor meio de nos emanciparmos do Prata, nesta fase incandescente da política sul-americana, mas ainda, sob aspecto mais real, um belo laço de solidariedade, revigorando uma integração já consideravelmente comprometida." (16) "E a tarefa é relativamente fácil. Temos um têrmo de comparação expressivo na única estrada de rodagem de todo o Brasil — a da União Indústria —, desenvolvida de Juiz de Fora a Petrópolis, com um percurso de 147km, macadamizada, que outrora faria inveja às melhores ruas de nossas capitais. Surgiu da vontade de ferro de um Mariano Procópio e foi executada em condições desfavoráveis. Mas foi feita, larga de oito metros. Ora, uma estrada idênticamente modelada para Mato Grosso, seria apenas oito vêzes e meia maior". (17)

Muitos dêstes conceitos, analisados por Euclides da Cunha há mais de 65 anos, ainda são atualíssimos, justificando o empenho prioritário que vem merecendo a construção das nossas estradas de penetração, sem esquecer a delicada elaboração de normas e leis complementares, de cuja observância tanto depende o êxito da gigantesca obra de integração nacional.

---

(14) — Ibid. (Entre o Madeira e o Javari, final).

(15) — Ibid (Ideal americano).

(16) — Ibid. (Ao longo de uma estrada, 2ª parte).

(17) — Ibid. (3ª parte).

## 1 — O PODER LEGISLATIVO NO MUNDO ATUAL

Fascistas e comunistas, de um lado; inimigos gratuitos da democracia, de outro, e, também, indivíduos politicamente despreparados, dão-se as mãos e assoalham, uns ingênuamente, outros de modo premeditado e com objetivos óbvios, que o Congresso é uma coisa obsoleta, sem lugar no mundo de hoje.

A afirmação, de tão repetida, entre nós, alastra-se e se torna aceita, no meio das massas e dos semiletrados, como uma verdade definitiva, constituindo, êsse fato, um sinal alarmante do estado de espírito das gentes, assim sorrateiramente preparadas para receber as idéias totalitárias.

Se encararmos os acontecimentos objetivamente, fácil será verificar essa realidade: do nosso lado, em nossas casas, nas escolas, nas repartições públicas, nos escritórios e nas oficinas, nos templos e nos quartéis, nas cidades e nos campos, patrícios nossos indagam para que Congresso, para que Partidos, para que Política, tão sutilmente vêm sendo envenenados pela propaganda totalitária, comunista ou paracomunista, fascista ou para-fascista.

Essa situação, bastante deplorável, pois representa um sério risco para a civilização democrática e cristã, está a exigir, em resposta, um trabalho inteligente, constante e objetivo, de contrapropaganda, a qual, entretanto, para ser válida, há de ser conduzida em termos de franqueza e lealdade, sem nenhuma concessão à mentira.

Essa tarefa há de ser começada pelas elites, sobretudo pela elite política, à qual, em todos os tempos e em todos os lugares, sempre coube o papel de condutora dos povos, que só pela política e com os políticos são capazes de organizar-se e desenvolver-se.

Assim foi sempre no mundo, assim foi sempre no Brasil e assim há de ser agora, no mundo e no Brasil, mais ainda agora, quando a quarta parte do globo terrestre, onde vive a metade da população mundial, está sob o domínio de sistemas totalitários, comunistas ou assemelhados.

Ora, a primeira coisa a fazer é uma campanha de esclarecimento, mostrando a verdade, e a primeira verdade a proclamar é a de que, ao contrário do que afirmam os comunistas, os fascistas e os ignorantes, o Poder Legislativo, nos países mais adiantados — nos países onde o homem é considerado uma pessoa, feita à imagem e à semelhança de Deus, e não carne para canhão ou simples máquina de produção — nos países onde há liberdade — nos países onde se respeita o direito ao ideal — nos países em que o Estado existe para o homem e não o homem para o Estado — nos países onde a vida é digna de ser vivida —, nos países democráticos, o Poder Legislativo, longe de representar uma peça de museu, é uma instituição forte, atuante, indiscutível, por todos querida e respeitada, tão identificada está com o próprio povo, de que é a mais autêntica expressão.

É assim na Inglaterra, é assim nos Estados Unidos, é assim na França, é assim na Itália, é assim na Alemanha Ocidental. E é assim igualmente, em nações outras, menos conhecidas mas de cultura milenar. Só não é assim, evidentemente, nos países satélites de Moscou ou da China Comunista, ou nos países residuários do fascismo.

Tão necessário é, porém, o Poder Legislativo, tão inerente é êle à própria natureza política do homem que mesmo os Estados totalitários foram obrigados a admitir Assembléias Legislativas, as quais, conquanto simples arremêdo de órgãos democráticos, servem para dar a impressão de que o povo participa do govêrno.

A realidade primeira a reconhecer é, portanto, esta: o Poder Legislativo está vivo, é válido, constitui-se no órgão político mais legítimo, mais importante e mais necessário nas nações democráticas, por coincidência as mais civilizadas e mais fortes.

Aceita essa verdade, cabe, todavia, advertir, de pronto, que as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo não devem nem podem mais ser equacionadas nos termos do liberalismo clássico, êste, sim, completamente caduco e, portanto, superado.

Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário como que são, hoje, menos poderes do que órgãos de um só poder, o Poder Nacional, em razão do qual e em função do qual atuam.

Independentes entre si, não, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, de se integrar num Poder mais alto, nesse Poder Nacional, de que são ramificações, através das quais aquele Poder Maior melhor atuará nas diferentes áreas nacionais de atividade.

A faculdade legisferante cada vez maior do Poder Executivo, de um lado; o fato de o Legislativo possuir funções judiciárias relevantes, bem como importantes atribuições na área econômica, fiscal e administrativa do Estado; e, ainda, a competência do Judiciário em matéria de natureza legislativa ou executiva, tudo isso comprova o entrelaçamento íntimo dos três Podêres, que, em última instância, se fundem na figura do Estado, instrumento de realização nacional dos povos.

Essa comunhão mais estreita dos três Podêres; essa participação dos três em atos e funções antes exclusivas de um deles; êsse entendimento efetivo de que os três Podêres são, realmente, harmônicos, é que tem levado certos espíritos menos atentos à conclusão apressada de que o Legislativo está sendo marginalizado.

O certo, ao contrário, é que essa união dos três Podêres, longe de ser um mal, é um bem, pois só pela conjugação de esforços se pode tentar o bem comum, fim último e única razão de ser do Estado, a que devem servir os três Podêres, que nêle se unem e se fundem.

## 2 — O PODER LEGISLATIVO E A DEMOCRACIA

Assentemos, também, de logo, sem meias palavras, sem transigências com os totalitários da esquerda ou da direita, apenas por amor à verdade, que não existe Democracia sem Congresso e que é por isso, e só por isso, que as grandes democracias do mundo têm Parlamentos fortes, prestigiados, operantes, sempre presentes nos atos decisivos da vida do povo.

Aqui e ali perderam os Parlamentos certas atribuições; cá e acolá tiveram reformulada sua área jurisdicional; talvez, neste ou naquele setor, tenham sofrido restrições; mas, aqui ou acolá, os Parlamentos, nas reformas sofridas, também ganharam, ora em extensão, ora em profundidade.

Observa-se uma invasão maior do Executivo na zona legislativa, compensada, no entanto, por uma penetração maior do Legislativo nas regiões do Executivo.

Esse fenômeno foi observado inclusive no Brasil, onde, ainda fora de uma condição plena de direito, o Estado se movimenta através de um Executivo mais presente na iniciativa das leis e um Congresso (particular-

mente o Senado) mais habilitado à supervisão e fiscalização da política econômico-financeira do Governo.

Modificar não é anular, não é sufocar, não é dominar, e se o Congresso perdeu em alguns setores, ganhou em outros, o mesmo acontecendo com o Executivo, no Brasil e no exterior.

Seja como fôr, cumpre registrar que, hoje como ontem, o fato maior, no mundo político, é o reconhecimento universal de que a democracia é o melhor sistema coletivo de vida e que só há democracia com Congresso, sendo êste a sua marca distintiva.

Desde o início dos tempos históricos as lutas nacionais internas dos povos formam no sentido da conquista de um ambiente político-social capaz de proporcionar igualdade de oportunidades a todos os homens. Essa ânsia de efetiva e equitativa participação de todos nos bens da civilização e da cultura é uma constante nos movimentos revolucionários, porque vale como o sinal da democracia, regime de vida a que o homem jamais poderia renunciar, a não ser renunciando à sua própria condição humana. E os povos, até hoje, só encontram uma maneira positiva de se governar: através do Congresso, instituição que, nos dias correntes, identifica-se com a própria nação tão vinculada a ela está, em suas origens, em sua natureza e em suas finalidades.

Guardemos e repitamos, sempre, dia a dia, com convicção e com amor, nos lares, nas ruas, nas escolas, nos quartéis, nas oficinas, nos escritórios, nos templos, na cidade e nos campos, que a democracia é o único regime político digno do homem e que não existe democracia sem Congresso.

### 3 — O BICAMERALISMO

O Poder Legislativo, seja nos regimes unitários, seja no federativo, é uno. Vale como um todo em que se refletem a alma, o caráter, a inteligência a vontade da nação.

Em suas virtudes e imperfeições, o Poder Legislativo espelha as virtudes e as imperfeições do povo que representa. Dessarte, tem de variar de forma, mas, malgrado o faça, o Poder Legislativo guarda, em sua essência, uma unidade indestrutível, pois integra, sistematiza e orienta as diversas tendências do povo sempre obediente a razões e objetivos nacionais.

A diferenciação de estruturas do Congresso, nos diversos países, explica-se por motivos múltiplos, de natureza geográfica, econômica, étnica, social, política ou religiosa. Daí a diversificação das Assembléias Nacionais; umas mais abertas, outras mais fechadas; umas mais técnicas, outras mais

políticas; umas numerosas, outras limitadas; umas contínuas, outras intermitentes; umas atuando sòzinhas, outras se subdividindo.

A bipartição ou não do Congresso em duas Câmaras tem raízes profundas, não sendo, o bicameralismo ou o unicameralismo, sistemas arbitrários, adotados ao sabor dos caprichos dos constituintes, porém sistemas que se alicerçam em elementos históricos inerentes à própria razão de ser política dos povos.

Não cabe, aqui, renovar a discussão em tórno das excelências ou defeitos de um ou de outro sistema, cumprindo-nos, sòmente, reconhecer:

- 1º) que as democracias mais adiantadas adotam o sistema bicameral, como os Estados Unidos, a França, a Itália, a própria Inglaterra;
- 2º) que o sistema bicameral está vinculado ao regime federativo, embora, como na França atual ou como no Brasil Império, possa existir também em regimes unitários;
- 3.º) que o sistema bicameral é uma tradição política brasileira.

Uni ou bicameral, o Poder Legislativo é, no entanto, uma unidade política, pois Câmara e Senado são ramos da mesma árvore, peças da mesma máquina; diferenciam-se mas não se antagonizam, agem, não paralelamente, mas convergentemente, para o mesmo fim, pois ambas as Casas representam o povo — a Câmara, o povo em sua generalidade, em sua condição nacional, e o Senado, o povo em sua regionalidade, em suas condições locais de vida.

Câmara e Senado se completam numa destinação comum, pois é nas duas Casas, no Congresso, que o povo encontra aquelas efetivas oportunidades de participação no governo.

Câmara e Senado operam em áreas distintas apenas em respeito ao princípio da divisão do trabalho, pois são variações de um mesmo tema, aspectos de uma só paisagem, momentos de um só tempo, órgãos de um mesmo corpo.

O Poder Legislativo é, em síntese, o povo, que nêle se projeta, nacionalmente — através dos Deputados — regionalmente — através dos Senadores.

#### **4 — O SENADO NO PARLAMENTO BRASILEIRO**

Aceito êsse entendimento político, passemos ao objetivo de nosso estudo: o Senado. O Senado nos quadros constitucionais vigentes.

Compulsando as Constituições brasileiras de 1824 a 1967 (esta como foi promulgada e como ficou, depois de editada a Emenda à Constituição nº 1, de 17 de outubro de 1969) fácil será concluir que a Câmara Alta nunca ocupou posição de maior destaque nem jamais teve atribuições mais relevantes do que agora, nem sôbre ela pesaram, antes, tantas responsabilidades.



É verdade que se alargou a área legisferante do Poder Executivo; é verdade que se flexibilizou mais o instituto da delegação dos poderes; é verdade que a competência legislativa individual dos parlamentares foi restringida, principalmente em matéria financeira, o que, de resto, nos tempos modernos, constitui tendência política quase universal.

Entretanto, se examinarmos o texto constitucional com imparcialidade, verificamos que, perdendo em extensão, o Senado ganhou em profundidade, pois se a linha horizontal de sua conduta foi encurtada, a linha vertical de sua competência desceu a questões fundamentais que jamais haviam estado em sua esfera jurisdicional.

Vejam, porém, especificamente, as funções assinadas ao Senado pela Carta em vigor. Enumera esta, em seu artigo 42, os atos de competência privativa do Senado, colocando, em primeiro lugar, o de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aquêles.

Tal atribuição já fôra dada ao Senado, *mutatis mutandis*, pela Constituição imperial de 25 de março de 1824 (art. 47) e pela Constituição republicana de 1891, mesmo depois da Emenda de 1926 (art. 33). A Constituição de 1934 tirou ao Senado essa competência exclusiva, passando o julgamento do Presidente da República a um Tribunal Especial, composto de nove juizes, três dos quais, apenas, membros do Senado Federal (art. 58); a Carta de 1937 extinguiu o Senado, substituindo-o pelo Conselho Federal; a Constituição de 18 de Setembro de 1946 devolveu ao Senado aquela competência privativa (art. 62), o que foi ratificado pela Constituição de 1967 (art. 44) e pela Emenda n.º 1, de 1969 (art. 42).

Dando-se, assim, ao Senado, o poder de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aquêles, bem como para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade, a Constituição não apenas segue uma tradição, mas afirma o seu reconhecimento ao princípio maior das democracias, qual seja o de situar o povo como autoridade suprema, ao seu julgamento estando sujeitos todos os seus representantes, diretos ou indiretos, mesmo o mais altamente colocado, o Presidente da República.

Atribui a Constituição, também, ao Senado, competência privativa para aprovar, previamente, a escolha de magistrados, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente, ratificando e ampliando, dessa maneira, o que dispunham as Constituições anteriores, de 1891 (art. 12), de 1934 (art. 90), de 1946 (art. 62) e de 1967 (art. 45).

Nessa competência, de tanto relêvo e responsabilidade, dá-se ao Senado uma participação ativa e efetiva no condicionamento da vida judiciária, administrativa e política do País, pois a qualidade da justiça, da administração e do nosso procedimento internacional em muito dependerá da qualidade dos seus Agentes, cuja nomeação depende de sua prévia concordância.

A propósito, talvez seja oportuno observar que mais completo seria o preceito constitucional se se desse, ainda, ao Senado, competência para, em **quorum** especialíssimo, propor, também, ao Presidente da República, o afastamento dos servidores cuja nomeação antes tivesse aprovado, salvo, é claro, os magistrados, com o que lucraria o próprio Chefe do Governo, que teria, na Câmara Alta, um órgão de categoria a auxiliá-lo na supervisão de serviços de interesse básico para a nação, sobretudo no campo da política exterior, tão descurada, por vêzes.

No item IV do artigo 42 a Constituição alargou consideravelmente o papel fiscalizador do Senado, já fixado na Constituição de 1934 (art. 90) e na Constituição de 1946 (art. 63), concedendo-lhe privatividade para autorizar não só empréstimos, mas operações ou acôrdos externos de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esta foi das medidas mais salutares da Constituição, pois Estados e até Municípios houve, no passado, que, por falta de policiamento adequado, fizeram operações financeiras acima de suas fôrças, desorganizando os seus serviços, prejudicando o nosso crédito no exterior e obrigando a União a ônus imprevisíveis.

O Senado, nesta missão específica, tem tido uma atuação valiosíssima, o que, de resto, beneficia a todos, Estados e Municípios, que, forçados a uma disciplina jurídica em suas transações financeiras, ganham em autarquia e em crédito.

No item V repetiu-se o que prescrevia a própria Constituição de 67, antes de emendada (art. 45, III): deu-se ao Senado competência para legislar para o Distrito Federal e nêle exercer a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

Não é necessário encarecer a importância dessa função do Senado, bastando observar que o Distrito Federal, ou seja, Brasília, constitui o mais poderoso instrumento de integração nacional, sendo grandemente significativo ocupar-se de sua administração, tanto está ela unida ao próprio destino da nacionalidade.

No item VI a nova Constituição inovou, dando ao Senado uma competência que nunca tivera e num terreno difícil de operar: o econômico-financeiro. Assim, assinou-se à Câmara Alta a incumbência de fixar, por proposta do. Pela própria Constituição de 1967, antes de emendada (art. 106, § 1º), montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por êles emitidas; e proibir ou limitar, temporariamente, a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades.

Trata-se, como se vê, de uma medida complementar daquela instituída no item IV, relativa aos empréstimos e demais operações ou acôrdos externos de qualquer natureza, dos Estados e dos Municípios.

O que a Constituição fêz — e o fêz bem — foi determinar ao Senado, que representa os Estados, a tarefa de, em colaboração com o Poder Executivo, sanear e disciplinar a vida econômico-financeira dos Estados e dos Municípios, compelindo-os a se orientar, nesses misteres administrativos

essenciais, por normas capazes de evitar práticas lesivas aos interesses da coletividade.

Pelo item VII, compete ao Senado suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal. Cuida-se, igualmente, de atribuição relevante, destinada à normalização da ordem jurídica, já deferida à Câmara Alta pela Constituição de 1967 (art. 45, IV), pela Constituição de 1946 (art. 64) e pela Constituição de 1934 (art. 88).

No item VIII reconhece-se ao Senado o direito de expedir resoluções para disciplinar assuntos de sua economia interna e para determinadas hipóteses, previstas na Constituição, só valendo o preceito, como inovação, sob esse último aspecto.

No item IX atribui-se ao Senado competência para propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos. Neste item procedeu-se a uma profunda alteração, restringindo-se enormemente a competência, tanto da Câmara quanto a do Senado. Pela própria Constituição de 1967, antes de emendada (art. 106, § 1º), bem como pela Constituição de 1946 (art. 40) o Senado podia criar cargos em seus serviços, através de Resolução. A Emenda Constitucional nº 1 retomou as diretrizes a respeito seguidas pela Constituição de 1934 (art. 91, nº VII), reconhecendo às Casas do Congresso o direito de iniciativa de projetos criando cargos ou aumentando vencimentos, mas com a sanção do Presidente da República.

A modificação deveu-se ao propósito de estabelecer paridade de vencimentos entre os servidores da União, o que, em princípio justo, de outro lado se nos afigura perigoso, pela impossibilidade de igualar situações desiguais, tanto isso sendo verdade que não se está cogitando de paridade dos servidores civis com militares nem com os servidores da administração indireta.

Em verdade, há cargos, no Legislativo, que, mesmo com denominação igual aos existentes no Executivo, deveriam ser muito mais bem remunerados, tal o que se exige, em títulos, em competência e em tipo e tempo de serviço, dos seus ocupantes.

A Constituição incumbe ainda o Senado (art. 23, § 2º) de estabelecer a alíquota do imposto de transmissão a ser instituído pelos Estados e pelo Distrito Federal e, também (art. 23, § 5º), de fixar as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias, atribuições novas e muito significativas, porque de grande interesse para a vida econômica e financeira dos Estados e do País.

Finalmente, a Carta impõe ao Senado uma função política tão alta quanto necessária, qual a de examinar, para aprovar ou rejeitar, a alienação de terras públicas com área superior a três mil hectares, confirmando, dessarte, o disposto nas Constituições de 1967 (art. 164, parágrafo único), de 1946 (art. 156, § 2º), de 1937 (art. 155, que exigia a prévia autorização

do Conselho Federal para alienação de terras de área superior a dez mil hectares) e de 1934 (art. 130).

Na conjuntura política mundial, cremos que essa competência deveria ser ampliada, abrangendo inclusive a concessão de terras privadas a estrangeiros, desde que atingissem determinadas áreas ou fôsem situadas em certas regiões.

## CONCLUSÃO

Da exposição feita, embora sucinta, conclui-se que o Senado ganhou, na Constituição vigente, nova dimensão, competindo-lhe, como em nenhum outro momento de nossa história política, uma gama de missões do mais elevado teor.

Não é mais permitido ao Senador oferecer projetos concedendo *benefícios financeiros a entidades insignificantes, perdidas pela imensidão do País; não lhe é mais lícito, alterando despesas, modificar projetos* tecnicamente elaborados pelo Executivo, para o fim, por exemplo, de incluir localidades onde residem seus eleitores em planos prioritários de rodovias ou ferrovias; não lhe é mais possível apresentar proposições criando cargos públicos para protegidos; nem pode mais protelar indefinidamente o andamento de projetos; nem, tampouco, atomizar as verbas orçamentárias, tumultuando a Lei de Meios.

Infelizmente, houve dessas práticas no passado. Todos sabem da existência de entidades fantasmas nas listas de subvenções e auxílios concedidos pelo Congresso Nacional, fato devidamente apurado por uma Comissão de Inquérito. Todos sabem, também, que projetos houve, com o da Lei Orgânica da Previdência Social e o da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que permaneceram longos anos nas duas Casas do Congresso.

Ora, convenhamos em que tais fatos em nada favoreciam ao Parlamento, antes o desgastaram larga e profundamente perante o povo, pois dêles se aproveitaram os inimigos da democracia para, obscurecendo as grandes realizações do Legislativo, e confundindo figuras isoladas de parlamentares com o próprio Parlamento, tentarem a desmoralização da instituição.

É verdade — e convém realçá-la — que, dos três Podêres, o Legislativo é aquele que, por sua organização e natureza, tem menos oportunidades para a prática de atos lesivos ao patrimônio nacional. As falhas e os erros do Congresso são insignificantes, em sua repercussão, se comparados aos que podem ocorrer nas áreas do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Entrementes, assim como não aceitamos que se condene o Congresso por erros eventuais de um Senador ou de um Deputado, não podemos admitir que se fulmine um governo por desídia de um Ministro nem que se menoscabe os tribunais por falha de alguns juizes.

Seja como fôr, é bom advertir que o Congresso é a Casa do povo e o que nêle se passa tem maior reflexo na opinião popular, razão porque os Senadores e os Deputados têm, mais do que os agentes do Executivo ou os membros do Judiciário, de policiar os próprios atos.

O parlamentar, a partir do instante em que se investe dessa qualidade, não é mais dono de seu destino, tôda a sua vida há de ser, enquanto parlamentar, condicionada pela sua posição de delegado do povo.

Andou certa, portanto, a Constituição, quando retirou ao parlamentar — homem de carne e osso igual a outro homem qualquer — certas oportunidades de se deixar conduzir pelo coração ou interêsses outros que não os da sua pátria, situando-o mais dentro de sua responsabilidade.

No tocante ao Senado, seus membros, se perderam algumas prerrogativas menores, ganharam, como vimos, outras mais sérias, mais altas, mais importantes para a nação.

Nada perderam, em verdade, os Senadores, quando perderam pequenas faculdades, e muito ganharam, e com êles o Senado, com as novas funções que a Constituição atual lhes destinou.

Em colaboração com a Câmara, no estudo e no encaminhamento das questões afetas ao Congresso Nacional, ou, dentro de sua órbita própria de atuação; sòzinho ou em colaboração com o Poder Executivo; ora em funções de alta magistratura, ora em tarefas políticas, ora em missão econômica, ora em atividade fiscalizadora, ora no contrôle do orçamento, ora legislando para a Capital da República, ora selecionando funcionários aos quais está afeta a defesa de nossos interêsses no exterior, ora aprovando Ministros para o Supremo Tribunal Federal e outras altas autoridades, o Senado foi dignamente colocado nos quadros Constitucionais vigentes.

A Constituição atual, evidentemente, está longe de ser perfeita. Nem se pode negar que ao Poder Legislativo devem ser devolvidas algumas faculdades que lhe foram retiradas, a fim de que êle possa exercer sua missão em tôda a plenitude.

Deve-se, todavia, reconhecer que a ordenação das duas Casas do Parlamento, pelo menos em tese, foi feita com realismo e obedeceu a critérios que a nossa experiência política e legislativa aconselhava.

A máquina do Executivo estava, como se sabe, com suas peças mal ajustadas, funcionando deficientemente, donde a Reforma Administrativa, já em comêço de execução.

O Poder Judiciário não está, igualmente, isento de críticas, urgindo aperfeiçoá-lo.

Também o Poder Legislativo precisava atualizar-se, melhorar, fortalecer-se.

Os três Podêres precisam, sobretudo, encontrar um denominador comum a suas atividades, e êsse denominador comum só poderia estar nos superiores interêsses do Brasil.

No caso do Senado havemos de reconhecer que a Constituição, dando-lhe tantas tarefas difíceis, ofereceu-lhe ensejo para firmar-se definitivamente no conceito nacional, através de uma obra de gabarito. Saiba o Senado aproveitar essa oportunidade.

## O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO (\*)

Se o processo legislativo pode ser definido como “o conjunto de atos (iniciativa, emendas, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e **órgãos cooperadores** para o fim de promulgar leis” ou “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”, veremos que o assunto da palestra de hoje — “O Assessoramento Legislativo” — se enquadra perfeitamente na temática geral desse curso promovido pela Biblioteca da Câmara.

O Estado moderno caracteriza-se pelo intervencionismo, pelo alargamento do seu campo de ação, que se estende a tôdas as atividades sociais. Em conseqüência, o número de suas atribuições aumentou, consideravelmente, nos últimos tempos. E tudo isso se reflete na lei. Registra-se verdadeira inflação legislativa, derivada da complexidade dos problemas de intervenção estatal.

Vejamos como se aparelhou cada um dos Podêres do Estado, tendo em vista essa hipertrofia de funções. O Poder Executivo dotou-se de todos os *órgãos técnicos necessários, criando mesmo novas entidades de Direito Público*. A máquina administrativa modernizou-se, tornou-se apta ao pleno exercício, tanto das atividades-fim quanto das atividades-meio. O Judiciário, por sua vez, é um Poder que dispõe de auto-suficiência cultural, desde que o recrutamento de seus elementos se faz através de concursos públicos de elevado nível, ou dentre pessoas de “notável saber jurídico”, exigindo-se, ainda, na maioria dos casos, alguns anos de prática forense. O Poder Legislativo, que se destina a executar importantes funções da vida do Estado, é constituído de órgãos colegiados, cujos membros são escolhidos pelo sufrágio direto e secreto, unicamente pelo critério de serem cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos, obedecidas apenas determinadas condições de idade. “E é êsse o único critério válido — como bem salientou o Presidente Pereira Lopes em seu discurso de posse —, pois o Poder Legislativo, por ser de essência, função e finalidade poder político por excelência, não pode estar sujeito às mesmas regras dos demais, pois perderia a sua condição de corporação de pensamento e contraditório político.” “Somos — continua Sua Exce-

---

(\*) Palestra pronunciada no curso “O Processo Legislativo e suas Implicações”, promovido pela Biblioteca da Câmara dos Deputados, em 1971.

lência — na diversidade e variedade de formação, cultura, experiência, temperamento e mentalidade, o somatório das virtudes e deficiências do povo brasileiro. Por isso o representamos por sua legítima vontade.” E conclui afirmando que, “se a representação popular não se compadece com critérios seletivos, deve, no exercício da função legislativa, que é o fulcro de sua missão, assessorar-se ampla e profundamente na instrução de suas decisões”.

Não basta a existência das Comissões Permanentes, criadas justamente para emitirem pareceres técnicos sobre assunto de competência regimental. Bem sabemos que a formação desses órgãos é mais política do que técnica, pois os partidos nacionais que participam do Congresso integram essas Comissões proporcionalmente. Por imperativo da natureza jurídica da legislação, a área de competência do Congresso, principalmente no tocante à iniciativa das proposições, foi reduzida em numerosos países do mundo, mas “à medida que se reduz essa área de competência — assegurava outro Presidente da Câmara, Deputado Bilac Pinto, no seu relatório referente à Sessão Legislativa de 65 — assumem maior importância o exame metucioso, as críticas e a discussão das proposições na fase de elaboração das decisões políticas que o Congresso deve tomar relativamente aos projetos de lei para emendá-los, rejeitá-los ou aprová-los”. A modernização e o reaparelhamento do Congresso implica, de certo modo, em definir a missão que cabe ao Poder Legislativo desempenhar como eixo da legitimidade da representação popular, como instrumento de controle das atividades do Governo, como centro das grandes decisões nacionais, como enunciador dos princípios da legislação e como órgão mais autorizado da opinião pública.

A função legislativa do Executivo, reconhecida formalmente no Brasil, veio concorrer para evidenciar a função fiscalizadora do Congresso e das Assembleias Estaduais. Ao mesmo tempo, o ritmo dinâmico que se imprimiu à elaboração legislativa fez aumentar a necessidade de aparelhar o Congresso de meios que lhe permitam apreciar, sob o ponto de vista técnico, as proposições cuja análise reclame conhecimentos especializados, porque, mesmo reduzido a proporções restritas, não se deve diminuir o mérito do debate legislativo. Como frisa um eminente jurista pátrio, “o debate legislativo é vital para que o povo, a quem realmente interessam os textos legais, possa inteirar-se, com antecedência, daquilo que lhe pretendem impor a título de regulação das relações de família, de trabalho, patrimoniais etc. Porque a lei editada unicamente por ato do Executivo se constitui — afirma ainda o atual Presidente do Instituto dos Advogados —, só pela surpresa do seu teor, somente por isso, em denegação do direito, do direito de opinar sobre as normas reguladoras da atividade geral”.

Para o exercício de sua função fiscalizadora, o primeiro instrumento necessário ao parlamentar passou a ser um serviço adequado de informações. Para tomar decisões de ordem política os parlamentares não podem prescindir de informações verdadeiras, completas e disponíveis dentro do tempo requerido. Lembra Luciano Mesquita, no seu excelente ensaio “O Congresso, seu destino de utilidade”, que “esse controle do

Congresso não existirá, do ponto de vista prático, à falta de existência de documentação devidamente organizada a respeito do que se deseja conhecer para efeito do controle e da existência de um corpo técnico de assessôres capazes de interpretar a documentação fornecida pelo órgão próprio e, mais ainda, capazes de sugerir a este último novas pesquisas ou a ampliação das já existentes". E o Congresso tem um papel cada vez mais importante a desempenhar no controle da vida financeira do País e da administração pública em geral.

Medidas como a criação e o aperfeiçoamento dos serviços de informação, de referência legislativa, de assessoria parlamentar, de bibliotecas especializadas têm como objetivo atender às necessidades de um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder Legislativo.

Tendem a auxiliar o parlamentar a reunir objetivamente os dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, acumular as alternativas de solução, a pesar suas vantagens e inconveniências e, finalmente, estabelecer a opção mais aconselhável. É o que registra Ana Maria Brasileiro num estudo que realizou justamente sobre esse problema de assessoramento legislativo. "A política legislativa, tarefa relevante e privativa do Congresso, somente poderá ser definida com segurança se este contar com assessoria técnica competente e diversificada, que habilite os congressistas a formarem juízo a respeito do acerto ou desacerto total ou parcial das proposições emanadas do Executivo ou de iniciativa dos próprios parlamentares."

Nos países mais desenvolvidos, o Congresso geralmente dispõe da infra-estrutura adequada no particular. Os Estados Unidos lideram os demais nesse campo e alguns conferencistas que me antecederam neste curso já relataram as atribuições do Serviço de Referência Legislativa e do Serviço de Redação Legislativa do Congresso americano. Não farei, pois, maiores referências a parlamentos estrangeiros, porque o tema principal desta palestra é o enfoque do assunto na área do Legislativo de nosso País, especialmente na Câmara. Desejo apenas registrar declaração do Professor Griffith, Diretor-aposentado do Serviço de Referência da Biblioteca do Congresso americano, na conferência pronunciada num seminário sobre a reforma do Poder Legislativo no Brasil, relativamente a aspectos menos conhecidos desse órgão: "Os serviços e especialistas relacionados às equipes das Comissões são de três tipos: primeiro, especialistas em determinada matéria. Cada Comissão tem um ou dois especialistas. Embora a tendência seja justamente para empregar advogados, depois de alguns anos eles se tornam, por exemplo, especialistas em política bancária, em política estrangeira, conforme a Comissão a que servem. Na maior parte dos serviços de informação legislativa, os técnicos mais antigos são especializados em seus assuntos, desde o início dos trabalhos e são contratados com base em vários níveis. O nível de um técnico especializado (há 20 ou 25 no Congresso, conforme as principais matérias) — relativamente ao salário é bastante elevado. Em 65 era na base de 21 mil dólares anuais. O tipo de pessoal que se escolhe é muito importante. "Por solicitação minha" — diz, ainda, o Professor



Griffith — “O Congresso proibiu que a equipe de Referência Legislativa jamais fizesse qualquer recomendação. Não era de nossa atribuição fazer recomendações. Isso cabia ao Congresso. Não podíamos decidir. A nossa tarefa era preparar as informações básicas, preparar os argumentos dos dois lados de uma questão, para responder a perguntas específicas. Não tínhamos o direito de influir na legislação, a não ser que os próprios fatos falassem por si.”

Outra informação: acha aquêlê professor que a equipe de assessoramento deve ser permanente, supondo-se que seja competente e não procure influir na legislação. Precisa também demonstrar capacidade de lidar com os partidos de pontos de vista diferentes e às vêzes até antagônicos, honesta e útilmente.

Desejo, ainda, reportar-me, por me haver despertado a atenção, na qualidade de funcionária do Legislativo, a um artigo do Secretário-Geral-Adjunto da União Interparlamentar, publicado no Boletim da União, que Maria Duice Guedes e eu traduzimos recentemente: “O Parlamento Britânico e seus Secretários Legislativos”. Diz o Sr. James Douglas: “Como a Gália de César, o Parlamento britânico é dividido em três partes: a Câmara dos Lordes, a dos Comuns e o Corpo de Secretários Legislativos. Por certo muitos pensarão que o terceiro elemento dêsse trio é o que menos importância tem. Isso, entretanto, não é exato. Na realidade, o órgão administrativo do Parlamento da Grã-Bretanha é, do ponto de vista técnico, tão essencial à vida do país quanto os nobres membros da Câmara Alta ou os fiéis e leais representantes do povo de Sua Majestade.” A única autoridade habilitada a nomear o Secretário-Geral da Câmara dos Lordes, ou da Câmara dos Comuns, é a Rainha. (Isso serve para mostrar a importância que tem, na Inglaterra, a função de Secretário-Geral da Presidência). Essas duas personalidades são teoricamente nomeadas em caráter vitalício. Diz o Sr. Douglas: “Podemos acrescentar que a revogação de uma dessas designações constituiria verdadeira confusão”. O corpo de Secretários Legislativos goza de completa independência em suas funções e em seus atos. O Secretário Legislativo da Câmara dos Comuns, cujo papel é o de facilitar a aplicação do processo e de assistir os parlamentares no exercício de suas funções públicas, não sofre nenhuma imissão em suas atribuições. A organização e o preparo dos trabalhos das comissões permanentes e de inquérito — comissões de inquérito na Inglaterra têm conceituação diversa das nossas — figuram entre as principais tarefas dos Secretários Legislativos. Nas comissões de inquérito, o Secretário desempenha um papel algo diferente. É, com efeito, diante dessas últimas, que os órgãos diretores das indústrias nacionalizadas respondem por suas atividades e pela utilização dos dinheiros públicos. São elas que examinam, em detalhe, o orçamento da nação e controlam as despesas efetuadas. Poucas pessoas na Grã-Bretanha, e ainda menos em outros países, sabem que o Diretor-Geral da BBC, por exemplo, tem a obrigação de participar de uma reunião, ou de várias, de uma comissão parlamentar, no decurso da qual deve responder a indagações bem precisas sobre o estado das finanças e a utilização das rendas de sua empresa. Um **Bureau**, onde permanecem ao longo das sessões dois Secre-

tários Legislativos, desempenha ao mesmo tempo as funções de centro de referência, gabinete de informações e órgão centralizador. Os servidores que o compõem devem conservar-se rigorosamente ao corrente do que se passa na Câmara, assim como no cenário político mundial. A opinião dos Secretários Legislativos é muitas vezes solicitada, e o espírito de colaboração amistosa reina na Câmara, cujos membros, em sua maioria, se inclinam diante dos conhecimentos especializados desses servidores.

No Brasil, o Congresso tem sido generoso em proporcionar ao Executivo meios para seu aparelhamento técnico, ao mesmo tempo em que negligenciou a colocação a seu serviço de estrutura dessa natureza. Agora, entretanto, mais do que nunca, a julgar pelas declarações dos parlamentares à imprensa diária e no próprio Congresso e pelas providências em curso, o problema tem merecido especial atenção. Soluções diversas têm sido apontadas e encaminhadas.

Antes, porém, de focalizarmos este aspecto crucial da questão, de tanto interesse para parlamentares e funcionários, vamos, em obediência ao esquema proposto para a palestra, examinar o que existe nesse setor de assessoramento no Senado, em algumas Assembléias Estaduais e, finalmente, na Câmara.

No Senado, há mais de dez anos, foram criados cargos de assessôres e, depois, a Diretoria de Assessoria Legislativa, com a finalidade de prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões, aos Senadores e aos órgãos da Secretaria, competindo-lhe, principalmente, estudar, de modo geral, a atividade legislativa do Congresso com o fim de esclarecer os órgãos técnicos do Senado sobre as matérias em curso, estudar, de modo especial, os projetos submetidos às Comissões a fim de sobre eles prestar a cooperação de que necessitam os relatores e demais componentes do órgão; proceder a estudos de pesquisa, examinar sugestões enviadas aos Senadores etc. A Assessoria é integrada por 13 Assessôres Legislativos, titulares de cargos isolados de provimento efetivo, sob a orientação de um Diretor. O órgão é vinculado à Vice-Diretoria-Geral dos Serviços Legislativos. A nomeação deve ser feita através de concurso de provas e de títulos dentre candidatos que possuam diploma de curso superior adequado à especialidade. A Assessoria ainda atende ao Congresso Nacional, quando funciona como um todo, e às Comissões Mistas.

O auditório deve estar lembrado, através da palestra do ilustre Secretário-Geral da Presidência do Senado, Dr. Paulo Figueiredo, de que uma das principais tarefas da Câmara Alta se prende à sua condição de órgão legislativo do Distrito Federal, em caráter privativo. Então, a Assessoria do Senado, para que possa dar à Comissão do Distrito Federal a colaboração necessária, é compelida a estudar e conhecer também todos os aspectos que interessam à Capital da República, inclusive quanto a orçamento e fiscalização financeira.

A consulta à Assessoria não é obrigatória. Os órgãos interessados, ou os Senadores, a ela se dirigem, diretamente ou por intermédio da Di-

retoria de Comissões. Na maioria dos casos, também os assessôres não assinam seus trabalhos.

Além desse órgão central de assessoramento, que também atende a consultas de setores administrativos, há outros no Senado que desempenham funções dessa natureza, como a Secretaria-Geral da Presidência, no que concerne à assistência à Mesa na direção dos trabalhos do Plenário. Também a Diretoria de Informação Legislativa, que edita a excelente "Revista de Informação Legislativa" e organiza e mantém atualizados fichários e documentários sobre assuntos de interesse para a elaboração legislativa, tais como proposições em exame no Congresso, legislação brasileira e estrangeira, jurisprudência, trabalhos parlamentares, artigos e trabalhos doutrinários, comentários de imprensa sobre a tarefa legislativa do Congresso. Possui em seus quadros funcionais Orientadores de Pesquisas Legislativas. A Biblioteca, principalmente através da Seção de Referência Legislativa, também colabora na prestação de assessoramento. O Senado não costuma recorrer a especialistas de organizações públicas ou privadas, embora alguns Senadores particular e informalmente o façam em determinados casos. Dos 13 assessôres atuais do Senado (número julgado insuficiente ao atendimento de todas essas tarefas complexas), 10 são Bacharéis em Direito, com especialização em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Legislação Social etc.; um é graduado em Filosofia, com especialidade em matéria de Educação; outro, além de Bacharel em Direito, é Economista e o último é Engenheiro, ocupando-se de assuntos relativos a transportes e obras públicas.

**ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO:** Na semana passada, havendo viajado para São Paulo, a fim de resolver assunto de interesse da Diretoria do Patrimônio, aproveitei a oportunidade para conhecer a Assembléia e visitar o prédio, de beleza arquitetônica invulgar, com instalações de apurado bom gosto. Nessa ocasião conversei demoradamente com o Chefe do Gabinete de Assistência Técnica, GAT, órgão principal de assessoramento da Assembléia. É integrado pela Assessoria propriamente dita, uma Seção de Expediente e uma Seção de Documentação. Tem funções idênticas às da Assessoria do Senado, cabendo-lhe prestar assistência à Comissão, à Mesa, aos Deputados, ao Diretor-Geral, instruir processos e proceder a pesquisas, críticas e coordenação de elementos destinados à elaboração de projetos e estudos de matérias de interesse da Assembléia. A Seção de Documentação é que se desincumbe dos serviços de referência legislativa e mantém uma pequena biblioteca de obras jurídicas especializadas e outras necessárias ao trabalho do Gabinete, dispondo este de 26 Assessôres (para 67 Deputados Estaduais), dos quais 23 são Bacharéis em Direito, com diversas especializações, inclusive em assuntos educacionais, sendo um economista, e dois engenheiros. Os cargos, que antes eram isolados de provimento efetivo, atualmente são providos em comissão, com exigência de instrução de nível superior. No momento integram a Assessoria somente funcionários da própria Assembléia, comissionados ou não, porque há ainda alguns efetivos. Outros órgãos de assessoramento técnico são a Assistência Técnica da Mesa, que corresponde à Secretaria-Geral da Presidência, e

a Assessoria Técnico-Jurídica, que assessora a Presidência da Casa, dando pareceres nos processos e assuntos que lhe forem encaminhados pelo Presidente, patrocina a defesa da Assembléia em juízo e fora dêle, presta informações em processos pendentes de deliberação do Presidente ou da Mesa e mantém arquivo das decisões judiciais em que a Assembléia fôr parte ou interessada. O GAT e a Assistência Técnica da Mesa subordinam-se administrativamente à Diretoria-Geral, mas tènicamente à Mesa.

A Assembléia também raramente recorre à contratação remunerada de serviços profissionais de especialistas, mas os Deputados, individualmente, obtêm dèsses ou de certas entidades, em muitos casos, orientação gratuita. Os partidos políticos, em São Paulo, não fornecem qualquer tipo de assessoramento. Existe, porém, grande entrosamento com órgãos tècnicos do Poder Executivo, que mantêm até no plano federal Escritório de assistência aos parlamentares.

Na Guanabara, segundo se lê no livro já citado de Ana Maria Brasileiro, não há órgão específico de assessoramento, exceto no que respeita às atividades de Plenário, que contam com a assistência da Secretaria-Geral da Presidência. Contudo, há outros órgãos que prestam também serviço de assessoria, como as *Diretorias de Documentação e Pesquisa*, da Biblioteca, da Legislação e, principalmente, a Consultoria Jurídica. Esta, integrada por um Consultor e cinco Assessôres Jurídicos, se incumbe de exarar pareceres sôbre tudo o que lhe fôr pedido pelo Primeiro-Secretário, pelas Comissões, por qualquer dos Deputados ou pela *Diretoria-Geral*. *Compete-lhe também representar a Assembléia em juízo*. É comum atribuir-se à Assessoria Jurídica a elaboração de anteprojetos de proposições.

Relativamente à Assembléia Legislativa de Minas Gerais consultei a Resolução mais recente sôbre os serviços administrativos, a de nº 800/67. O art. 14 diz que compete à Assessoria Técnico-Legislativa: fazer ou coordenar pesquisas, tendo em vista fornecer aos Deputados ou às Comissões elementos orientadores da elaboração legislativa; elaborar recomendações e anteprojetos de atos legislativos e dar-lhes a fundamentação que couber; assessorar Comissões, inclusive as especiais; obter, junto aos órgãos dos demais Podêres, subsídios para a elaboração legislativa etc. Não está expresso na Resolução, mas li em uma entrevista do último Presidente da Assembléia que há obrigatoriedade de manifestação da Assessoria em todos os projetos dessa Casa Legislativa, antes mesmo que sejam enviados às Comissões. Os projetos do Executivo também passam pelo crivo dos tècnicos. A Assessoria, porém, atua sempre em caráter consultivo, porque as suas conclusões não obrigam, evidentemente, os parlamentares. A Assembléia de Minas conta com um Consultor-Geral, subordinado diretamente ao Presidente. *Compete-lhe prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Assembléia, representá-la em juízo, fazer pesquisas de caráter jurídico, elaborar ou rever editais de ocorrências; elaborar ou rever minutas de contratos administrativos ou de atos normativos internos etc.* Existe, além disso, uma Diretoria Auxiliar da Mesa, que corresponde aqui à *Secretaria-Geral da Presidência, integra-*

da pelas Divisões da Mesa, de Taquigrafia, do Contrôlo Central dos Projetos e de Redação.

Há também a Diretoria de Pesquisas e Documentação Legislativa, que desempenha ou coordena tôdas as atividades relacionadas com pesquisas, documentação, referência legislativa, arquivo, publicações e biblioteca, de modo a cooperar com os Deputados e órgãos técnicos e com as assessorias. Essa Diretoria de Pesquisas Legislativas é o órgão executivo de uma entidade que existe na Assembléia, muito importante, que se chama Instituto de Estudos Parlamentares, dirigido por uma Comissão de três Deputados designados pela Mesa. Esse Instituto tem por finalidade identificar os problemas fundamentais do trabalho legislativo no Estado, suas causas e soluções, promover conferências e seminários para a apresentação ou debate de temas relacionados com a evolução e o fortalecimento do Legislativo etc. O Instituto — isso também foi dito na entrevista do Presidente — assessora o parlamentar, promove-o culturalmente, procurando elevar a sua projeção, por causa justamente da diversificação de cultura, que é natural em qualquer Casa Legislativa. Os seminários, estudos, conferências etc., visam justamente ao constante aperfeiçoamento cultural e atualização dos Deputados Estaduais.

Em Minas, também há outro órgão de interêsse: A Assessoria de Relações Públicas, diretamente subordinada ao Gabinete do Presidente, cuja função não se restringe a assuntos de cerimonial, mas também colabora com o Instituto de Estudos Parlamentares nas pesquisas de opinião pública, na realização de atividades culturais, promove comunicação da Assembléia com Universidades, divulga assuntos e notícias relacionados com o trabalho da Assembléia, interpretando perante o povo a missão fundamental do Poder Legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o assunto relativo ao assessoramento, de 1946 para cá, mereceu alguma atenção, mas não muita. Quando foi 1º-Secretário o Sr. Munhoz da Rocha, já se havia cogitado da criação de uma Assessoria. Mas a medida não obteve concretização. Na antiga Comissão de Finanças, que, àquela época, englobava as Comissões de Orçamento e de Fiscalização Financeira, ao tempo do Presidente Horácio Láfer, foi feita uma experiência de assessoramento regular. Então, as proposições, antes de serem distribuídas aos relatores, passavam pelas mãos dos funcionários encarregados do assessoramento. E eram instruídas com informações, com pesquisas e com sugestões sobre redação. Os Anais do Congresso registram pronunciamentos favoráveis de alguns Deputados da época a êsse tipo de assessoramento. Eu, particularmente, estou lembrada de alguns: do então Deputado Café Filho referindo-se elogiosamente ao trabalho desenvolvido pelos assessôres. Mas não foi dada estrutura orgânica a êsse assessoramento e o serviço não teve continuidade.

Em 1955, a Resolução nº 27 autorizou "a Mesa da Câmara dos Deputados a contratar com a Fundação Getúlio Vargas, ou outra organização de igual categoria, serviços técnicos de assessoria para suas Comissões". Não tenho conhecimento de que a Mesa se houvesse utilizado alguma vez dessa faculdade.

Mais tarde, alguns Deputados apresentaram projetos de resolução que criavam a assessoria técnica legislativa. Registrei, por exemplo, o Projeto de Resolução nº 3/59, do então Deputado Vasconcelos Torres. Nesse mesmo ano, houve mais dois projetos, dos Deputados Antônio Baby e César Prieto e, posteriormente, foi apresentada uma proposição também semelhante pelo Deputado Paulo Freire. Mas foi somente a Resolução nº 67, de 1962, ao reestruturar os serviços da Secretaria da Casa, que criou a Assessoria Legislativa, órgão integrante dos serviços da Mesa. O art. 15 da Resolução dá a especificação de atribuições dessa Assessoria, e o art. 16 permite a contratação de trabalho técnico-científico, se assim exigir a necessidade do serviço. O contrato de locação de trabalho estabeleceria a tarefa específica de natureza técnica a executar. Essa atribuição é da competência do Presidente. A Assessoria não foi organizada até hoje. Criaram-se dez cargos de Assessor, Símbolo PL-2, isolados, de provimentos efetivos, para cujo preenchimento se exige concurso público de títulos e provas, ao qual somente se poderiam habilitar os portadores de diploma universitário do mais alto grau. O Assessor seria subordinado ao regime de tempo integral. Não foi aberto o concurso. Os cargos estão vagos e a Assessoria não se organizou.

Mas existem outros órgãos de assessoramento técnico e de informação na Câmara. A Secretaria-Geral da Presidência sempre desempenhou função relevante, como, aliás, em tôdas as Casas Legislativas, competindo-lhe assessorar a Mesa na direção dos trabalhos de Plenário e nos atos oficiais da Presidência. Constitui-se das Seções de Atas, de Autógrafos e da Sinopse; esta última, registrando a tramitação de tôdas as proposições na Casa, oferece subsídios valiosos de informação. Em palestras anteriores já foi analisada a Secretaria da Presidência, o trabalho que desenvolve e as publicações que edita.

As Comissões Técnicas têm por suporte a Diretoria de Comissões, com as suas Seções de Comissões Permanentes, Especiais e de Inquérito, sendo que a Comissão de Orçamento conta com os serviços auxiliares de uma Diretoria específica, onde servem funcionários especializados. A atividade desenvolvida pela Diretoria de Orçamento, o atual desempenho dos órgãos auxiliares das Comissões Mistas e o que poderia ser feito pelo Congresso constituiu tema da brilhante palestra aqui proferida pelo Sr. Expedito Quintas. Eximo-me, assim, de voltar ao assunto.

Ganhou a Biblioteca nova sede; aumentou seu acervo, cresceu bastante. Hoje, conforme registra a monografia da Fundação Getúlio Vargas, ela desempenha funções de assessoramento aos parlamentares das Comissões, porque informa a respeito de assuntos de legislação, fornece obras desejadas, já com as páginas de interesse previamente demarcadas, faz pesquisas bibliográficas, obtém, em outras bibliotecas, dados e obras que não possam ser encontrados na Câmara e lança também publicações que todos nós conhecemos. Na Câmara, pode registrar-se também a documentação facilmente identificada pelo assunto.

Tudo isso não supre, a nosso ver, a necessidade de uma assessoria específica, em que pèse a opinião do eminente Ministro Aliomar Bale-

eiro, que talvez tenha encarado o problema de um ponto de vista muito pessoal.

Mas, na verdade, a função de assessoramento vem sendo desempenhada também na Casa, informalmente, e de maneira dispersa, assistemática, por outros funcionários. Há dias ouvimos o depoimento do colega Secretário da Comissão de Economia a êsse respeito. Àquela Comissão pertence uma funcionária altamente competente, professora universitária, que ao órgão vem prestando colaboração técnica importante. Em outras Comissões acredito que ocorra a mesma coisa. Os Membros da Mesa, em geral, dispõem do assessoramento dos chefes de gabinete e auxiliares, em determinadas matérias.

Aqui, abro um parêntesis para falar um pouco da parte administrativa. Como não temos Consultor ou Assessor Jurídico, os encargos que caberiam a um órgão dêsse tipo são desempenhados, também, de modo disperso, por funcionários. São eles que redigem atos normativos das atividades da Secretaria, editais de licitação, contratos administrativos, dão pareceres em assuntos de administração de pessoal, assessorando, assim, a Diretoria-Geral e a Mesa, em certos casos. Há na Casa funcionários Bacharéis em Direito que vêm dando excelente e constante colaboração à Câmara no setor de assistência jurídica. Mas, nas atribuições dos seus cargos, não se insere esta função. Vários colegas nossos foram recrutados pela Assessoria Técnica do Estado de São Paulo e pelo IPERB, justamente para se incumbirem da prestação de assessoramento do tipo chamado "elaborativo". Esperamos que essa situação seja considerada, por quem de direito, à ocasião da reestruturação dos serviços administrativos e no equacionamento definitivo dêsse problema de assessoria.

Mais recentemente — todos nós sabemos — a Mesa apresentou, em 68, o Projeto de Resolução nº 80, calcado no trabalho elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, especialmente contratada para estudar a organização administrativa da Câmara. Êsse projeto não chegou ainda a ser submetido à apreciação do Plenário. Por êle a Diretoria da Biblioteca foi transformada em Departamento de Informações de Biblioteca, englobando a Assessoria Parlamentar. A Assessoria Parlamentar competiria prestar, quando solicitada, assessoramento técnico às Comissões e aos Deputados, elaborando estudos, pareceres e anteprojetos e ainda manter cadastro das pessoas físicas ou jurídicas credenciadas a prestar assessoramento especializado à Câmara.

O projeto criou também uma Assessoria Técnica para assuntos administrativos junto à Diretoria-Geral e uma Consultoria Jurídica para auxiliar a Mesa e outros órgãos da Câmara em assuntos de natureza jurídica, representar a Câmara em juízo etc. No tocante à Assessoria Parlamentar, inspirou-se, ao que parece, no modelo norte-americano. Mas há muitos estudiosos do assunto que discordam da vinculação proposta, afirmando que uma assessoria técnica deve estar livre de subordinação a escalões intermediários. Deve estar sujeita apenas à Mesa Diretora. Fazendo abstração dessa parte, que não é a mais relevante, parece-me que a solução proposta está dentro de um critério aceitável, instituindo

assessoramento através de um órgão permanente e não através apenas de elementos convocados especialmente para o exame de cada proposição relevante, como queria o ex-Presidente Bilac Pinto.

Dispõe o referido projeto:

**“Art. 69 —** A Assessoria Parlamentar compete prestar, quando solicitada, assessoramento técnico às Comissões e aos Deputados, elaborando estudos, pareceres, relatórios e anteprojetos. **Parágrafo único —** Compete ainda à Assessoria Parlamentar manter cadastro de pessoas físicas e jurídicas credenciadas para prestar assessoramento especializado à Câmara dos Deputados, naquelas matérias não incluídas nas áreas específicas de atuação dos membros da Assessoria.”

A tendência dominante nos vários parlamentos do mundo é justamente para a formação de assessorias destinadas a funcionar como elemento de seleção das informações advindas de fora, como elemento de depuração do processo legislativo e como elemento de informação própria, de informação por assim dizer auto-suficiente do Poder Legislativo. O papel a ser desempenhado pela Assessoria assume, pois, diversos aspectos, de acordo com as várias fases do processo legislativo. Na fase pré-legislativa, levantamento de dados que interessam a assuntos sobre a legislação pertinente, existentes no próprio órgão legislativo, anteprojetos, projetos anteriormente apresentados sobre o assunto, coleta de opiniões técnicas e doutrinárias, análise das reivindicações de grupos de pressão que atuem porventura junto ao legislador e consulta à jurisprudência etc. Na fase legislativa propriamente dita, cabe especial atenção à formação material das proposições.

Nesse ponto, devemos lembrar-nos das advertências de Bielsa, renomado autor do livro **“Derecho Constitucional”**: “Em primeiro lugar, é necessário determinar se realmente se justifica uma nova lei ou uma mera reforma. A veleidade nessa matéria é muito prejudicial. Os princípios de Direito devem dominar na legislação, e os princípios novos devem estar em harmonia com os que regem cada ramo do direito positivo. A continuidade e a unidade são qualidades principais de todo sistema legislativo”. Também Victor Nunes Leal, em “Problemas de Técnica Legislativa”, salienta que a elaboração da lei reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos; as conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares e quase sempre só de modo indireto atingem o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.

O legislador deve, tanto quanto possível, redigir as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a harmonia interna de suas disposições, mas também a sua colocação harmônica no conjunto das leis vigentes. Quanto mais sistemáticas forem as leis, tanto mais fiel à lei será o trabalho de jurisprudência e da doutrina, que se assenta na lei, mas obedece, por imposição da inteligência lógica, a planos sistemáticos. As fontes de informação do legislador devem ser fidedignas. Ao redigir uma lei, o legislador não pode prescindir da observação real



da vida; é preciso também que ela não seja excessivamente severa, nem inócua.

Muitos julgam aconselhável que a incumbência da redação das leis seja dada a juristas. Mas é inegável que a participação de técnicos não juristas é imprescindível, em muitos casos. A lei regula, em escala cada vez maior, relações de conteúdo técnico, cujo conhecimento escapa ao jurista. Saúde pública, educação, indústria, comércio, transportes etc., cada um dos setores que a lei vai progressivamente invadindo, reclama a colaboração legislativa de elementos estranhos aos meios jurídicos.

Há outras regras de técnica legislativa — a lei precisa ser concisa, clara, simples, escrita no estilo direto — que devem ser observadas pelo assessor. Deve ele atentar para a conveniente dosagem da linguagem técnica com a linguagem comum, evitando as inovações terminológicas (a não ser quando insubstituíveis), bem como as expressões ambíguas.

Na fase legislativa propriamente dita, caberá ao assessor apurar as exigências formais (prescritas nos Regimentos Internos das Casas do Congresso) e mesmo alguns requisitos de mérito. Exame de primordial importância será o da competência da iniciativa e o da constitucionalidade da proposição.

Finalmente, na fase pós-legislativa, o assessor se incumbirá do acompanhamento da execução da lei, podendo propor a correção de diplomas que, na prática, já não se revelem eficazes e verificará se, efetivamente, o Poder Executivo se está desincumbindo de suas atribuições sem ultrapassar os limites de sua competência, que agora são bem mais amplos.

O recrutamento de assessôres também constitui problema sério. Diz o Professor Benedito Silva que os assessôres podem ser divididos em: amigos de confiança, técnicos, pragmáticos, oniscientes e farejadores de sol nascente (assim chamados os que desejam fazer carreira política à custa das pessoas a quem servem) . . .

Evidente que como assessôres só interessam os especialistas, quer os de ação horizontal, que possuam cultura geral e visão ampla dos problemas, quer os de ação vertical, eminentemente técnicos em determinado assunto.

Do assessor há de ser exigido também espírito público, atenção e discrição; capacidade para expor, debater e escrever sem exaltação, mas com firmeza.

Luciano Mesquita, com seu “saber de experiências feito” nesse campo, pois exerceu por vários anos a função de Assessor Legislativo no Senado, afirma, na monografia já citada, que a função de assessorar requer justamente a acumulação de experiência e cultura. Explica: “Propositadamente colocamos o termo experiência à frente de cultura, não sugerindo que esta venha em segundo lugar, ou seja secundária para quem desempenha funções de assessoramento, mas para sublinhar que a cultura, no caso, deve ser mais instrumento de trabalho, de ofício, que expressão da personalidade geral.” No seu entender, o “assessor é um

preparador dos assuntos em debate, um analista de dados e fatos, um intérprete frio, e não obstante tão interessado nos problemas que lhe são submetidos, como os que mais o sejam, mas à maneira dos artesãos. O assessor há de ser um oficial de ofício cuja visão não padeça nem de parcialidade dos especialistas cem por cento (os técnicos na expressão restrita do termo), nem da paixão que sempre nutre o espírito político, o do homem de Estado, aquele que visa os problemas de seu país a serviço de causas ou de diretivas, a bem dizer superlativas.”

Do exposto se conclui que, servindo-se de uma assessoria de bom nível cultural e formação independente, encarregando os técnicos da tarefa de aperfeiçoar os instrumentos, mas reservando aos políticos melhorar as intenções, o Congresso poderá agir como legítimo representante da vontade popular, efetivamente convertido em órgão opinativo, deliberativo e controlador.

O último ponto da palestra é ligado à reforma legislativa de que tanto se fala no momento. O Presidente Pereira Lopes, no discurso de posse já referido e em reiteradas manifestações posteriores, inclusive em entrevista hoje publicada nos jornais, propõe-se a lutar pela modernização e reaparelhamento da Câmara, quer no aspecto institucional, quer no aspecto funcional. Pretende estabelecer o contraditório técnico na instrução dos assuntos legislativos, promover o recrutamento de equipes especializadas de assessôres, para a fundamentação dos debates e decisões das Comissões Técnicas. “A função de assessor, na espécie — para S. Exa. —, será levantar dados, ordená-los, criticá-los e concluir oferecendo alternativas adequadas à finalidade da proposição em debate”. Propõe-se a credenciar, em nível técnico e em caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo, representantes dos legítimos interesses e que teriam acesso e voz nas Comissões Técnicas. Seria a instituição do **lobby**. A criação de um Centro de Processamento de Dados e da Comissão de Ciência e Tecnologia são outros pontos altos de seu programa.

Como primeiro passo objetivo, o Presidente, considerando imprescindíveis o reaparelhamento e a modernização dos órgãos e métodos de trabalhos da Câmara dos Deputados, bem como sua compatibilização com uma atividade capaz de dotar o Poder Legislativo das condições necessárias à realização de suas atribuições constitucionais, criou um Grupo de Trabalho, integrado por onze Deputados, através de Ato publicado no **Diário do Congresso** do dia 12 de maio corrente. O Grupo está funcionando sob a Presidência do Deputado Geraldo Guedes, que, há longo tempo, vem se dedicando ao problema da reforma da Câmara e já presidia outro grupo semelhante, constituído na Legislatura passada.

No discurso que pronunciou o Deputado Geraldo Guedes, a 13 de abril próximo passado, antes, portanto, da constituição deste novo Grupo, expôs suas conclusões pessoais sobre a reforma. Essas conclusões, na parte relativa à elaboração legislativa, fazem referência à criação de uma Comissão de Assuntos Preliminares, composta de três representantes, com a função de examinar forma e conteúdo de todas as proposições apresentadas, para controle e triagem.

Quanto à assessoria, o Deputado Geraldo Guedes diz que preferiria fôsse firmado um convênio com o IPERB, Instituto de Estudos da Realidade Brasileira, que é uma sociedade civil de assessoria, principalmente parlamentar. "Mas, se isto não fôr possível — diz S. Exa. — que, pelo menos, se transformasse aquêle elenco de atividades dispersas, existentes na Casa e a que já nos referimos, em sistema de ação conjugada, seguindo uma linha hierárquica de pesquisas, de estudos, de classificação, de informação e de distribuição da matéria!" Essa hipótese parece ser a melhor, a mais acertada.

Propugna ainda o Deputado pela colaboração da classe estudantil ao Parlamento, através de *bureaux* constituídos de alunos, professôres e parlamentares. Propõe a instalação, no Palácio Tiradentes, de um Núcleo de Processamento de Dados, para recolhimento de informações. Agora, certamente, essas idéias serão debatidas no referido Grupo de Trabalho. Êste, ao que consta, já teria aprovado, como primeiro passo, a bem elaborada proposição do Deputado Henrique Turner — Projeto de Lei Complementar nº 68/70 —, (\*) que dispõe sôbre o processo legislativo, as normas técnicas para numeração, alteração, redação e contrôle das leis, e dá outras providências. O Deputado Henrique Turner diz que tôdas as atenções se concentram, quando se fala na reforma do Legislativo, no binômio estrutura-funcionamento, marginalizando o aspecto nuclear relacionado com o produto da função legislativa, ou seja, a lei. E o seu projeto visa a estabelecer, assim, regras de técnica legislativa, inclusive sôbre conteúdo e alteração das leis e a sua apresentação formal. Algumas dessas regras são bem interessantes, como a que proíbe essa cláusula tão usada: "revoguem-se as disposições em contrário." Diz êle que o legislador, quando quer revogar qualquer norma legal, deve saber exatamente quais as disposições que está revogando e citá-las expressamente, porque isto viria facilitar enormemente o trabalho de todos quantos se vêem a braços com a interpretação e a aplicação das leis. Propõe também que seja feita a consolidação de leis e decretos de conteúdo normativo, que constituem hoje imensa floresta, com mais de 5.600 leis e 60 mil decretos. Proposição semelhante já foi aprovada, em São Paulo, onde foi consolidada a legislação estadual. Acho que seria conveniente a sua aprovação também na órbita federal.

Creio, finalmente, que os problemas relativos ao assessoramento parlamentar estão delineados e as soluções diversas apresentadas. Resta a escolha por quem de direito da que fôr mais conveniente aos interesses do Poder Legislativo.

(\*) Vide "Revista de Informação Legislativa" n.º 30, pág. 149 — "Multiplicação das Leis."

# Decreto com força de lei

## APRESENTAÇÃO

O decreto com força de lei, recentemente incluído no processo legislativo de nosso País, tem sido objeto de estudos e debates por parte não só de juristas brasileiros, como também de estrangeiros. Na tentativa de proporcionar melhores condições aos estudiosos do assunto, esta Revista tem fornecido informações a respeito dos decretos-leis, as quais poderão ser encontradas nos volumes de nºs 25 e 28, respectivamente às páginas 103 e 205.

2. Propomo-nos, no presente trabalho, fornecer dados estatísticos sobre os decretos-leis, separando-os de conformidade com as matérias por eles tratadas. Essa nossa intenção levou-nos a um problema, qual seja o do estabelecimento do critério a ser observado quando da elaboração da estatística pretendida e, na busca da melhor solução, chegamos a alguns dados que poderão servir de base para novos enfoques a respeito dos decretos-leis.

## JUSTIFICAÇÃO

3. Assim sendo, no intuito de fixar o critério mencionado, fomos levados a um estudo das normas autorizativas da expedição de decretos-leis, que são as seguintes:

### ATO INSTITUCIONAL Nº 2, DE 27-10-65

.....  
*Art. 30* — O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.”

## CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

DE 24-1-67

.....  
*Art. 58* — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas.

*Parágrafo único* — .....

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1,

DE 17-10-69

.....  
*Art. 55* — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.”

4. Desta forma, só poderiam ser baixados decretos-leis sobre segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Entretanto, uma vez decretado o recesso do Congresso Nacional, ao Presidente da República ficava facultado expedí-los sobre todas as matérias de competência legislativa da União, conforme se pode constatar nas seguintes normas:

## “ATO COMPLEMENTAR Nº 23,

DE 20-10-66

.....  
*Art. 2.º* — Enquanto durar o recesso do Congresso Nacional, o Presidente da República fica autorizado a baixar decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição.”

## “ATO INSTITUCIONAL Nº 16,

DE 14-10-69

.....  
*Art. 6º* — Embora convocado o Congresso Nacional, os Ministros militares, no exercício da Presidência da República, poderão, até 30

do corrente mês de outubro, em caso de urgência ou de interesse público relevante, legislar, mediante decreto-lei, sobre tôdas as matérias de competência da União.”

5. Procuramos então relacionar os decretos-leis expedidos, com o recesso (decretado) do Congresso Nacional, separando-os nos cinco períodos seguintes:

<i>Período</i>	<i>Quantidade de decretos-leis</i>
a) de 13-11-65 (data de emissão do Decreto-lei n.º 1) até 19-10-66, quando é decretado o recesso do Congresso ....	24
b) De 19-10-66 a 7-12-66 (limite de vigência do disposto no artigo 2.º do Ato Complementar n.º 23, que decretou o recesso) .....	53
c) De 7-12-66 (data em que o Ato Institucional n.º 4, em seu artigo 1.º, convoca extraordinariamente o Congresso para votar a Constituição e apreciar outras matérias) até 13-12-68, quando é decretado o recesso do Congresso ....	282
<i>Nota:</i> O artigo 9.º e seu § 2.º do Ato Institucional n.º 4 autorizam o Presidente da República, após o término da convocação extraordinária, a expedir decretos-leis até 15-3-67 sobre as seguintes matérias: segurança nacional; administrativa e financeira. Dos 282 decretos-leis constantes dêste item, 207 foram expedidos no período de que trata esta nota.	
d) De 13-12-68 (quando é decretado o recesso do Congresso Nacional pelo Ato Complementar n.º 38) até 30-10-69 (limite de vigência da autorização para expedir decretos-leis sobre tôdas as matérias previstas na Constituição, contida no artigo 6º do Ato Institucional nº 16, de 14-10-69) ....	712
e) De 31-10-69 até 13-8-71, data do último decreto-lei emitido (nº 1.185) .....	117
TOTAL .....	1.188

**RESUMO**

Com recesso (decretado) do Congresso .....	765
Com o Congresso em funcionamento .....	423
TOTAL .....	1.188

6. Observamos, nos dados acima, uma disparidade, pois o último Decreto-Lei publicado tomou o nº 1.185, quando foram expedidos 1.188. A diferença de três, constatada, refere-se aos numerados em duplicata, que são os de nºs 116-A, 439-A e 512-A.

7. Como vemos, a maior parte dos decretos-leis foi baixada com base em dispositivo que autorizava a sua expedição sobre tôdas as matérias de competência legislativa da União, ou seja 765, que correspondem a 64%, sem contarmos aquêles expedidos durante os períodos de recessos regulamentares do Congresso Nacional.

8. A respeito do conceito de segurança nacional e de finanças públicas, assim se expressou o Professor Roberto Rosas, em seu trabalho publicado na Revista de Informação Legislativa, nº 26, às páginas 60 e 62:

“O conceito de “segurança nacional” não está bem fixado na doutrina brasileira. Nelson de Souza Sampaio ao tratar do tema afirmou:

“Segurança nacional, na acepção comum, compreende tudo relativo à garantia do País como nação, numa palavra, a soberania. Reconhecemos, porém, que, se elastecermos o conceito para fazê-lo coincidir com a noção de guerra moderna — guerra total —, nada ficará fora.

A guerra de hoje, além de militar, é guerra econômica, guerra científica, guerra ideológica e guerra de propaganda” (Nelson de Souza Sampaio — “Limites dos decretos-leis” — Revista de Informação Legislativa 13/29).

“Nelson de Souza Sampaio frisa quanto à matéria de “finanças públicas” que a expressão não pode ser tomada ao pé da letra para abranger tudo que respeite às receitas, despesas, orçamento e créditos públicos. Exclui as operações de crédito (empréstimos externos ou internos, voluntários ou forçados), orçamento (loc. cit. pág. 33), criação de tributos.”

9. Assim sendo, considerando que os conceitos de “segurança nacional” e “finanças públicas” não se encontram convenientemente definidos pela doutrina brasileira, houvemos por bem adotar o critério estabelecido pela Constituição vigente, em seu artigo 8º, inciso XVII, que prescreve a competência legislativa da União.

10. Resta-nos chamar a atenção para as possíveis falhas de nossos dados estatísticos, tendo em vista o fato de os decretos-leis não definirem especificamente a matéria por êles tratadas, o que, ficando ao nosso arbítrio, dotará o presente trabalho, conseqüentemente, de um caráter bastante pessoal.

### DECRETOS-LEIS

<i>Matérias</i>	<i>Quantidade</i>
a) Cumprimento da Constituição e execução dos serviços federais	63
b) Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho .....	140
c) Normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário .....	570

d)	Produção e consumo .....	28
e)	Registros públicos e juntas comerciais .....	6
f)	Desapropriação .....	8
g)	Requisições civis e militares em tempo de guerra .....	—
h)	Jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca .....	27
i)	Águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou outra qualquer) .....	19
j)	Sistema monetário e de medida; título e garantia dos metais .....	6
l)	Política de crédito; câmbio, comércio exterior e interestadual; transferência de valores para fora do País .....	77
m)	Regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre .....	58
n)	Tráfego e trânsito nas vias terrestres .....	27
o)	Nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional .....	1
p)	Emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros .....	4
q)	Diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos .....	81
r)	Condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas .....	19
s)	Símbolos nacionais .....	—
t)	Organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios .....	31
u)	Sistema estatístico e sistema cartográfico nacionais .....	6
v)	Organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização .....	17
	<b>TOTAL .....</b>	<b>1.188</b>

### EMENTÁRIO

II. Tendo em vista que o trabalho publicado na Revista de Informação Legislativa nº 25, à página 103, forneceu um ementário dos decretos-leis até o de nº 1.068, damos a seguir as ementas daqueles expedidos posteriormente.

#### DECRETO-LEI N.º 1.069, DE 4-11-69

“Revoga o artigo 18 do Decreto-lei nº 1.063, de 21 de outubro de 1969, e dá outras providências.” — (D.O. de 4-11-69, pág. 9.537.)

#### DECRETO-LEI N.º 1.070, DE 3-12-69

‘Complementa a redação do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 185, de 23 de fevereiro de 1967, que estabelece normas para a contra-



tação de obras ou serviços a cargo do Govêrno Federal" — (D.O de 4-12-69, pág. 10.359.)

DECRETO-LEI Nº 1.071, DE 5-12-69

"Prorroga o prazo de isenção estabelecido no artigo 4.º do Dec-lei n.º 614, de 6 de junho de 1969" — (D.O. de 5-12-69, pág. 10.391.)

DECRETO-LEI N.º 1.072, DE 30-12-69

"Dá nova redação ao artigo 3.º, letra *a* do Dec-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969, e dá outras providências" — (D.O. de 30-12-69, pág. 11.103.)

DECRETO-LEI Nº 1.073, DE 9-1-70

"Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares do Poder Executivo, e dá outras providências" (D.O. de 18-1-70, pág. 241.)

DECRETO-LEI Nº 1.074, DE 20-1-70

"Acrescenta parágrafos ao artigo 4.º, do Decreto-lei n.º 902, de 30 de setembro de 1969, e dá outras providências" — (D.O. de 20-1-70, pág. 433.)

DECRETO-LEI Nº 1.075, DE 22-1-70

"Regula a imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos." — (D.O. de 22-1-70, pág. 513.)

DECRETO-LEI Nº 1.076, DE 23-1-70

"Altera, para o exercício de 1970, a distribuição do produto da arrecadação dos impostos únicos." — (D.O. de 26-1-70, pág. 577.)

DECRETO-LEI Nº 1.077, DE 26-1-70

"Dispõe sôbre a execução do art. 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil." — (D.O. de 26-1-70, pág. 577.)

DECRETO-LEI Nº 1.078, DE 27-1-70

"Revoga a letra *a* do art. 85 do Decreto-lei n.º 1.029, de 21 de outubro de 1969 (Estatuto dos Militares)." — (D.O. de 28-1-70, pág. 657.)

DECRETO-LEI Nº 1.079, DE 29-1-70

"Autoriza a emissão de Letras do Tesouro Nacional para o desenvolvimento de operações de "Mercado Aberto", com fins monetários, pelo Banco Central do Brasil, e dá outras providências." — (D.O. de 29-1-70, pág. 697.)

DECRETO-LEI Nº 1.080, DE 30-1-70

"Dispõe sôbre a entrega das parcelas do impôsto sôbre Circulação de Mercadorias pertencentes aos Municípios dos Territórios Federais." — (D.O. de 2-2-70, pág. 793 — Ret. D.O. de 5-2-70, pág. 957.)

## DECRETO-LEI Nº 1.081, DE 2-2-70

“Dispõe sôbre o cálculo das pensões militares.” — (D.O. de 3-2-70, pág. 857.)

## DECRETO-LEI Nº 1.082, DE 5-2-70

“Prorroga o prazo concedido ao Conselho de Política Aduaneira, para apreciação dos “valôres mínimos” nas importações, estabelecidos pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A. ... (CACEX).” — (D.O. de 6-2-70, pág. 993.)

## DECRETO-LEI Nº 1.083, DE 6-2-70

“Dispõe sôbre a incidência e cobrança do Impôsto Único sôbre minerais, concede isenções, e dá outras providências.” — (D.O. de 6-2-70, pág. 993.)

## DECRETO-LEI Nº 1.084, DE 6-2-70

“Extingue a Comissão Geral de Inquérito Policial Militar, e dá outras providências.” — (D.O. de 6-2-70, pág. 993.)

## DECRETO-LEI Nº 1.085, DE 18-2-70

“Dá nova redação ao inciso XIV, do artigo 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.” — (D.O. de 19-2-70, pág. 1.257.)

## DECRETO-LEI Nº 1.086, DE 25-2-70

“Fixa os vencimentos básicos do pessoal docente do ensino superior federal, e dá outras providências.” — (D.O. de 25-2-70, pág. 1.401 Ret. D.O. de 27-2-70, pág. 1.507.)

## DECRETO-LEI Nº 1.087, DE 2-3-70

“Dispõe sôbre a aprovação de projetos de florestamento e reflorestamento visando ao reconhecimento de incentivos fiscais.” — (D.O. de 2-3-70, pág. 1.537.)

## DECRETO-LEI Nº 1.088, DE 2-3-70

“Acrescenta parágrafos aos arts. 6º e 19 da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.” — (D.O. de 3-3-70, pág. 1.569.)

## DECRETO-LEI Nº 1.089, DE 2-3-70

“Dispõe sôbre a legislação do Impôsto de Renda, e dá outras providências.” — (D.O. de 3-3-70, pág. 1.569 — Ret. D.O. de 9-3-70, pág. 1.746 — Ret. D.O. de 19-3-70, pág. 2.132.)

## DECRETO-LEI Nº 1.090, DE 10-3-70

“Prorroga prazo do Dec.-lei nº 858, de 11 de setembro de 1969, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-3-70, pág. 1.777.)

## DECRETO-LEI Nº 1.091, DE 12-3-70

“Altera a legislação relativa ao Impôsto Único sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e dá outras providências.” — (D.O. de 13-3-70, pág. 1.937.)

**DECRETO-LEI Nº 1.092, DE 12-3-70**

“Dá nova redação ao artigo 1º do Dec.-lei nº 765, de 15 de agosto de 1969.” — (D.O. de 13-3-1970, pág. 1.937.)

**DECRETO-LEI Nº 1.093, DE 17-3-70**

“Dá nova redação ao artigo 43 do Dec.-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Dec.-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.” — (D.O. de 18-3-70, pág. 2.081.)

**DECRETO-LEI Nº 1.094, DE 17-3-70**

“Dispõe sobre a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, e dá outras providências.” — (D.O. de 18-3-70, pág. 2.081.)

**DECRETO-LEI Nº 1.095, DE 20-3-70**

“Eleva os limites fixados pelas Leis nºs 1.518, de 24 de dezembro de 1951 e 4.457, de 6 de dezembro de 1964, e dá outras providências.” — (D.O. de 23-3-70, pág. 2.193.)

**DECRETO-LEI Nº 1.096, DE 28-3-70**

“Concede incentivos fiscais às empresas de mineração.” — (D.O. de 24-3-70, pág. 2.233.)

**DECRETO-LEI Nº 1.097, DE 23-3-70**

“Autoriza o Poder Executivo a incluir dotações no Orçamento Plurianual de Investimentos, para o triênio 1968-1970, e no Orçamento Geral da União, para o exercício financeiro de 1970.” — (D.O. de 24-3-70, pág. 2.233.)

**DECRETO-LEI Nº 1.098, DE 25-3-70**

“Altera os limites do mar territorial do Brasil, e dá outras providências.” — (D.O. de 30-3-70, pág. 2.321 — Ret. D.O. de 2-4-70, pág. 2.451.)

**DECRETO-LEI Nº 1.099, DE 25-3-70**

“Dispõe sobre a retribuição de servidores do Ministério da Fazenda, e dá outras providências.” — (D.O. de 30-3-70, pág. 2.321.)

**DECRETO-LEI Nº 1.100, DE 25-3-70**

“Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Fazenda, o crédito especial de NCr\$ 50.000.000,00, para fins que especifica.” — (D.O. de 30-3-70, pág. 2.321.)

**DECRETO-LEI Nº 1.101, DE 30-3-70**

“Estabelece normas especiais aplicáveis às autorizações de pesquisa de cassiterita na Província Estanífera de Rondônia.” — (D.O. de 31-3-70, pág. 2.361.)

**DECRETO-LEI Nº 1.102, DE 30-3-70**

“Estabelece regime especial para o comércio de cassiterita na Província Estanífera de Rondônia.” — (D.O. de 31-3-70, pág. 2.361.)

## DECRETO-LEI Nº 1.103, DE 6-4-70

“Altera dispositivos do Dec.-lei nº 1.034, de 1969, que dispõe sobre a segurança das Instituições Bancárias, Caixas Econômicas e Cooperativas de Créditos.” — (D.O. de 7-4-70, pág. 2.577.)

## DECRETO-LEI Nº 1.104, DE 30-4-70

“Altera o Decreto-lei nº 1.060, de 21 de outubro de 1969.” — (D.O. de 30-4-70, pág. 3.153.)

## DECRETO-LEI Nº 1.105, DE 20-5-70

“Declara de interesse da Segurança Nacional, nos termos do art. 16, § 1º, alínea b, da Constituição, os Municípios que especifica, e dá outras providências.” — (D.O. de 21-5-1970, pág. 3.785 — Ret. D.O. de 25-5-1970, pág. 3.904.)

## DECRETO-LEI Nº 1.106, DE 16-6-70

“Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais, e dá outras providências.” — (D.O. de 17-6-1970, pág. 4.521 — Ret. D.O. de 24-6-1970, pág. 4.640.)

## DECRETO-LEI N. 1.107, DE 18-6-70

“Regula a destinação do Fundo de Assistência ao Desempregado em casos excepcionais.” — (D.O. de 19-6-1970, pág. 4.594.)

## DECRETO-LEI Nº 1.108, de 24-6-70

“Dispõe sobre a retribuição dos fiscais de Tributos do Açúcar e Alcool, e dá outras providências.” — (D.O. de 25-6-1970, pág. 4.673.)

## DECRETO-LEI Nº 1.109, DE 26-6-1970

“Reformula o Dec.-lei nº 157, de 10 de fevereiro de 1967, e altera a legislação sobre imposto de Renda.” — (D.O. de 29-6-1970, pág. 4.746.)

## DECRETO-LEI Nº 1.110, DE 9-7-1970

“Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-7-70 — pág. 5.113.)

## DECRETO-LEI Nº 1.111, DE 10-7-70

“Estabelece preço de referência para produtos importados nos casos, que especifica, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-7-1970 pág. 5.113.)

## DECRETO-LEI Nº 1.112, DE 16-7-70

“Autoriza a modificação de créditos para integralização, por parte da União, das ações que subscrever no aumento de Capital do Banco

do Brasil SA, e dá outras providências.” — (D.O. de 17-7-1970, pág. 5.321.)

**DECRETO-LEI Nº 1.113, DE 16-7-70**

“Autoriza a reinversão na Companhia Nacional de Álcalis, sob a forma de aumento de capital, dos dividendos que couberem ao Tesouro Nacional, em cada exercício social.” — (D.O. de 17-7-1970, pág. 5.321.)

**DECRETO-LEI Nº 1.114, de 21-7-70**

“Acrescenta parágrafo único ao artigo 2º do Decreto-lei nº 1.097, de 23 de março de 1970.” — (D.O. de 22-7-1970, pág. 5.442.)

**DECRETO-LEI Nº 1.115, DE 24-7-70**

“Concede estímulos às fusões e às incorporações das Sociedades Seguradoras, e dá outras providências.” — (D.O. de 24-7-70, pág. 5.513.)

**DECRETO-LEI Nº 1.116, DE 27-7-70**

“Acrescenta artigo ao Decreto-lei nº 697, de 23 de julho de 1969.” — (D.O. de 28-7-1970, pág. 5.601.)

**DECRETO-LEI Nº 1.117, DE 10-8-70**

“Concede isenção de imposto às máquinas e implementos agrícolas, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-8-1970, pág. 6.953.)

**DECRETO-LEI Nº 1.118, DE 10-8-70**

“Dispõe sobre medidas fiscais de estímulo à exportação, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-8-1970, pág. 6.953.)

**DECRETO-LEI Nº 1.119, DE 11-8-70**

“Isenta do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados os aparelhos tipo “Pacemaker.” — (D.O. de 12-8-1970, pág. 7.025.)

**DECRETO-LEI Nº 1.120, DE 14-8-70**

“Autoriza o Ministro dos Transportes a tomar as providências necessárias à regularização de débitos da União, para com a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro.” — (D.O. de 14-8-70, pág. 7.145.)

**DECRETO-LEI Nº 1.121, DE 31-8-70**

“Dispõe sobre os vencimentos básicos dos cargos de direção das Universidades Federais, das Unidades Universitárias de Ensino Superior, mantidos pela União.” — (D.O. de 1-9-70, pág. 7.657 — Ret. D.O. de 8-9-70, pág. 7.803.)

**DECRETO-LEI Nº 1.122, DE 1º-9-70**

“Concede isenção dos impostos incidentes sobre bens importados pela Companhia Vale do Rio Doce.” — (D.O. de 2-9-70, pág. 7.697.)

## DECRETO-LEI Nº 1.123, DE 3-9-70

“Altera dispositivos do Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, relativamente à bagagem de passageiros procedentes do exterior e revoga os Dec.-leis nºs 416, de 10 de janeiro de 1969 e 850 de 10 de setembro de 1969.” — (D.O. de 8-9-70, pág. 7.803 — Ret. D.O. de 11-9-70, pág. 7.916 — Ret. D.O. de 25-9-70, pág. 8.332.)

## DECRETO-LEI Nº 1.124, DE 8-9-70

“Permite deduções do Imposto de Renda das pessoas jurídicas para fins de alfabetização nos exercícios de 1971 à 1973, inclusive.” — (D.O. de 9-9-70, pág. 7.825.)

## DECRETO-LEI Nº 1.125, DE 17-9-70

“Fixa recursos para a implantação do Programa de Integração Social.” — (D.O. de 18-9-70, pág. 8.137.)

## DECRETO-LEI Nº 1.126, DE 2-10-70

“Fixa os vencimentos básicos do pessoal docente do ensino médio federal, e dá outras providências.” — (D.O. de 2-10-70, pág. 8.521.)

## DECRETO-LEI Nº 1.127, DE 12-10-70

“Autoriza a instalação de regime especial de trabalho e de retribuição para servidores civis do Poder Executivo destacados para o desempenho de atividades compreendidas na primeira etapa do Programa de Integração Nacional.” — (D.O. de 13-10-70, pág. 8.809.)

## DECRETO-LEI Nº 1.128, DE 13-10-70

“Autoriza o parcelamento de débitos decorrentes dos lançamentos do Imposto Territorial Rural e das contribuições devidas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e dá outras providências.” — (D.O. de 14-10-70, pág. 8.841.)

## DECRETO-LEI Nº 1.129, DE 13-10-70

“Altera o § 1º do artigo 74 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.” — (D.O. de 14-10-70, pág. 8.842.)

## DECRETO-LEI Nº 1.130, DE 19-10-70

“Altera a estrutura do Grupo Ocupacional CT-100-Aeroviário, do Serviço Público Federal, e dá outras providências.” — (D.O. de 20-10-70, pág. 8.961.)

## DECRETO-LEI Nº 1.131, DE 30-10-70

“Declara de interesse da Segurança Nacional, nos termos do art. 15, § 1º, alínea b, da Constituição, os Municípios que especifica, e dá outras providências.” — (D.O. de 30-10-70, pág. 9.241.)

## DECRETO-LEI Nº 1.132, DE 13-11-70

“Prorroga o prazo de que trata o art. 1º do Dec.-lei nº 46, de 18 de novembro de 1966.” — (D.O. de 16-11-70, pág. 9.705.)

## DECRETO-LEI Nº 1.133, DE 16-11-70

“Altera a legislação do impôsto sôbre produtos industrializados, e dá outras providências.” — (D.O. de 17-11-70, pág. 9.753 — Ret. D.O. de 19-11-70, pág. 9.828.)

## DECRETO-LEI Nº 1.134, DE 16-11-70

“Altera a sistemática de incentivos fiscais concedidos e empreendimentos florestais.” — (D.O. de 17-11-70, pág. 9.753.)

## DECRETO-LEI Nº 1.135, DE 3-12-70

“Dispõe sôbre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências.” — (D.O. de 4-12-70, pág. 10.331.)

## DECRETO-LEI Nº 1.136, DE 7-12-70

“Altera a legislação pertinente ao Impôsto sôbre Produtos Industrializados.” — (D.O. de 7-12-70, pág. 10.370.)

## DECRETO-LEI Nº 1.137, DE 7-12-70

“Institui incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, e dá outras providências.” — (D.O. de 7-12-70, pág. 10.370.)

## DECRETO-LEI Nº 1.138, DE 11-12-70

“Dispõe sôbre o oferecimento à subscrição pública de ações do Banco da Amazônia S.A., e dá outras providências.” — (D.O. de 11-12-70, pág. 10.539.)

## DECRETO-LEI Nº 1.139, DE 21-12-70

“Dá nova redação ao artigo 1.º do Dec.-lei nº 815, de 4 de setembro de 1969.” — (D.O. de 22-12-70, pág. 10.857.)

## DECRETO-LEI Nº 1.140, DE 30-12-70

“Altera a redação de dispositivo do Dec.-lei nº 1.134, de 10 de novembro de 1970.” — (D.O. de 30-12-70, pág. 11.041.)

## DECRETO-LEI Nº 1.141, DE 30-12-70

“Estende até 1975 os efeitos do artigo 1º do Dec.-lei nº 498, de 13 de março de 1969, e dá outras providências.” — (D.O. de 30-12-70, pág. 11.041.)

## DECRETO-LEI Nº 1.142, DE 30-12-70

“Altera e consolida a legislação referente ao Fundo de Marinha Mercante, dispõe sôbre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante, e dá outras providências.” — (D.O. de 30-12-70, pág. 11.041 — Ret. D.O. de 6-1-1971, pág. 65.)

## DECRETO-LEI Nº 1.143, DE 30-12-70

“Dispõe sôbre a Marinha Mercante e a construção naval.” — (D.O. de 30-12-70, pág. 11.043.)

## DECRETO-LEI Nº 1.144, DE 31-12-70

“Dispõe sobre a convocação de Substitutos de Auditor da Justiça Militar.” — (D.O. de 31-12-70, pág. 11.089.)

## DECRETO-LEI Nº 1.145, DE 31-12-70

“Prorroga o disposto no *caput* do artigo 28 da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965, e dá outras providências.” — (D.O. de 21-12-70, pág. 11.089.)

## DECRETO-LEI Nº 1.146, DE 31-12-70

“Consolida os dispositivos sobre as contribuições criadas pela Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, e dá outras providências”. — (D.O. de 31-12-70 — pág. 11.089.)

## DECRETO-LEI Nº 1.147, de 13-1-71

“Altera para o exercício de 1971, a distribuição do produto da arrecadação dos impostos únicos.” — (D.O. de 14-1-71 — pág. 321.)

## DECRETO-LEI Nº 1.148, DE 22-1-71

“Dá nova redação ao artigo 2.º do Dec-lei nº 1.144, de 31 de dezembro de 1970”. — (D.O. de 25-1-71 — pág. 633.)

## DECRETO-LEI Nº 1.149, DE 28-1-71

“Estabelece condições para a filiação de entidades sindicais brasileiras a organizações internacionais” — (D.O. de 29-1-71 — pág. 769.)

## DECRETO-LEI Nº 1.150, DE 3-2-71

“Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares do Poder Executivo, e dá outras providências.” — (D.O. de 4-2-71 — pág. 921 — Ret. D.O. de 5-2-71 — pág. 968.)

## DECRETO-LEI Nº 1.151, DE 4-2-71

“Autoriza o Poder Executivo a desapropriar área de terra que menciona, de propriedade da Prefeitura Municipal de Teresina, Estado do Piauí.” — (D.O. de 5-2-71 — pág. 961.)

## DECRETO-LEI Nº 1.152, DE 24-2-71

“Reajusta os vencimentos dos servidores civis e Militares do Distrito Federal, e dá outras providências.” — (D.O. de 25-2-71 — pág. 1.393 — Rep. D.O. de 10-3-71 — pág. 1.849.)

## DECRETO-LEI Nº 1.153, DE 1º-3-71

“Altera a redação do artigo 9.º do Dec-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968.” — (D.O. de 2-3-71 — pág. 1.561.)

## DECRETO-LEI Nº 1.154, DE 1º-3-71

“Estabelece a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) baseada na Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas (NAB), adapta a Tarifa Aduaneira à referida Nomenclatura, e dá outras providências.” — (D.O. Supto. de 4-3-71 — Nº 42.)



## DECRETO-LEI Nº 1.155, DE 3-3-71

“Dispõe sobre a entrega das parcelas pertencentes aos Municípios do Produto da Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias.” — (D.O. de 4-3-71 — pág. 1.657.)

## DECRETO-LEI Nº 1.156, DE 9-3-71

“Dispõe sobre a prestação dos serviços de propriedade industrial, e dá outras providências.” — (D.O. de 10-3-71 — pág. 1.849.)

## DECRETO-LEI Nº 1.157, DE 12-3-71

“Altera a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados.” — (D.O. de 12-3-71 — pág. 1.929.)

## DECRETO-LEI Nº 1.158, DE 16-3-71

“Dispõe sobre a exportação de produtos manufaturados.” — (D.O. de 17-3-71 — pág. 2.057.)

## DECRETO-LEI Nº 1.159, DE 17-3-71

“Dá nova redação ao *caput* do artigo 1.º do Dec-lei n.º 1.145, de 31 de dezembro de 1970.” — (D.O. de 17-3-71, — Pág. 2.057.)

## DECRETO-LEI Nº 1.160, DE 17-3-71

“Dispõe sobre a concessão de isenção de imposto de importação a bens e equipamentos destinados à pesquisa científica, e dá outras providências.” — (D.O. de 18-3-71 — pág. 2.097.)

## DECRETO-LEI Nº 1.161, DE 19-3-71

“Dispõe sobre os abatimentos da renda bruta e dedução do Imposto de Renda, realizados por pessoas físicas em decorrência de aplicações financeiras de interesse econômico ou social.” — (D.O. de 22-3-71 — pág. 2.193.)

## DECRETO-LEI Nº 1.162, DE 25-3-71

“Dispõe sobre a subscrição pública de ações do Banco da Amazônia S.A.” — (D.O. de 26-3-71 — pág. 2.385.)

## DECRETO-LEI Nº 1.163, DE 31-3-71

“Revoga o Decreto-lei nº 857, de 29 de abril de 1969.” — (D.O. de 31-3-71 — pág. 2.505.)

## DECRETO-LEI Nº 1.164, DE 1º-4-71

“Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.” — (D.O. de 2-4-71 — pág. 2.569.)

## DECRETO-LEI Nº 1.165, DE 1º-4-71

“Dispõe sobre estímulos fiscais a fornecimentos de produtos manufaturados feitos no mercado interno.” — (D.O. de 2-4-71 — pág. 2.569.)

## DECRETO-LEI Nº 1.166, DE 15-4-71

“Dispõe sobre enquadramento e contribuição sindical rural.” — (D.O. de 16-4-71, pág. 2.825.)

## DECRETO-LEI Nº 1.167, DE 27-4-71

“Autoriza o Tesouro Nacional a promover o aumento do capital da Companhia Siderúrgica Nacional, e dá outras providências.” — (D.O. de 28-4-71 — pág. 3.137.)

## DECRETO-LEI Nº 1.168, DE 29-4-71

“Autoriza o Poder Executivo a integralizar o capital da Companhia Vale do Rio Doce — CVRD, da Centrais Elétricas Brasileiras Sociedade Anônima — ELETROBRAS e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais — CPRM.” — (D.O. de 29-4-71 — pág. 3.177.)

## DECRETO-LEI Nº 1.169, DE 29-4-71

“Estabelece normas interpretativas do Dec.-lei nº 1.154, de 1º de março de 1971, que institui a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, assegura o prazo de vigência do Dec.-lei nº 398, de 30 de dezembro de 1968, resguarda a validade das decisões do Conselho de Política Aduaneira, mantém seus poderes, e dá outras providências.” — (D.O. de 29-4-71 — pág. 3.178.)

## DECRETO-LEI Nº 1.170, DE 10-5-71

“Declara de interêsse da Segurança Nacional, nos termos do artigo 15, § 1º, alínea “b”, da Constituição, o Município de Santa Helena, Estado do Paraná, e dá outras providências.” — (D.O. de 11-5-71 — pág. 3.521.)

## DECRETO-LEI Nº 1.171, DE 2-6-71

“Estende estímulos fiscais aos casos que especifica e dá outras providências.” — (D.O. de 2-6-71 — pág. 4.169.)

## DECRETO-LEI Nº 1.172, DE 2-6-71

“Altera a legislação do Imposto Único sobre Minerais, e dá outras providências.” — (D.O. de 2-6-71 — pág. 4.169 — Ret. D.O. de 4-6-71 — pág. 4.270.)

## DECRETO-LEI Nº 1.173, de 7-6-71

“Altera o § 3º do artigo 19 do Dec.-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968.” — (D.O. de 8-6-71 — pág. 4.354.)

## DECRETO-LEI Nº 1.174, de 11-6-71

“Estende ao Programa de Construção Naval — 1971-1975 os incentivos fiscais que menciona, e dá outras providências.” — (D.O. de 11-6-71 — pág. 4.449.)

## DECRETO-LEI Nº 1.175, DE 11-6-71

“Dispõe sobre o recolhimento da contribuição sindical, e dá outras providências.” — (D.O. de 14-6-71 — pág. 4.513.)

## DECRETO-LEI Nº 1.176, DE 15-6-71

“Dispõe sobre a regularização de situações fiscais decorrentes da legislação salineira, e dá outras providências.” — (D.O. de 17-6-71 — pág. 4.626.)

## DECRETO-LEI Nº 1.177, DE 21-6-71

“Dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional, e dá outras providências.” — (D.O. de 21-6-71 — pág. 4.698.)

## DECRETO-LEI Nº 1.178, DE 1-7-71

“Dispõe sobre a entrega das parcelas pertencentes aos Municípios, do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias.” — (D.O. de 2-7-71 — pág. 5.010.)

## DECRETO-LEI Nº 1.179, DE 6-7-71

“Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do Imposto de Renda relativa a incentivos fiscais, e dá outras providências.” — (D.O. de 6-7-71 — pág. 5.081.)

## DECRETO-LEI Nº 1.180, DE 6-7-71

“Altera o artigo 8.º da Lei n.º 5.508, de 11 de outubro de 1968.” — (D.O. de 7-7-71 — pág. 5.121.)

## DECRETO-LEI Nº 1.181, DE 16-7-71

“Modifica código da Tarifa Aduaneira do Brasil.” — (D.O. de 20-7-71 — pág. 5.613.)

## DECRETO-LEI Nº 1.182, DE 16-7-71

“Concede estímulos às fusões, às incorporações e à abertura de capital de empresas, e dá outras providências.” — (D.O. de 20-7-71 — pág. 5.612.)

## DECRETO-LEI Nº 1.183, DE 22-7-71

“Declara de interesse da Segurança Nacional nos termos do artigo 15, § 1º, alínea b, da Constituição, o Município de Roque Gonzales, do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências.” — (D.O. de 23-7-71 — pág. 5.777.)

## DECRETO-LEI Nº 1.184, DE 12-8-71

“Dispõe sobre os abatimentos da renda bruta e dedução do Im-difícil situação financeira, estabelece normas sobre parcelamento, e dá outras providências.” — (D.O. de 12-8-71 — pág. 6.381.)

## DECRETO-LEI Nº 1.185, DE 13-8-71

“Acrescenta alínea ao artigo 24 da Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963, que criou o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE).” — (D.O. de 16-8-71 — pág. 6.489.)

**PROJETOS DE INICIATIVA:**  
**DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA,**  
**DE MEMBROS E COMISSÕES DO SENADO FEDERAL,**  
**DE MEMBROS E COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E**  
**DE TRIBUNAIS FEDERAIS**  
APRESENTADOS DE 1.º DE MARÇO DE 1967 A 30 DE NOVEMBRO DE 1970  
(A tramitação abrange até 31-7-71)

**SUMÁRIO**

- I – Dispositivos constitucionais (“Do Processo Legislativo”) – Quadro comparativo: Emenda Constitucional nº 1/69 – Constituição do Brasil de 1967 – Constituição de 1946 (e suas alterações)
- II – Observações
- III – Tramitação de Projetos na Câmara dos Deputados
  - a) Projetos de Emenda à Constituição
  - b) Projetos de Lei Complementar
  - c) Projetos de Lei Ordinária
  - d) Projetos de Decreto Legislativo
  - e) Projetos de Resolução
- IV – Tramitação de Projetos no Senado Federal
  - a) Projetos de Emenda à Constituição
  - b) Projetos de Lei Complementar
  - c) Projetos de Lei Ordinária { do Senado  
relativos ao Distrito Federal  
da Câmara dos Deputados
  - d) Projetos de Decreto Legislativo
  - e) Projetos de Resolução
- V – Tramitação de Projetos no Congresso Nacional (apreciação conjunta)
  - a) Projetos de Emenda à Constituição
  - b) Projetos de Lei Complementar
  - c) Projetos de Lei Ordinária
  - d) Projetos de Decreto Legislativo
  - e) Projetos de Resolução

# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

## QUADRO COMPARATIVO

- Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969
- Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946  
(Atos Institucionais - Emendas Constitucionais)

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p style="text-align: center;"><b>SEÇÃO V</b> <b>Do Processo Legislativo</b></p> <p><b>Art. 46</b> — O processo legislativo compreende a elaboração de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I — emendas à Constituição;</li> <li>II — leis complementares à Constituição;</li> <li>III — leis ordinárias;</li> <li>IV — leis delegadas;</li> <li>V — decretos-leis;</li> <li>VI — decretos legislativos; e</li> <li>VII — resoluções.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>SEÇÃO V</b> <b>Do Processo Legislativo</b></p> <p><b>Art. 49</b> — O processo legislativo compreende a elaboração de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I — emendas à Constituição;</li> <li>II — leis complementares à Constituição;</li> <li>III — leis ordinárias;</li> <li>IV — leis delegadas;</li> <li>V — decretos-leis;</li> <li>VI — decretos legislativos; e</li> <li>VII — resoluções.</li> </ul>	
<p><b>Art. 47</b> — A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p>	<p><b>Art. 50</b> — A Constituição poderá ser emendada por proposta:</p>	<p><b>Art. 217</b> — A Constituição poderá ser emendada.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>I — de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I — de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</li> </ul>	<p>§ 1.º — Considerar-se-á proposta a emenda, se fôr apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados.</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
II — do Presidente da República.	II — do Presidente da República;	
	III — de Assembléias Legislativas dos Estados.	<p>tados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das assembléias legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ato Institucional n.º 2</b></p> <p><b>Art. 2.º</b> — A Constituição poderá ser emendada por iniciativa:</p> <p>I — dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p> <p>II — do Presidente da República;</p> <p>III — das Assembléias Legislativas dos Estados.</p>
§ 1.º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.	§ 1.º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.	<p><b>Art. 217</b> — .....</p> <p>.....</p> <p>§ 6.º — Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.</p>
§ 2.º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio.	§ 2.º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio.	<p><b>Art. 217</b> — .....</p> <p>.....</p> <p>§ 5.º — Não se reformará a Constituição na vigência do estado de sítio.</p>
§ 3.º — No caso do item I, a proposta deverá ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.	<p>§ 3.º — A proposta, quando apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, deverá ter a assinatura da quarta parte de seus membros.</p> <p>§ 4.º — Será apresentada ao Senado Federal a proposta aceita por mais de meta-</p>	<p><b>Art. 217</b> — .....</p> <p>.....</p> <p>§ 1.º — Considerar-se-á proposta a emenda se fôr apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Depu-</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
	<p>de das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.</p>	<p>tados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ato Institucional n.º 2</b></p> <p><b>Art. 2.º</b> — .....</p> <p>§ 1.º — Considerar-se-á proposta a emenda se fôr apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por mensagem do Presidente da República, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria dos seus membros.</p>
<p><b>Art. 48</b> — Em qualquer dos casos do artigo anterior, itens I e II, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, em duas sessões, dentro de 60 dias, a contar da sua apresentação ou recebimento, e havida por aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de suas Casas.</p> <p>(Vide § 5.º do art. 51 — prazo não corre no recesso).</p>	<p><b>Art. 51</b> — Em qualquer dos casos do art. 50, itens I, II e III, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento ou apresentação, em duas sessões, e considerada aprovada quando obtiver em ambas as votações a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso.</p>	<p><b>Art. 217</b> — .....</p> <p>§ 2.º — Dar-se-á por aceita a emenda que fôr aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.</p> <p>§ 3.º — Se a emenda obtiver numa das câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ato Institucional n.º 1</b></p> <p><b>Art. 3.º</b> — O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.</p> <p><b>Parágrafo único</b> — Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
		<p>República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ato Institucional n.º 2</b></p> <p><b>Art. 2.º</b> — .....</p> <p>.....</p> <p>§ 2.º — Dar-se-á por aceita a emenda que fôr aprovada em dois turnos, na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.</p> <p>§ 3.º — Aprovada numa, a emenda será logo enviada à outra Câmara, para sua deliberação.</p> <p><b>Art. 21</b> — Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.</p>
<p><b>Art. 49</b> — A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.</p>	<p><b>Art. 52</b> — A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.</p>	<p><b>Art. 217</b> — .....</p> <p>§ 4.º — A emenda será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Publicada com as assinaturas dos membros das duas mesas, será anexada, com o respectivo número de ordem, ao texto da Constituição.</p>



EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p><b>Art. 50</b> — As leis complementares sòmente serão aprovadas, se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais tórmos da votação das leis ordinárias.</p>	<p><b>Art. 53</b> — As leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais tórmos da votação das leis ordinárias.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17, DE 1965</b></p> <p><b>Art. 6.º</b> — .....</p> <p>§ 8.º — Os projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de reforma de Código receberão emendas perante as comissões, e sua tramitação obedecerá aos prazos que forem estabelecidos nos regimentos internos ou em resoluções especiais.</p> <p>(Vide art. 67 — comparado ao art. 56 da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969).</p>
<p><b>Art. 51</b> — O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sòbre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de 45 dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.</p>	<p><b>Art. 54</b> — O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sòbre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.</p>	<p><b>Ato Institucional n.º 1</b></p> <p><b>Art. 4.º</b> — O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sòbre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.</p> <p>(Vide Emenda Constitucional n.º 17/65, § 3.º do art. 6.º; comparada ao parágrafo único do art. 56 da Emenda Constitucional de 1969).</p>
<p>§ 1.º — A solicitação do prazo mencionado neste artigo poderá ser feita depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento.</p>		

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>§ 2.º — Se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de 40 dias.</p>	<p>§ 3.º — Se o Presidente da República julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em quarenta dias em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.</p>	<p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 1</b></p> <p><b>Art. 4.º —</b> .....</p> <p><b>Parágrafo único —</b> O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.</p>
<p>§ 3.º — Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e parágrafos anteriores, considerar-se-ão aprovados os projetos.</p>	<p>§ 1.º — Esgotados êsses prazos, sem deliberação, serão os projetos considerados como aprovados.</p>	<p>(Vide Ato Institucional n.º 1/64 — art. 4.º, acima, comparado ao art. 51 caput da Emenda Constitucional n.º 1/69).</p>
<p>§ 4.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á, nos casos previstos neste artigo e em seu § 1.º, no prazo de 10 dias; findo êste, serão tidas por aprovadas, se não tiver havido deliberação.</p>	<p>§ 2.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, findo o qual serão tidas como aprovadas.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p>§ 4.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados se processará no prazo de dez (10) dias, decorrido o qual serão tidas como aprovadas.</p>
<p>§ 5.º — Os prazos do Art. 48, dêste artigo e de seus parágrafos e do § 1.º do Artigo 55 não correrão nos períodos de recesso do Congresso Nacional.</p>	<p>§ 4.º — Os prazos fixados neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p>§ 10 — Os prazos estabelecidos neste artigo para a elaboração legislativa não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.</p>
<p>§ 6.º — O disposto neste artigo não se aplicará aos projetos de codificação.</p>	<p>§ 5.º — O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Presidente da República.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p>§ 8.º — Os projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
		reforma de Código receberão emendas perante as comissões, e sua tramitação obedecerá aos prazos que forem estabelecidos nos regimentos internos ou em resoluções especiais.
Art. 52 — As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.	Art. 55 — As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas.	(Vide § 5.º do art. 6.º da Emenda Constitucional n.º 17/65 comparado ao art. 53 da Emenda Constitucional n.º 1/69)
Parágrafo único — Não serão objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, nem os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem a legislação sobre:	Parágrafo único — Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e a legislação sobre:	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p>Art. 6.º — .....</p> <p>§ 6.º — Não poderão ser objeto da auto- rização prevista no § 5.º os projetos sobre:</p> <p>I — os da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;</p>
I — a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;	I — a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p>Art. 6.º — .....</p> <p>§ 6.º — .....</p> <p>II — organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura;</p>
II — a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos e o direito eleitoral; e	II — a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos, o direito eleitoral, o direito civil e o direito penal;	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p>Art. 6.º — .....</p> <p>§ 6.º — .....</p> <p>III — nacionalidade, cidadania e direito eleitoral;</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
III — o sistema monetário.	III — o sistema monetário e o de medidas.	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p><b>§ 6.º —</b> .....</p> <p>IV — matéria orçamentária;</p> <p>V — minas, riquezas do subsolo e quedas-d'água;</p> <p>VI — estado de sítio.</p>
<p><b>Art. 53 —</b> No caso de delegação a comissão especial, sobre a qual disporá o regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido a sanção, salvo se, no prazo de 10 dias da sua publicação, a maioria dos membros da comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo plenário.</p>	<p><b>Art. 56 —</b> No caso de delegação a comissão especial, regulado no regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p><b>§ 5.º —</b> A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão delegar poderes a comissões especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40, para discussão e votação de projetos de lei. O texto do projeto aprovado será publicado e considerado como adotado pela Câmara respectiva, salvo se, no prazo de cinco (5) dias, a maioria dos membros da comissão ou um quinto (1/5) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua apreciação pelo Plenário.</p>
<p><b>Art. 54 —</b> A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.</p>	<p><b>Art. 57 —</b> A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará o seu conteúdo e os termos para o seu exercício.</p>	
<p><b>Parágrafo único —</b> Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.</p>	<p><b>Parágrafo único —</b> Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.</p>	

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>Art. 55 — O Presidente da República em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:</p>	<p>Art. 58 — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:</p>	<p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 2</b></p> <p>Art. 30 — O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.</p> <p>Art. 31 — .....</p> <p>Parágrafo único — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica.</p>
<p>I — segurança nacional;</p>	<p>I — segurança nacional;</p>	
<p>II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e</p>	<p>II — finanças públicas.</p>	
<p>III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.</p>		
<p>§ 1.º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.</p>	<p>Parágrafo único — Publicado o texto que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado.</p>	
<p>§ 2.º — A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.</p>		

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>Art. 56 — A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.</p>	<p>Art. 59 — A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.</p>	<p>Art. 67 — A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.</p>
<p><b>Parágrafo único</b> — A discussão e votação dos projetos de iniciativa do Presidente da República terão início na Câmara dos Deputados, salvo o disposto no § 2.º do artigo 51.</p>	<p><b>Parágrafo único</b> — A discussão e votação dos projetos de iniciativa do Presidente da República começarão na Câmara dos Deputados, salvo o disposto no § 3.º do art. 54.</p>	<p><b>Art. 67</b> — .....</p> <p>§ 3.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados.</p> <p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 2/65</b></p> <p>Art. 5.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados, e sua votação deve estar concluída dentro de 45 dias, a contar do seu recebimento.</p> <p>§ 1.º — Findo esse prazo, sem deliberação, o projeto passará ao Senado com a redação originária, e a revisão será discutida e votada num só turno, e deverá ser concluída no Senado Federal dentro de 45 dias. Esgotado o prazo, sem deliberação, considerar-se-á aprovado o texto como proveio da Câmara dos Deputados.</p> <p>§ 2.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados se processará no prazo de dez dias, decorrido o qual serão tidas como aprovadas.</p> <p>§ 3.º — O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 30 dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.</p> <p>§ 4.º — Se julgar, por outro lado que o projeto, não sendo urgente, merece maior de-</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
		<p>bate, pela extensão do seu texto, solicitará que a sua apreciação se faça em prazo maior, para as duas Casas do Congresso.</p> <p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p>§ 3.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados e sua votação deverá estar concluída dentro de quarenta e cinco (45) dias, a contar do seu recebimento. Findo este prazo, sem deliberação, o projeto passará ao Senado Federal com a redação originária, e a revisão, discutida e votada num só turno, deverá ser concluída dentro de quarenta e cinco (45) dias. Esgotado o prazo, sem deliberação, considerar-se-á aprovado o texto como provelo da Câmara dos Deputados.</p>
<p><b>Art. 57 —</b> É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:</p>	<p><b>Art. 60 —</b> É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:</p>	<p><b>Art. 67 —</b> .....</p>
<p>I — disponham sobre matéria financeira;</p>	<p>I — disponham sobre matéria financeira;</p>	<p>§ 1.º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das Forças Armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.</p>
<p>II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;</p>	<p>II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;</p>	<p>§ 2.º — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas.</p>
<p>III — fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;</p>	<p>III — fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;</p>	

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>IV — disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;</p>	<p>IV — disponham sobre a administração do Distrito Federal e dos Territórios.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p><b>Art. 6.º —</b> .....</p> <p>§ 1.º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sobre matéria financeira.</p>
<p>V — disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; ou</p>		<p>§ 2.º — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas. Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.</p>
<p>VI — concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.</p>		<p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 2</b></p> <p><b>Art. 3.º —</b> Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sobre matéria financeira.</p> <p><b>Art. 4.º —</b> Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete, exclusivamente, ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos, ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas.</p>



EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p><b>Parágrafo único</b> — Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:</p>	<p><b>Parágrafo único</b> — Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:</p>	<p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 1, DE 1964</b></p> <p><b>Art. 5.º</b> — Caberá, privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.</p>
<p>a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou</p>	<p>a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;</p>	<p><b>ATO INSTITUCIONAL N.º 2</b></p> <p><b>Art. 4.º</b> — .....</p> <p><b>Parágrafo único</b> — Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.</p>
<p>b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.</p>	<p>b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.</p>	
<p><b>Art. 58</b> — O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.</p>	<p><b>Art. 61</b> — O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.</p>	<p><b>Art. 68</b> — O projeto de lei adotado numa das Câmaras será revisto pela outra, que, aprovando-o, o enviará à sanção ou à promulgação (arts. 70 e 71).</p> <p><b>Parágrafo único</b> — A revisão será discutida e votada num só turno.</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>§ 1.º — Se a Câmara revisora o aprovar, o projeto será enviado a sanção ou a promulgação; se o emendar, volverá a Casa iniciadora, para que aprecie a emenda; se o rejeitar, será arquivado.</p>	<p>§ 1.º — Se a Câmara revisora o aprovar, o projeto será enviado à sanção ou à promulgação; se o emendar, volverá à Casa iniciadora, para que aprecie a emenda, se o rejeitar, será arquivado.</p>	<p>Art. 69 — Se o projeto de uma câmara fôr emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acêrca da modificação, aprovando-a ou não. Parágrafo único — Nos termos da votação final, será o projeto enviado à sanção.</p>
<p>§ 2.º — O projeto de lei, que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de tôdas as comissões, será tido como rejeitado.</p>	<p>§ 2.º — O projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de tôdas as Comissões, será tido como rejeitado.</p>	<p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b> Art. 6.º — ..... § 9.º — O projeto de lei que, na Câmara de origem, receber parecer contrário, quanto ao mérito, de tôdas as Comissões a que fôr distribuído, será tido como rejeitado.</p>
<p>§ 3.º — A matéria constante do projeto de lei rejeitado ou não sacionado assim como a constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras, ressalvadas as proposições de iniciativa do Presidente da República.</p>	<p>§ 3.º — As matérias constantes de projetos de lei, rejeitados ou não sancionados, somente poderão constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.</p>	<p>Art. 72 — Os projetos de lei rejeitados ou não sancionados só se poderão renovar na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.</p>
<p>Art. 59 — Nos casos do artigo 43, a Câmara na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim, ser-lhe-ão remetidos os projetos havidos por aprovados nos termos do § 3.º do artigo 51.</p>	<p>Art. 62 — Nos casos do art. 46, a Câmara na qual se concluiu a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.</p>	<p>Art. 70 — Nos casos do art. 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.</p>
<p>§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de</p>	<p>§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público,</p>	<p>§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>quinze dias úteis, contados daquele em que o receber e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada, quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.</p>	<p>vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.</p>	<p>dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.</p> <p><b>EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 17/65</b></p> <p>Art. 7.º — O § 1.º do art. 70 da Constituição passa a ter a seguinte redação:</p> <p>“§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.”</p>
<p>§ 2.º — Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República importará sanção.</p>	<p>§ 2.º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará em sanção.</p>	<p>§ 2.º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção.</p>
<p>§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.</p>	<p>§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.</p>	<p>§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras, para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes. Nesse caso, será o projeto enviado para a promulgação ao Presidente da República.</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967	CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946
<p>§ 4.º — Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será considerado mantido.</p>		
<p>§ 5.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos do § 2.º e do § 3.º, o Presidente do Senado Federal a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.</p>	<p>§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado Federal a promulgará; e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.</p>	<p>§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado a promulgará; e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado.</p>
<p>§ 6.º — Nos casos do artigo 44, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal.</p>	<p>§ 5.º — Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal.</p>	<p>Art. 71 — Nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado.  (Vide art. 66 — Competência exclusiva do Congresso Nacional).</p>
<p>§ 7.º — No caso do item V do artigo 42 o projeto de lei vetado será submetido apenas ao Senado Federal, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 3.º</p>		
<p>Art. 42 — Compete privativamente ao Senado Federal: .....</p>		
<p>V — legislar para o Distrito Federal, segundo o disposto no § 1.º do artigo 17, e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas;</p>		

## II – OBSERVAÇÕES

- 1 – O Ato Complementar nº 38/68 determinou o recesso do Congresso Nacional a partir de 13-12-68, suspenso a 22-10-69 pelo Ato Complementar nº 72/69.
- 2 – São computados como “ARQUIVADOS” os Projetos que receberam Parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade, sendo êste Parecer, em Discussão prévia, aprovado pelo Plenário.
- 3 – Consideramos ainda em tramitação os Projetos que não receberam Parecer ou despacho da Presidência da Casa, determinando o arquivamento, embora tenham sido apresentados na legislatura passada.
- 4 – Siglas utilizadas:

C.A.P.R. – Comissão de Agricultura e Política Rural  
 C.C.J. – Comissão de Constituição e Justiça  
 C.D.F. – Comissão do Distrito Federal  
 C.E.C. – Comissão de Educação e Cultura  
 C.F. – Comissão de Finanças  
 C.F.F.T.C. – Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas  
 C.L.S. – Comissão de Legislação Social  
 C.O. – Comissão de Orçamento  
 C.P.I. – Comissão Parlamentar de Inquérito  
 C.S. – Comissão de Saúde  
 S.T.M. – Superior Tribunal Militar  
 S.T.F. – Supremo Tribunal Federal  
 T.C.U. – Tribunal de Contas da União  
 T.F.R. – Tribunal Federal de Recursos  
 T.J.D.F. – Tribunal de Justiça do Distrito Federal  
 T.R.E. – Tribunal Regional Eleitoral  
 T.S.E. – Tribunal Superior Eleitoral  
 T.S.T. – Tribunal Superior do Trabalho

## III – TRAMITAÇÃO DE PROJETOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### a) Projetos de Emendas à Constituição (1)

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	5	28	0	0
Executivo	0	0	0	0

(1) A partir da Constituição do Brasil de 1967, os Projetos de Emenda Constitucional passaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, em Sessão Conjunta. (Vide tramitação à pág. 219, referente a “CONGRESSO NACIONAL”)

## b) Projetos de Lei Complementar

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i> (2)				
Origem				
Parlamentar	40	16	3	2
Executivo	1	4	1	2
C.C.J.	0	1	0	0
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	1	1	1	2
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	31	14	3	2
Executivo	0	0	0	0
C.C.J.	0	1	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	5	2	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	2	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	2	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(2) Estão incluídos nesta relação os de iniciativa do Senado Federal, considerando que a Câmara dos Deputados mantém uma só numeração para os Projetos de Lei complementar.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Veto Parcial – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Total – Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	0	1	0	0
<i>Veto Total – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

## (c) PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados (3)</i>				
Origem				
Parlamentar	807	1.005	36	232
Executivo	82	111	5	51
C.P.I.	0	1	0	0
C.E.C	0	1	0	0
C.A.P.R.	0	1	0	0
T.J.D.F.	0	1	0	0
T.R.E.	0	1	0	0
T.C.U.	0	1	0	0
T.F.R.	0	2	0	0
S.T.F.	0	2	0	0
Comissão Especial	0	2	0	1
T.S.E.	0	6	0	1
C.O.	0	0	1	0
S.T.M.	1	1	0	0
C.F.F.T.C.	2	2	0	1
C.C.J.	7	8	0	1
T.S.T.	2	16	0	0
C.S.	1	1	0	1
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	23	22		6
Executivo	68	90		45
T.S.T.	1	1	0	0
S.T.F.	0	1	0	0
T.S.E.	0	1	0	0

(3) São incluídos nesta estatística os Projetos de Lei de iniciativa do Senado, tendo em vista que a Câmara dos Deputados obedece a uma só numeração dos Projetos de Lei, sejam de sua iniciativa ou originados de outra Casa.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
S.T.M.	0	1	0	0
T.F.R.	0	1	0	0
T.C.U.	0	1	0	0
<i>Arquivados</i>				
<i>Origem</i>				
Parlamentar	505	735	20	123
Executivo	2	2	0	0
Comissão Especial	0	2	0	1
C.C.J.	3	7	0	1
C.S.	1	1	0	0
C.F.F.T.C.	2	1	0	1
C.O.	0	0	1	0
T.J.D.F.	0	1	0	0
C.E.C.	0	1	0	0
C.P.I.	0	1	0	0
T.S.E.	0	2	0	0
T.S.T.	0	11	0	0
T.F.R.	0	1	0	0
S.T.F.	0	1	0	0
<i>Em Andamento</i>				
<i>Origem</i>				
Parlamentar	153	153	12	95
Executivo	2	1 <sup>(4)</sup>	1	6
T.S.E.	0	1	0	1
C.S.	0	1	0	1
T.S.T.	0	1	0	0
C.F.F.T.C.	0	1	0	0
<i>Prejudicados</i>				
<i>Origem</i>				
Parlamentar	4	3	0	0
Executivo	0	3	0	0
T.S.T.	0	1	0	0
<i>Rejeitados</i>				
<i>Origem</i>				
Parlamentar	94	87	1	7
Executivo	4	0	0	0
T.S.E.	0	1	0	0
C.C.J.	3	1	0	0
S.T.M.	1	0	0	0
<i>Retirados</i>				
<i>Origem</i>				
Parlamentar	11	5	0	1
Executivo	2	12	0	0
T.S.E.	0	1	0	0

(4) Com rito de Lei Complementar.



HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	3	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	1
Executivo	2	9 <sup>(5)</sup>	0	0
<i>Veto Parcial — Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	1	0	0
<i>Veto Total — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	14 <sup>(6)</sup>	0	0	0
Executivo	4	3 <sup>(7)</sup>	0	0
C.C.J.	1	0	0	0
T.S.T.	1	2	0	0
C.A.P.R.	0	1	0	0
T.R.E.	0	1 <sup>(8)</sup>	0	0
<i>Veto Total — Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(d) PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO <sup>(9)</sup>

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	3	0	0
Executivo	51	36	3	60
C.C.J.	0	1	0	0
C.F.F.T.C.	11	1	1	0
C.F.	0	0	0	3

(5) Dois projetos de iniciativa do Poder Executivo tiveram vetos mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(6) Sete projetos de iniciativa de Parlamentares tiveram vetos mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(7) Dois projetos de iniciativa do Poder Executivo, tiveram vetos mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(8) Veto total mantido pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(9) Estão incluídos nesta relação os Projetos de iniciativa da Câmara e do Senado, considerando que ambas as Casas mantêm uma só numeração para os Projetos de Decreto Legislativo.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	47	22	2	60
C.F.F.T.C.	8	1	1	0
C.C.J.	0	1	0	0
C.F.	0	0	0	3
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	3	0	0
Executivo	2	6	1	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	1	0	0
C.F.F.T.C.	1	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	6	0	0
C.F.F.T.C.	2	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	1	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

e) — Projetos de Resolução

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	22	14	0	9
Executivo	0	0	0	0
C.O.	1	0	0	0
C.P.I.	5	10	2	11
Mesa	11	12	0	10
C.C.J.	9	3	0	0

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	2	3	0	6
Executivo	0	0	0	0
Mesa	10	5	0	8
C.P.I.	5	7	2	11
C.O.	1	0	0	0
C.C.J.	7	2	0	0
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	20	8	0	3
Executivo	0	0	0	0
C.C.J	1	0	0	0
C.P.I.	0	3	0	0
Mesa	0	3	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	3	0	0
Executivo	0	0	0	0
Mesa	1	4	0	2
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
C.C.J.	1	1	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

## IV — TRAMITAÇÃO DE PROJETOS NO SENADO FEDERAL

a) — Projetos de Emenda à Constituição <sup>(10)</sup>

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	2	0	0
Executivo	0	0	0	0

b) — Projetos de Lei Complementar <sup>(11)</sup>

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	4	2	0	0
Executivo	1	2	1	2
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	2	0	0	0
Executivo	0	1	1	0
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	1	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	1	0	0
Executivo	0	0	0	0

(10) A partir da Constituição do Brasil de 1967, os Projetos de Emenda Constitucional passaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, em Sessão Conjunta. (Vide tramitação à pág. 219 referente a "CONGRESSO NACIONAL")

(11) São aqui relacionados apenas os Projetos de Lei Complementar de iniciativa do Senado Federal, considerando que esta Casa adota numeração única para as proposições oriundas da Câmara dos Deputados, sejam de Lei Ordinária ou de Lei Complementar.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial – Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Total – Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	1	0	0
<i>Veto Total – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	1

## c) Projetos de Lei Ordinária (12)

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	79	137	22	44
Executivo	4	7	0	6

(12) Os Projetos referentes ao Distrito Federal, de competência privativa do Senado Federal, são incluídos nesta relação. Para maior esclarecimento, damos a seguir, a estatística destes Projetos:

1967 .....	{	Parlamentares:	1
		Executivo:	1
1968 .....	{	Parlamentares:	0
		Executivo:	7
1969 .....	{	Parlamentares:	0
		Executivo:	0
1970 .....	{	Parlamentares:	0
		Executivo:	6

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	7	6	1	1
Executivo	1	6	0	6
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	16	27	0	20
Executivo	0	0	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	15	27	4	4
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	5	3	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	34	73	16	17
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	2	0	0	1
Executivo	0	1	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	1	1	1
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	1 <sup>(13)</sup>	0	0
<i>Veto Parcial — Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(13) Veto parcial mantido pelo Decreto-Lei nº 618/69.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<b>Veto Total – Mantido</b>				
Origem				
Parlamentar	3 <sup>(14)</sup>	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<b>Veto Total – Rejeitado</b>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

**Projetos de Lei Ordinária (Oriundos da Câmara dos Deputados) <sup>(15)</sup>**

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
Recebidos	146	210 <sup>(16)</sup>	24 <sup>(17)</sup>	71 <sup>(18)</sup>
Aprovados	98	210 <sup>(16)</sup>	24 <sup>(17)</sup>	71 <sup>(18)</sup>
Arquivados	2	9	0	0
Em Andamento	3	9	2	3
Prejudicados	1	8	0	0
Rejeitados	20	30	10	10
Retirados	1	0	0	0
Sobrestados	0	4	3	0
Veto Parcial – Mantido	5	10 <sup>(21)</sup>	0	1
Veto Parcial – Rejeitado	2	1	0	0
Veto Total – Mantido	19 <sup>(22)</sup>	19 <sup>(23)</sup>	2	0
Veto Total – Rejeitado	3	0	0	0

(14) Um veto total foi mantido pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(15) O Senado adota uma numeração especial para os projetos de lei oriundos da Câmara.

tar. No Senado, um, aprovado nesta categoria, teve negada a sanção, sendo o Veto Total mantido. Um, o Senado considerou como Projeto de Lei ordinária, merecendo aprovação e transformando-se em Lei. O terceiro foi arquivado como Projeto de Lei Complementar. O Senado não tem uma numeração própria para Projetos de Lei Complementar.

(17) Um destes projetos foi aprovado como Lei Complementar.

(18) Dois destes projetos foram aprovados como Lei Complementar.

(19) Dois destes projetos foram aprovados como Lei Complementar.

(20) Um foi promulgado pelo Presidente do Senado, decorrido o decêndio para a sanção do Presidente da República.

(21) Três Vetos Parciais foram mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(22) Um Veto Total foi mantido pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(23) Dez Vetos Totais foram mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

## d) Projetos de Decreto Legislativo (24)

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	3	0	0	3
Executivo	39	44	2	59
C.F.F.T.C.	21	6	1	1
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	3
Executivo	37	41	2	59
C.F.F.T.C.	17	3	1	1
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	2	1	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	1	0	0
C.F.F.T.C.	2	1	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
C.F.F.T.C.	1	2	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	1	1	0	0
C.F.F.T.C.	1	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(24) Estão incluídos nesta relação os Projetos de iniciativa do Senado e da Câmara, considerando que ambas as Casas mantêm uma só numeração para os Projetos de Decreto Legislativo.



## e) Projetos de Resolução

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	9	7	0	2
Executivo	1	1	0	2
Comissão Diretora	66	41	36	33
C.L.S.	0	0	0	1
C.F.	11	18	3	26
C.C.J.	18	6	4	28
C.D.F.	0	2	0	1
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	5	2	0	1
Executivo	1	1	0	2
Comissão Diretora	64	39	35	33
C.L.S.	0	0	0	1
C.F.	11	18	2	26
C.C.J.	18	6	4	27
C.D.F.	0	1	0	1
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	3	3	0	1
Executivo	0	0	0	0
Comissão Diretora	1	1	0	0
C.D.F.	0	1	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	1	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
Comissão Diretora	1	0	1	0
C.F.	0	0	1	0
C.C.J.	0	0	1	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	2	0	0
Executivo	0	0	0	0

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

## V — TRAMITAÇÃO DE PROJETOS NO CONGRESSO NACIONAL (apreciação conjunta)

### a) Projetos de Emenda à Constituição <sup>(25)</sup>

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	6	30	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em Andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	1	26	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	5	4	0	0
Executivo	0	0	0	0

(25) A partir da Constituição do Brasil de 1967, os Projetos de Emenda Constitucional passaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, em Sessão Conjunta.

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

## b) Projetos de Lei Complementar

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	0	0	4
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	0	0	4
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Veto Parcial — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial — Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	1	0	0	0
<i>Veto Total — Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Total — Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

## c) Projetos de Lei Ordinária

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	17	38	0	7
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	17	32	0	6
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	1
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	4	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Parcial – Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	5	5 <sup>(26)</sup>	0	0
<i>Veto Parcial – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Veto Total – Mantido</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	2 <sup>(27)</sup>	0	0
<i>Veto Total – Rejeitado</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(26) Dois Vetos Parciais foram mantidos pelo Decreto-lei n.º 618/69.

(27) Um Veto Total foi mantido pelo Decreto-lei n.º 618/69.

## d) Projetos de Decreto Legislativo (28)

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	18
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	18
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

(28) De acordo com o Regimento Comum, aprovado pela Resolução n.º 1, de 1970 (CN), os Decretos Legislativos, aprovando ou rejeitando decretos-leis, passaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, em Sessão Conjunta.

## e) Projetos de Resolução

HISTÓRICO	ANO			
	1967	1968	1969	1970
<i>Apresentados</i>				
Origem				
Parlamentar	2	2	0	1
Executivo	0	0	0	0
<i>Aprovados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Arquivados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Em andamento</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Prejudicados</i>				
Origem				
Parlamentar	1	2	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Rejeitados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Retirados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0
<i>Sobrestados</i>				
Origem				
Parlamentar	0	0	0	0
Executivo	0	0	0	0

- 1 — CONCUBINATO: CONCEITUAÇÃO
- 2 — DADOS HISTÓRICOS
- 3 — O PROBLEMA NA LEGISLAÇÃO DE OUTROS PAISES
- 4 — O BRASIL: A LEGISLAÇÃO E A JURISPRUDÊNCIA

## **I — Concubinato: conceituação**

O concubinato, para Rafael de Pina, <sup>(1)</sup> é a “Unión de um hombre y una mujer, no ligados por vínculo matrimonial a ninguna otra persona, realizada voluntariamente, sin formalización legal, para cumplir los fines atribuidos ao *matrimonio en la sociedad*. *Matrimonio de hecho*”.

A definição pressupõe um concubinato “ideal” revestido de tôdas as características do matrimônio, faltando, para que matrimônio seja, exclusivamente a formalização da lei. É a mesma conceituação de Astolfo Resende: <sup>(2)</sup> a união de duas pessoas de sexo diferente, vivendo em fama de marido e mulher, com *mesa e leito comuns, por tais havidas por tôda a vizinhança e vila; e a noção* que ressalta das considerações de Bernard Demain: <sup>(3)</sup>

“Il y a concubinage lorsqu’un homme et une femme, sans être unis par les liens du mariage, vivent comme s’ils étaient mariés. Cet état de fait implique normalement la *réunion* de plusieurs éléments: cohabitation des amants, stabilité du ménage, apparence de mariage qui distinguent ainsi le concubinage des relations sexuelles passagères. Cette communauté d’habitation — sans laquelle on ne pourrait, à notre sens, parler de concubinage — ne doit pas être le fait de quelques semaines ou de quelques mois, mais bien plutôt de *plusieurs années*.”



Mas, como bem analisa Caio Mário da Silva Pereira, (4) "Em todos os campos da atividade civil, o direito há de acompanhar a modificação por que passam as idéias na própria sociedade". No caso do concubinato, formula o jurista a seguinte ordem de considerações sobre as mudanças operadas:

"De comêço, o que logo impressiona é a modificação naquele conceito, em relação à exigência da *comunidade de vida*. Antes considerava-se que era a coabitação sob o mesmo teto, a convivência *more uxorio* fundamental na sua etiologia. E tanto empenho se punha neste extremo, que não seriam certamente amantes, os que vivessem de cama e mesa separadas. Podiam encontrar-se, podiam ter relações sexuais, porém sem a estabilidade e sem os efeitos da vida concubinária. Ao revés, se hoje os concubinos não se juntam, o jurista salienta o fato, e dispensa a convivência *quoad thorum et mensam*: "*Il n'est pas nécessaire que les concubins vivent ensemble; ils peuvent avoir une existence séparée et avoir aussi une existence commune qui suffit pour faire appliquer la préemption*" (ALBERT WAHL. "La Recherche de la Paternité", in "Revue Trimestrielle de Droit Civil", vol. XII, 1913, número 43).

Não basta, evidentemente, que se conheçam, que se encontrem mais ou menos secretamente, que cultivem relações sexuais para que se considerem amantes e concubinato a sua união, pois isto pouco diferiria da situação criada por um indivíduo que freqüentasse mais ou menos habitualmente uma mulher profissional do amor, deixando-lhe, contudo, a liberdade de receber quem quer que seja. Daí colocarem os civilistas, como elemento necessário, a *notoriedade*. E se não se vai reclamar que os amásios divulguem nas gazetas o seu amor, nem que proclamem a tôda a gente que estão amancebados requer-se que não se mantenham sigilares as relações, as quais sejam do conhecimento das pessoas que mais de perto os freqüentem, ou com êles tenham maior aproximação: "*Le concubinage doit être notoire, c'est-à-dire que la liaison ne doit pas être demeurée secrète*" (PLANIOL, RIPERT et ROUAST, "Traité Pratique de Droit Civil Français", II, nº 905, pág. 768).

O traço diferencial essencial do concubinato relativamente às uniões transitórias, especialmente no que atine com a atribuição de um efeito mais amplo do que as meras relações sexuais, é o requisito da *fidelidade*. Se duas pessoas são casadas, a lei institui a presunção de legitimidade dos filhos nascidos da mulher em razão de duas presunções de fato que estabelece na sua base: a da coabitação sexual e a da fidelidade (cf. PLANIOL, RIPERT et BOULANGER, "Traité Elémentaire", I, nº 1.303). Não podendo estabelecer a mesma presunção relativamente ao concubinato, quando a lei admite a investigação de paternidade baseada nêle, tem em vista uma ligação mais segura e estável de que as relações transitórias, e admite que os filhos gerados de uma união, que não é casamento, mas que o imita à distância, merecem proteção. Convinde, porém, em que é preciso extremar bem a relação concubinária da relação passageira, a doutrina entende que há no concubinato uma *praesumptio facti* de relações sexuais, pois que não é crível que duas pessoas de sexos diferentes se encontrem com

frequência, admitam a notoriedade de sua união, apenas para se olharem nos olhos. Esta presunção de fato das relações sexuais é baseada nas forças imanentes da atração dos sexos, nascida do mais poderoso impulso de sobrevivência da espécie, que é o instinto sexual. Não cabe, então, exigir a prova das relações desta natureza, em se demonstrando o concubinato.

Mas o mesmo não ocorre com o elemento *fidelidade*. A concubina é recebida desfavoravelmente na sociedade. Há uma como que desconfiança a seu redor, a sussurrar que pelas mesmas razões que a levaram a prender-se àquele amante pode entregar-se a um qualquer, e a lei não quer dar estado de filho pelo “risco da paternidade”, senão pela sua probabilidade mais franca.

É por isto, então, que alguns doutrinadores exigem, na composição de seus requisitos, a *fidelidade*. E vão mais longe, querem a fidelidade certa, a fidelidade ostensiva, quase uma fidelidade agressiva (v., neste sentido: SAVATIER, “La Recherche de la Paternité”, cap. V, nº 45; PLANIOL, RIPERT et ROUAST, “Traité Pratique”, loc. cit.; ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, “Investigação de Paternidade”, nº 161; FILADELFO AZEVEDO, parecer in “REVISTA FORENSE”, vol. 81, pág. 581).

Finalmente, há mister uma certa *continuidade* das relações. Não se pode predeterminar um prazo, e dizer que, se dura tanto tempo, é mera união passageira, e, se ultrapassa este termo, é concubinato. Mas é necessário que viva a união algum tempo segundo os fatores subjetivos, o necessário para que se tenha a ligação por permanente (BEUCHER, “La Notion actuelle du Concubinage”, pág. 23; BONNECASE, “Supplément au Traité de BAUDRY”, I, nº 153).”

Concluiu Caio Mário da Silva Pereira por fixar as características do concubinato, atribuindo-lhe, segundo a tendência da jurisprudência nacional e estrangeira, os seguintes requisitos: (4)

a) *continuidade* das relações, sem o que se confundiria com as simples e precárias relações passageiras, incompatíveis com a *estabilidade da união*, que ele sempre traduziu;

b) *notoriedade*, que não quer dizer publicidade, mas que, sendo mesmo discreta, há de permitir que a união seja conhecida dos vizinhos, dos amigos mais chegados, ou de certo grupo de mais estrita intimidade; não é possível configurar-se como concubinato a prática, mesmo reiterada, de encontros furtivos e secretos;

c) *fidelidade* da mulher, pois que o fato de receber outro homem, ou mais gravemente outros, afasta da união todo caráter de vinculação entre os amantes.

Além destes elementos, outros há, secundários e subsidiários, que servem, no conjunto das circunstâncias, a corroborar a estabilidade da união, como sejam: a *dependência econômica*, não fundamental, pois é possível alguém ter uma mulher por uns dias sob total dependência econômica, sem fazê-la concubina (por exemplo, o indivíduo que leva

uma jovem para férias em uma estação balneária); *unificação das condições sociais*, mais visivelmente transparente na comunidade de existência; *compenetração das famílias*, que em certos meios sociais ocorre, mas que em outros jamais acontece, guardando-se o homem de comunicar o seu ambiente familiar com o da amante; *regularidade e frequência* das relações; a circunstância de ter o amante retirado a mulher de seu meio (sedução, rapto, encaminhamento profissional etc.) e trazido para sua órbita de influência.

## II — Dados históricos

Como hoje, no passado, o concubinato se fêz presente ante a ordem jurídica, ora admitida por ela em determinadas circunstâncias, ora marginalizado, mas, sempre, como fato irremovível e problema de monta a provocar estudos e exigir soluções.

Em Roma, sob os Imperadores pagãos, foi instituto de fato, permitido pelos costumes e largamente difundido, tanto nas baixas como nas altas camadas sociais. Revestia-se, porém, de escassa importância sob o ponto de vista jurídico. “A *lex Julia de adulteris* (18 a.C.) reconheceu, de algum modo, a união duradoura chamada *concubinato*, que, para se distinguir das uniões ilícitas, deveria realizar-se entre pessoas púberes e não aparentadas em grau proibido”. (5) Relêvo particular, face à lei, assumiu o concubinato da liberta com o próprio senhor, conservando essa o título de *matrona* e de *materfamilias* e podendo, inclusive, “*incorrere nell'accusa pubblica di adulterio jure extranei* (D., 48, 5, 14 pr.)”. (6)

Interessante é que o aspecto jurídico do instituto foi se fazer, realmente, sentir sob os Imperadores cristãos, os quais o puseram em evidência, combatendo-o, tenazmente, por caminhos diversos, mas convergentes: de um lado, rebaixando a condição da concubina e dos filhos desta; de outro, procurando transformar o concubinato em união matrimonial.

“Constantino — afirma Jacques Ellul em sua “*Historia de las Instituciones de la Antigüedad*” — (7) condenó las uniones fuera del matrimonio. Rebajó la condición de la concubina y de sus hijos, distinguiendo jurídicamente entre hijos legítimos y naturales; estos últimos no podían recibir ninguna liberalidad hijo natural tenía un estatuto jurídico inferior, se hacía necesaria la legitimación por parte de su padre. Después, esta norma se atenuó; pero en cuanto que el hijo natural tenía un estatuto jurídico inferior, se hacía necesaria la legitimación. Esta permitía otorgar la condición de hijo legítimo a un hijo natural, colocándolo bajo la *patria potestas* como si hubiese nacido en el seno de un matrimonio legítimo. Constantino permitió la legitimación por subsiguiente matrimonio del padre con su concubina. Después, a partir del 443, la legitimación podía también hacerse por “oblación a la Curia”: el padre que no tenía hijos legítimos podía dejar sus bienes por testamento a sus hijos naturales y legitimarlos, a condición de inscribirlos como decuriones. Esta medida tenía por objeto asegurar el reclutamiento de miembros de las curias municipales.”

No direito justinianeu — ensina Vicente Sabino Junior — (8) os filhos de concubinos participaram da sucessão e puderam ser legitimados, ou *per subsequens matrimonium*, ou *per rescriptum principis*, correspondente a uma autori-

zação do Imperador, em casos especiais. O “Novissimo Digesto Italiano” acrescenta: e por “*oblationem curiae*” comentando que “La legittimazione dei *liberi naturales*, divenuta un istituto stabile ed attuata nelle tre forme... tende ad equiparare i nati da um rapporto di concubinato ai nati da matrimonio legittimo”. (9)

“Justiniano — lê-se na obra citada de Jacques Ellul — (10) al suprimir muchos de los impedimentos para contraer matrimonio, hizo que desapareciera la razón de ser del concubinato. Este se convirtió, pues, en un matrimonio de hecho, al que solo faltaba la voluntad, por parte de los interesados, de casarse. Justiniano fue severo respecto a esta situación anormal: empeoró la situación de la concubina y la de sus hijos y exigió para el concubinato los mismos requisitos de fondo (límites de edad, monogamia) que para el matrimonio. Así mismo, restringió los derechos sucesorios entre los concubinos, para facilitar con todo ello el tránsito del concubinato al matrimonio.”

Nesse período, a união dos “concubinários” é, de acôrdo com expressões do Professor Caio Mário da Silva Pereira, “uma união ostensiva pública, estável quase matrimonial — *semi matrimonium*”. (11) Em suma, um instituto jurídico.

Na Grécia, o concubinato não implicava em desonra. Podia resultar, seja de uma união regular com uma mulher cuja condição social (de estrangeira ou escrava) impedia o cidadão de desposá-la; seja de uma união ilegítima, mas tolerada, contanto que a concubina não fôsse mantida sob o mesmo teto que a mulher legítima. Neste caso, a concubina podia ser uma escrava totalmente dependente do senhor, ou uma mulher livre cujo pai, ou irmão, ou marido recebera uma soma em dinheiro. “Ce dernier cas fut, semble-t-il, fréquent après la guerre du Péloponnèse, pour remédier à la dépopulation; les enfants auraient été citoyens avec un droit restreint à la succession paternelle.” (12)

Povos outros como gauleses e germanos — segundo informa Vicente Sabino Junior — toleraram o concubinato. O direito espanhol chamava-o de *barragania*. “as Siete Partidas tratavam dessa forma irregular de união do homem e da mulher, proibindo que alguém tivesse mais de uma *barragana*”. (13) No Direito português a matéria “foi objeto de regulamentação à parte, através de alvarás, como o de 26 de setembro de 1769. (13)

Na França, até 1789, a Igreja legiferou em matéria de casamento. Por isso mesmo, também, o concubinato sofreu a influência do Direito Canônico: “... l’Eglise, en s’occupant du mariage, fût amenée à s’occuper par la même occasion de ce qui en est, en quelque sorte, la contre-façon.” (14)

Encarando o concubinato como um delito, o Direito Canônico previa para os culpados, não só medidas penais, como sanções civis. O Título XIX — *De concubinariis* — da “Pragmatique Sanction de Bourges” — (14) trata, justamente, de tais medidas contra os concubinos. No Concílio de Trento (1545–1563), mais uma vez, os Canonistas se pronunciaram, enfaticamente, contra o problema e reforçaram os meios repressivos anteriormente consagrados.

Perdurou, por muito tempo, o sistema estabelecido pelos Canonistas. Comenta Bernard Demain que no século XVI, “l’avis de tous se résumait dans ce mot de Guymier: “Concubinatus est crimen ecclesiasticum, et de hoc tantum cognoscit Ecclesia.” (15) Posteriormente, no entanto, face à paulatina absorção

da jurisdição canônica pela jurisdição real, tem-se a redução da competência daquela e a transferência para o âmbito da última, das medidas editadas *jure canonico* contra os concubinos. Como consequência, relata o mesmo autor, <sup>(15)</sup> "Nous voyons alors "le concubinage faire l'objet général de défenses portées par toutes les lois tant civiles que canoniques, et par les Ordonnances du Royaume et une partie des mesures édictées par l'Eglise être confirmée par le Concordat de 1516 et devenir, à ce titre, loi civile. De plus, il existait tout un système de peines temporelles appliqué lorsque le concubinage était notoire et scandaleux; dans les cas moins graves, "il n'y a aucune loi pour déterminer avec précision la qualité des peines" mais, si l'on recherche les décisions rendues à cette époque, il semble "qu'elles se réduisent ordinairement à de simples aumônes ou amendes, se prononçant à la requête de la partie publique, outre l'expulsion de la concubine, qui s'ordonne en pareil cas".

Em complemento de ces mesures pénales, des restrictions sont établies du point de vue civil: les donations et autres dons entre concubins sont nuls, de même que tous les avantages indirects, autres que l'allocation d'aliments; les mariages célébrés *in extremis* entre complices n'ont aucun effet et les enfants naturels, sauf s'ils ont été légitimés par mariage subséquent, n'ont aucun droit à la succession de leurs parents.

Le droit coutumier — acresenta — contenait, lui aussi, des dispositions contre le concubinage. Certaines étaient dirigées contre tel ou tel point précis: c'était la coutume d'Anjou qui, en son article 342, interdisait de donner quoi que ce soit à la concubine pendant le concubinage. On trouvait, en revanche, dans d'autres coutumes, des prohibitions à portée plus générale: la coutume d'Auvergne rangeait le fait d'avoir une concubine parmi les crimes..."

"Por tôda a Idade Média até a Moderna, apesar da campanha empreendida pela Igreja, nunca foi evitado, nunca deixou de existir. E, se os canonistas o repudiavam *de jure divino*, os juristas sempre o aceitaram *de jure civile*. Quem rastrear a sua persistente sobrevivência por tantos séculos, verá que em tôdas as legislações em todos os sistemas jurídicos ocidentais houve de tais uniões, produzindo seus efeitos mais ou menos extensos." <sup>(4)</sup>

Nos dias atuais, quem se detiver ante a legislação dos sistemas jurídicos do Ocidente, apesar da adoção do divórcio pela maioria dos países ocidentais, <sup>(16)</sup> chegará a conclusão idêntica.

### III — O problema na legislação de outros países

Na França, expressões representativas do mundo jurídico, não admitem senão a família legítima fundada sobre o casamento. Para os "freres" Mazeaud, por exemplo

"La famille est le groupement formé par les personnes qui, en raison de leurs liens de parenté ou leur qualité d'époux, sont soumis à la même autorité: celle du chef de famille. La famille, au sens précis du terme, ne comprend donc aujourd'hui qui le mari, la femme et ceux de leurs enfants soumis à leur autorité." <sup>(16)</sup>

Para os Mazeaud "Ce que l'on appelle "la famille naturelle" ne constitue pas juridiquement une famille."

Savatier, (16) mais condescendente, classifica a família em três grupos:

“Une seule famille est complète, car elle se fonde, à la fois, sur un acte juridique, le mariage, et sur un fait matériel, la filiation. C’est la famille légitime. Deux sont incomplètes: l’une se fonde, sans lien de sang, sur un acte juridique: c’est la famille adoptive. L’autre, à l’inverse, se fonde exclusivement sur un lien de sang: c’est la famille naturelle, fruit de la filiation hors mariage.”

Informado por essa doutrina, o Código Civil francês tem procurado ignorar o concubinato, não admitindo senão uma forma de união legítima e legal: o casamento. Mas, como admite Bernard Demain — “Les nécessités de la vie sont, pourtant, plus puissantes que la volonté du législateur”. (17) De maneira que o próprio legislador tem cedido à força dessas necessidades. É assim que, uma lei de 16 de novembro de 1912 toma “en considération l’“état de concubinage notoire” dans lequel ont vécu la mère d’un enfant et son prétendu père, pendant la période légale de conception, pour permettre la recherche de paternité hors mariage. Une assimilation de l’époux de fait à l’époux de droit peut même être relevée dans l’article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, aux termes duquel: “le bénéfice du maintien dans les lieux, pour les locaux visés à l’article 1<sup>er</sup>, appartient, en cas d’abandon de domicile ou de décès de l’occupant, aux personnes membres de sa famille ou à sa charge, qui vivaient habituellement avec lui depuis plus de six mois”. On peut citer encore les lois sociales du 17 juin 1913 sur le repos des femmes enceintes et du 14 juillet 1913 sur l’assistance aux familles nombreuses, qui ne font aucune distinction entre les unions légitimes et les unions illégitimes, et, d’une manière plus générale, tous les textes sur les pensions, les allocations familiales, la Sécurité Sociale, qui assimilent la concubine à l’épouse. Enfin, pour donner une idée tout à fait complète du travail, fourni par le législateur, il convient d’ajouter quelques lois de circonstance principalement promulguées en temps de guerre dans le but de rassurer les combattants sur le sort des êtres chers qu’ils avaient laissés derrière eux. Certaines dispositions ont été votées, dont le bénéfice était étendu aux personnes, parentes ou non, vivant habituellement avec le mobilisé, ce qui est le cas de la concubine: nous avons eu ainsi la loi du 5 août 1914 sur les allocations militaires, la loi du 9 mars 1918 qui, dans l’article 20, interdisait les instances en matière de loyers, etc.” (17)

No ano em curso de 1971, os jornais anunciam que “sur le rapport du Garde des Sceaux, le Conseil des Ministres, dans sa réunion de 24 mars, avait approuvé un projet de loi, portant réforme de différents dispositions du Code, relatives à la filiation.”. (18) Analisa o Professor Roger Nerson, do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Lion, (18) que o simples fato da apresentação do projeto traduz um “changement de mentalité”. E explica: (18)

“Le projet concerne la filiation des enfants illégitimes (enfants naturels simples, d’une part, enfants adultérins ou incestueux, d’autre part); il est caractérisé par son inspiration libérale et l’intention du législateur serait “de faire progresser d’un cran chacune des catégories d’enfants non légitimes (cf. *Le Monde*, 26 mars 1971, p. 25, col. 2): les enfants naturels simples auraient les mêmes droits successoraux que les enfants légitimes; les enfants adultérins et les enfants incestueux bénéficieraient

dans la succession de leurs auteurs des droits successoraux dont disposent aujourd'hui les enfants naturels simples."

Atribui, em seguida, a essa promoção jurídica dos filhos ilegítimos, a rejeição, pelo legislador, da concepção dos redatores do Código Civil, segundo a qual não há senão uma família legítima — a que se funda sobre o casamento.

Aliás, sobre o projeto em aprêço, o hebdomadário "Recueil Dalloz — Sirey", publica artigo sintomaticamente intitulado "Une famille "dans le vent", la famille hors mariage (Le projet de loi relatif à la filiation)" da lavra do jurista Professor Henri Mazeaud. <sup>(19)</sup> Julgamos oportuno transcrever a introdução ao trabalho — em que o jurista insiste ignorar o legislador francês a existência da família natural — e o item sob a denominação "Concubinage et mariage", por abrigar a interpretação do autor em torno de dispositivo novo relativo ao concubinato: <sup>(19)</sup>

I. — "Il est impossible que la République vaille rien si les familles qui sont les piliers d'icelle sont mal fondées". Ainsi s'exprimait au XVI<sup>e</sup> siècle Jean Bodin. Et sur quoi doivent-elles être fondées? sur le mariage.

Deux siècles plus tard, Jean-Jacques Rousseau prône le retour à "l'état de nature" et rêve d'un mariage qui soit une union libre.

Entre ces deux conceptions de la famille, la famille légitime, fondée sur le mariage, et celle reposant sur "l'état de nature", la famille dite "naturelle", il faut choisir.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 16) a choisi. La "famille" qu'elle affirme "l'élément naturel et fondamental de la société" et à qui elle reconnaît "droit à la protection de la société et de l'Etat", c'est la famille fondée sur le mariage, la famille légitime, la seule famille.

Telle est aussi la conception admise par notre droit. Sans doute le législateur français régleme les rapports entre l'enfant naturel et ses parents; mais il ne connaît pas de famille naturelle, si l'on entend par là un groupement réunissant le père et la mère et dépassant le cercle formé par le père ou la mère et son enfant.

Conception rétrograde, s'il faut en croire l'auteur de l'exposé des motifs du projet que le Gouvernement vient de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale, projet "*portant réforme de différentes dispositions du Code Civil relatives à la filiation*". Si la sagesse du Parlement ne fait pas barrage à cette réforme, notre droit connaîtra, à côté de la famille légitime, une véritable "famille" hors mariage, car, ainsi que l'affirme l'exposé des motifs, "le texte est dominé par un principe essentiel: celui de l'égalité des filiations légitime et naturelle... principe qui constitue la pierre angulaire de la réforme". Le mariage de ses parents ne crée plus de privilège pour l'enfant: légitime, naturel simple, incestueux ou adultérin, il bénéficie du même statut sur le plan patrimonial ou extra-patrimonial.

Dans l'époque d'intolérance que nous traversons, sachons gré au Gouvernement de construire une famille où vivent côte à côte, dans la plus parfaite union, enfants légitimes, naturels, adultérins et incestueux! Il

ne reste qu'à y introduire les concubines et nous retournerons à la morale du "bon sauvage" et à "l'état de nature" de Jean-Jacques Rousseau, dont les vertus familiales ne sauraient cependant être célébrées sans quelques réserves.

2. — La Commission de réforme du Code Civil n'avait pas manqué de réglementer la matière de la filiation naturelle tant sur le plan extra-patrimonial (art. 504 et s. de l'avant-projet) que sur le plan des successions et des libéralités (art. 772 et s. de l'avant-projet). Mais, s'il faut en croire l'exposé des motifs du projet de loi, les travaux de cette commission "reflètent un libéralisme largement dépassé, parce qu'il avait pour ressort la faveur de la légitimité plutôt que l'égalité radicale des deux filiations".

Si l'avant-projet de la Commission de réforme n'a pas été retenu, le rédacteur du projet s'est tourné avec complaisance vers la loi allemande du 19 août 1969, dont notre collègue Michel Pédamon a donné une excellente analyse. Mais il s'en est séparé sur bien des points.

3. — Il ne s'agit pas d'examiner ici en détail les dispositions du projet. Pareil commentaire serait, d'ailleurs, prématuré, le texte n'a même pas encore été soumis aux commissions compétentes du Parlement.

Il s'agit seulement d'attirer l'attention sur les dispositions principales qui cherchent à atteindre le but que s'est proposé l'auteur du projet: la création d'une véritable famille hors mariage.

Cette création exige, d'une part, de déguiser les concubins en époux, d'autre part, d'assimiler les enfants naturels aux enfants légitimes.

#### CONCUBINAGE ET MARIAGE

4. — On connaît l'opinion du Premier avocat général de la Cour de cassation sur le concubinage: "Est-ce à dire que la deuxième chambre civile considère le concubinage comme immoral, contraire aux bonnes mœurs? Si cela était, ce serait, je pense, une erreur, car les mœurs sont, par nature, une chose qui évolue grandement, et il ne semble pas que le concubinage, stable et non entaché d'adultère, soit contraire aux mœurs d'aujourd'hui". La Chambre mixte a suivi son avocat général: elle a condamné "l'erreur" de la 2<sup>e</sup> chambre civile et accordé à une concubine réparation du préjudice que lui causait la mort accidentelle de son concubin: le concubinage constitue une situation "légitime, juridiquement protégée". La Cour de cassation a cru ainsi "prendre le vent". C'est également sur de prétendus sondages d'opinion que se fonde le projet: le principe de l'égalité des filiations, lit-on dans l'exposé des motifs, "a été résolument adopté parce qu'il a paru commandé par l'évolution des mœurs et de l'opinion publique". Est-ce donc l'opinion qui doit dicter aux juges leurs sentences et au législateur ses réformes?

Si le projet camoufle le concubinage en mariage, c'est en faveur des enfants nés du concubinage. A vrai dire, la disposition relative au *concubinage* (art. 197 nouveau) risquerait d'échapper à l'attention et, par là même, à la critique, si le rédacteur n'avait eu la loyauté d'en expliquer la portée. Lorsqu'un enfant naturel veut établir que ses



parents, qui vivaient en concubinage, étaient mariés, et ainsi se présenter comme enfant légitime, il peut se prévaloir du fait que son père et sa mère passaient pour mariés, c'est-à-dire avaient la possession d'état d'époux, à la seule condition que l'un d'eux soit décédé. Comme le précise l'exposé des motifs, il s'agit de "tirer d'embarras" l'enfant; le mariage des parents n'étant plus possible, on considérera qu'ils se sont mariés; c'est, aux termes de l'exposé des motifs, la "régularisation posthume d'une union libre présentant toutes les apparences d'un mariage". La création d'une "légitimation judiciaire" relève du même esprit.

On est loin de la faculté laissée à l'enfant par l'art. 197 c. civ. de recourir à la possession d'état pour prouver le mariage de ses parents décédés l'un et l'autre, lorsque l'enfant ignore le lieu du mariage. Notre Code cherche à établir la vérité; le projet légalise le mensonge."

O jurista, como vimos, alude a pretensas sondagens da opinião pública, para, a partir daí, atribuir fundamento ao projeto. Relativamente à opinião pública, a estimativa é apresentada pelo jornal "Le Monde" de 26 de março de 1971, se bem que não haja alusão a "pretendidos sondages" e ainda que não transpareça do comentário, dali se tivessem originado as raízes da proposição.

Eis o texto da gazeta segundo o qual a iniciativa criticada por Henri Mazeaud:

"s'inscrit dans la ligne des grandes réformes réalisées au cours de ces dernières années, telles que la réforme du droit de l'adoption, la réforme de la tutelle et de l'autorité parentale. Il tient le plus grand compte des avis donnés par la commission de réforme du Code Civil, que préside le doyen Houin, de la faculté de Paris. Le projet est caractérisé par son inspiration libérale. Tout enfant, quelle que soit sa filiation, pourra avoir les mêmes chances de dignité. Des sondages ont fait apparaître que les Français seraient favorables à une réforme dans ce sens. Plus de 72% des personnes interrogées estiment notamment qu'il n'est pas juste qu'un enfant naturel n'hérite pas de ses parents. Le projet de loi doit en fait reconnaître le principe selon lequel l'enfant naturel entre de plain-pied dans sa famille.

En se qui concerne les enfants adultérins, ils auront éventuellement droit à une succession, avec des restrictions s'il existe des enfants légitimes. Si l'enfant adultérin ne peut pas avoir droit à une pension, il pourra néanmoins ouvrir un recours pour obtenir des subsides. Quand il sera établi que la mère a eu, pendant la période de conception, des relations avec plusieurs hommes, le juge pourra mettre les subsides à la charge de chacun s'il arrive à établir la preuve de ces relations.

Elle s'inscrit dans son action pour une société meilleure, plus humaine et plus juste, qui est l'une des préoccupations fondamentales du gouvernement."

Não refletiria o projeto criticado, além da opinião pública, o trabalho dos próprios tribunais do país? Estes, como os nossos elaboram também seu direito dentro do espírito da legislação.

A seção de "Jurisprudence française en matière de Droit Civil" da "Revue trimestrielle de Droit Civil" tratando da admissibilidade da ação da concubina, revela que a jurisprudência não encara, tão inflexivelmente quanto a lei, o problema do concubinato, quando considerada "la véritable vie commune que ne diffère du mariage que par l'absence de célébration officielle."

Eis o texto da crônica que abriga a matéria: <sup>(20)</sup>

"Les situations de fait que, faute de mot plus précis, on range sous le nom de concubinage sont très variées. Elles vont de la liaison de courte durée à la véritable vie commune qui ne diffère du mariage que par l'absence de célébration officielle, nuance fondamentale il est vrai! Les recueils de jurisprudence font foi de cette diversité. Le Tribunal de grande instance de Caen (17 juin 1968, Gaz. Pal. 1968, 2, Somm. 19; D. 1968, Somm. 87) a pu ainsi accorder, en conformité avec la doctrine de la chambre criminelle (récemment reprise par Crim. 5 févr., 1969, B. n° 62), des dommages-intérêts à une concubine dont la liaison avec la victime était durable et ne présentait, lors de l'accident, plus un caractère délictueux. Au contraire, la chambre criminelle a écarté l'action civile d'une ancienne maîtresse, dont la liaison de courte durée avait déjà été interrompue et aux besoins de laquelle la victime n'avait jamais subvenu (Crim. 23 oct. 1968, Gaz. Pal. 23 nov. 1968, Somm.).

L'une et l'autre solutions ne font, à nos yeux, pas difficulté."

A mesma crônica por outro lado, dá contas de sentença contrária à concessão de indenização à concubina por morte do concubino, vítima de acidente, arresto cuja crítica, igualmente, deixa transparecer que o casamento de fato, embora tratado com mais rigor do que entre nós, não está inteiramente à margem da ordem jurídica na França. Senão vejamos: <sup>(20)</sup>

"La Cour de Paris (6 nov. 1968, Gaz. 1968, 2, 390) a rendu un arrêt qui nous semble plus discutable. Pour rejeter l'action d'une concubine, elle a en effet relevé que son amant, victime d'un accident, avait toujours entendu se réserver une entière liberté. La Cour en voit pour preuve d'une part que le concubinage durait depuis 24 ans, d'autre part que le concubin n'avait pris, ni entre vifs, ni à cause de mort, aucune disposition en faveur de sa maîtresse. De ces faits, la Cour déduit que le concubin avait toujours voulu "rester maître de sa personne et de ses biens". Par conséquent, la concubine, qui n'aurait rien pu réclamer à son ami en cas de rupture, ne peut, affirme la Cour, pas davantage demander de dommages-intérêts à l'auteur de l'accident qui a mis fin à une situation de pur fait.

On nous permettra de penser que, de prémisses très exactes, la Cour a tiré des conclusions erronées. Que le concubin n'ait pas voulu "régulariser" la liaison est peu niabile. Mais qu'en déduire? Certes qu'il pouvait rompre à chaque instant et que, par suite, la concubine perdait tout au plus une chance de voir la vie commune se poursuivre, chance qui, de surcroît, avait en l'espèce d'autant moins de valeur, au plan matériel, que la concubine exerçait une profession lui permettant de subvenir à ses besoins. Le préjudice matériel provoqué par la mort du concubin était donc minime, pour ne pas dire inexistant.

Mais il restait le préjudice affectif dont la concubine demandait expressément la réparation, et d'autant plus grand que la liaison durait depuis très longtemps. Il ne nous est pas possible de comprendre l'argument (déjà invoqué par le tribunal de la Seine le 23 mai 1967, cette *Revue* 1968, 544) selon lequel la trop longue durée du concubinage, montrant bien son caractère précaire, exclurait l'indemnisation.

Y aurait-il une durée idéale du concubinage, avant et après l'expiration de laquelle on ne pourrait pas, ou plus, demander de dommages-intérêts, pour des motifs radicalement contradictoires?

Quant à l'argument tiré de l'impossibilité de demander indemnité au concubin, s'il lui avait pris fantaisie de rompre, il y a longtemps que M. Rodière en a fait justice de manière péremptoire: "ce raisonnement n'a qu'un tort: c'est de ménager au tiers, une faculté de rupture dans une matière qui ne le regarde pas" (Rodière, n° 1606). Il n'y a rien à ajouter.

En définitive, pour n'avoir pas voulu prendre position nettement contre le principe même de l'action de la concubine, et avoir feint d'écarter l'action qui lui était soumise pour des raisons propres à l'espèce, la Cour de Paris a fortement prêté le flanc à la critique. Il eût, à notre sens, été plus cohérent d'affirmer avec force que, pour cause d'immoralité de sa situation, la concubine n'est jamais recevable en son action. Faut-il ajouter que nous aurions trouvé cette solution également critiquable, mais au moins motivée de manière plus logique? (Pour un examen fort original du problème de l'indemnisation de la concubine, cf. la thèse de M. Dupichot, "Des préjudices réfléchis nés de l'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle", Bibliothèque de droit privé, t. XCVI, 3<sup>e</sup> partie. Les conclusions de cet auteur sont favorables à cette indemnisation, en présence d'une union libre présentant des caractères suffisants de stabilité, s'entend.

Finalmente, ainda relativamente à França, transcrevamos aresto que, na expressão de M. R. Combaldieu — Conseiller à Cour de Cassation — constituiu... "la solution tant désirée par les juristes, les praticiens, les plaideurs, les sociologues, voire les simples observateurs...": (21)

#### COUR DE CASSATION

(ch. mixte)

27 février 1970

RESPONSABILITE CIVILE. *Préjudice, Intérêt, Concubine, Droit à réparation.*

Ordonnant que l'auteur de tout fait ayant causé un dommage à autrui sera tenu de le réparer, l'art. 1382 c. civ. n'exige pas, en cas de décès, l'existence d'un lieu de droit entre le défunt et le demandeur en indemnisation;

Violé l'art. 1382, en subordonnant son application à une condition qu'il ne contient pas, l'arrêt qui, en cas de mort accidentelle du concubin, déboute la concubine de sa demande en réparation au seul motif

que le concubinage ne crée pas de droit entre les concubins ni à leur profit vis-à-vis des tiers — et infirme le jugement qui a fait droit à cette demande en retenant les garanties de stabilité de ce concubinage et l'absence de caractère délictueux de celui-ci.

*Nouv. Rép.*, v<sup>o</sup> *Responsabilité civile*, n<sup>o</sup> 211.

*Rép. civ.* et *Mise à jour*, v<sup>ls</sup> *Responsabilité*, par R. Rodière, n<sup>os</sup> 59 s.;

*Union libre*, par P. Esmein, n<sup>os</sup> 63 s.

*Rép. pén.* et *Mise à jour*, v<sup>o</sup> *Action civile*, par P. Faivre, n<sup>os</sup> 43 s.

(Veuve Gaudras C. Dangereux.)

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation suivant:

“Violation des art. 1382 et s. c. civ., et 7 de la loi du 20 avr. 1810, pour défaut et contradiction de motifs et manque de base légale, en ce que l'arrêt infirmatif attaqué (Paris, 16 oct. 1967) a débouté l'exposante de son action en indemnité contre M. Dangereux, reconnu comme entièrement responsable de l'accident mortel de son concubin, — au motif que le concubinage ne créerait pas de droits entre les concubins ni à leur profit envers les tiers, — alors qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la chambre criminelle de la Cour de cassation que le lien existant entre concubins peut donner ouverture à une action en indemnisation dès l'instant qu'il offre des garanties de stabilité et ne présente pas un caractère délictueux, et qu'on ne voit pas pourquoi il en irait différemment lorsque la victime, au lieu de se constituer partie civile devant la juridiction pénale, a intenté une action devant la juridiction civile”.

*Arrêt*

LA COUR; — Sur le moyen unique; — Vu l'art. 1382 c. civ.; — Attendu que ce texte ordonnant que l'auteur de tout fait ayant causé un dommage à autrui sera tenu de le réparer, n'exige pas, en cas de décès, l'existence d'un lien de droit entre le défunt et le demandeur en indemnisation; — Attendu que l'arrêt attaqué, statuant sur la demande de la dame Gaudras en réparation du préjudice résultant pour elle de la mort de son concubin Paillette, tué dans un accident de la circulation dont Dangereux avait été jugé responsable, a infirmé le jugement de première instance qui avait fait droit à cette demande en retenant que ce concubinage offrait des garanties de stabilité et ne présentait pas de caractère délictueux, et a débouté ladite dame Gaudras de son action, au seul motif que le concubinage ne crée pas de droit entre les concubins ni à leur profit vis-à-vis des tiers; qu'en subordonnant ainsi l'application de l'art. 1382 à une condition qu'il ne contient pas, la cour d'appel a violé le texte susvisé;

Par ces motifs, casse... renvoie devant la cour d'appel de Reims.

Du 27 févr. 1970, — Ch. Mixte. — MM. Aydalt, 1er pr. — Drouillat, Ancel, Rolland, Laroque, pr. — Parlange, rap. — Lindon, 1er av. gén. — Jouselin et Galland, av.

Cabe a transcrição da nota que se segue à sentença:

NOTE

*"S'il y a deux justices pour l'interpréter, il ne peut y avoir qu'un seul droit civil."*

(M. le Professeur Vouin)

Enfin, voici la solution tant désirée par les juristes, les praticiens, les plaideurs, les sociologues, voire les simples observateurs: la Cour de cassation, fidèle à sa mission, vient d'unifier sa jurisprudence, restée longtemps divisée, relativement aux droits de la concubine, à la suite du décès accidentel de son compagnon.

Souligner la portée pratique considérable de cet arrêt semble bien inutile, comme semble inutile également le rappel des deux thèses apparemment irréductibles qui s'affrontaient dans tous nos prétoires, à quelque niveau que l'on se placat. Au sein de la Cour de cassation elle-même, une profonde divergence de vues — une des plus graves qu'elle ait connue — s'était fait jour entre la jurisprudence de la deuxième chambre civile, appelée à juger les affaires de responsabilité civile et celle de la chambre criminelle, appelée, quant à elle, à statuer sur les demandes d'indemnisation formées par voie de constitution de partie civiles par les victimes d'infractions. Alors que la concubine se voyait inexorablement repoussée par la première, elle se voyait, au contraire — sous réserve de certaines restrictions — accueillie par la seconde. De telle sorte que c'était, en définitive, de la nature — civile ou répressive — de la juridiction saisie que dépendait l'issue du procès. Plaideurs et praticiens comprenaient mal un résultat aussi déroutant, que était déterminé essentiellement par une manoeuvre d'aiguillage.

Les juges du fond eux-mêmes étaient — on le conçoit — dans l'embarras le plus grand. Non certes, qu'ils n'aient eu sur ce problème leur propre opinion, qu'ils s'efforçaient naturellement de faire triompher dans leurs décisions. Il n'en demeure pas moins que leur perplexité était grande, s'ils avaient le désir — légitime en soi — que leur décision subisse avec succès l'épreuve des votes de recours. Et dans maint petit tribunal de province, ne comportant qu'une seule chambre, composée de trois magistrats, inconfortable — il faut bien en convenir — était la position de ces derniers, obligés qu'ils étaient de juger alternativement affaires civiles et affaires pénales: devaient ils brûler le lendemain au pénal ce qu'ils avaient adoré la veille au civil, ce qui était évidemment illogique, mais efficace quant à l'issue définitive du procès, ou, au contraire, devaient-ils persévérer dans leur opinion, quelle qu'elle fût, ce qui était la seule solution logique et psychologiquement valable, mais, par contre, une solution frappée d'inefficacité et sans portée pratique?

Bien sûr, des arguments étaient avancés, de part et d'autre pour tenter de justifier des courants de jurisprudence aussi divergents: la chambre civile exigeait, on le sait, pour accorder une indemnité à la victime

qu'il y ait eu "atteinte à un intérêt légitime juridiquement protégé", formule qui sonne bien certes, mais reste, au fond, assez creuse, équivoque et plutôt ésotérique e contre laquelle une partie de la doctrine s'est élevée parfois en termes assez vifs. La chambre criminelle, de son côté, a tenté de justifier son libéralisme par des arguments marginaux: l'autonomie et la spécificité du droit pénal, l'exercice de l'action civile tel que le réglementent les art. 2 et 3 du code de procédure pénale; mais, ces arguments ne paraissent pas décisifs et ne semblent avoir véritablement convaincu personne. Par contre, la chambre criminelle avait pris un solide appui sur le sempiternel art. 1382 c. civ., dont la merveilleuse concision n'est plus à vanter: elle faisait valoir que les termes généraux de l'art. 1382 ne font aucune distinction, pour accorder réparation, quant au lien qui unissait la victime décédée dans l'accident et la personne sollicitant la réparation.

Subordonner l'application de l'art. 1382 à une condition qu'il n'exprime pas, à savoir l'existence d'un lien de droit entre le défunt et le demandeur en indemnisation, c'est ajouter au texte de loi et formuler une exigence qui ne repose sur aucune base légale; pourquoi vouloir distinguer, en effet, là où la loi elle-même ne distingue pas? Telle était la motivation essentielle de cette jurisprudence répressive: on la trouve dans de nombreux arrêts de la chambre criminelle et spécialement dans celui du 20 janv. 1966 (D. 1966, 184, et notre rapport); ce dernier arrêt, d'ailleurs, qui statuait dans un cas où le concubinage se doublait d'un adultère, en dressant une barrière et en manoeuvrant un frein envers ce qui eût constitué l'outrance d'une jurisprudence, a rassuré les timides et les a ralliés à sa doctrine; cet effort, même modeste, de rapprochement entre deux points de vue apparemment irréductibles, a contribué, semble-t-il, à l'unification de la jurisprudence, en ce domaine.

Toutes ces incertitudes, tous ces flottements vont disparaître désormais — du moins, il faut l'espérer — à la suite de l'arrêt que vient de rendre la chambre mixte. Il y a lieu de s'en féliciter; car, la certitude de la règle de droit est au moins aussi importante que le fond même de la règle. Certains ont pu même soutenir sans paradoxe qu'une jurisprudence constante — fût-elle erronée — offre moins de dangers qu'une jurisprudence flottante et incertaine.

Dans leur rapport à M. le garde des Sceaux du 1er octobre 1969, — rapport publié par la *Documentation française* — M. le Premier Président et M. le Procureur général de la Cour de cassation écrivent: "alors que, dans le grand public et même chez certains praticiens, notre Cour passe pour obéir à un esprit de conservatisme, et peut-être même de routine, il vous paraîtra sans doute remarquable que, dans tant de domaines et de façon si fréquente, elle ait corrigé sa doctrine et même renoncé à des jurisprudences fort anciennes, lors-qu'il lui a paru que l'évolution du Droit et des moeurs appelait de tels revirements". On ne saurait mieux dire. Et cette observation ne saurait être mieux illustrée que par les deux importantes décisions rendues par la Chambre mixte dans le domaine du droit de la responsabilité,

auquel elles apportent des modifications dont on peut mesurer la portée: les arrêts du 20 déc. 1968 en matière de transport bénévole et l'arrêt du 27 févr. 1970, relatif aux droits de la concubine.

Que les esprits chagrins se rassurent: des barrères solides demeurent qui font obstacle à ce que des plaideurs téméraires tentent d'exploiter à leur profit une jurisprudence qui se veut seulement humaine et égale pour tous. C'est le mérite de la chambre mixte, en mettant fin aux divergences regrettables du passé, d'avoir enfin dégagé une règle de droit équitable, en même temps que socialement désirable: elle a montré avec éclat qu'elle ne confondait pas attachement à la tradition et immobilisme.

Cet arrêt, qui sera sans doute connu dans la doctrine sous le vocable d'arrêt "Dangereux", du nom d'une des parties au procès, n'aura — espérons-le — que des effets bénéfiques, grâce à la règle de droit proclamée, mais aussi et peut-être surtout, grâce à sa certitude désormais assurée. La Cour de cassation, par l'intermédiaire de sa Chambre mixte, a pleinement joué son rôle de pouvoir régulateur, en fixant à propos d'une question de principe d'une semblable portée, l'unité de sa jurisprudence, corollaire indispensable de l'unité de législation.

*R. Combaldieu, Conseiller à la Cour de cassation.*

A tradicional Inglaterra não foge à regra: também lá, a família constituída fora do matrimônio é objeto de cogitação. Citemos, por exemplo, a lei de 1969, sobre a reforma do direito da família (Family Law Reform Act) que acrescenta expressamente os filhos naturais "à la liste des personnes à charge dans les mêmes conditions que les enfants légitimes", consideradas "personnes à charge", "le conjoint survivant, les enfants âgés de moins de 21 ans, les enfants plus âgés mais physiquement handicapés au point de ne pouvoir subvenir à leurs propres besoins et toutes les filles non mariées." A lei autoriza, inclusive, que os executores testamentários ou administradores de uma sucessão procedam à partilha da herança sem procurar aquilatar se existem herdeiros naturais suscetíveis de modificar a repartição dos bens, reservado, entretanto, a quem quer que possa reivindicar uma parte sucessoral, o direito de agir contra aqueles entre os quais a herança tenha sido partilhada. Estas disposições não se aplicam à mãe do filho natural. Mas, note-se: "les Trustees, exécuteurs ou administrateurs sont tenus de s'assurer si elle vit encore et si elle peut invoquer un droit à la succession. Manquer à cette obligation, — tem-se ainda, — peut entraîner leur responsabilité personnelle." (o grifo é nosso) (22)

No âmbito da previdência social, a publicação "Droit Social" dá contas de que "Le Gouvernement britannique a examiné le problème des "familles sans père", mais constatant qu'il existe une grande différence de situation entre la mère non mariée qui entretient seule son enfant et celle de la mère qui reste en relation avec le père de son enfant, le Gouvernement a décidé de faire entreprendre un étude approfondie de la situation des enfants qui n'ont qu'un parent (que ce soit le père ou la mère), et de créer une commission qui fera ultérieurement des propositions." (23)

Nos termos do Decreto nº 117, de 25 de setembro de 1968, "tendant à approuver le règlement d'application du régime d'assurance-invalidité, vieillesse

et survivants.”, a República de El Salvador considera beneficiária do seguro da previdência social a companheira que tenha com êle vivido em comunidade doméstica. Vejamos os dispositivos do diploma legal que encerra a matéria, observando que a companheira, na ordem sucessória, é colocada imediatamente após a viúva, e que, na hipótese da inexistência desta, concorre com os filhos do *de cujus*: (24)

#### CHAPITRE VI. — PENSIONS DE SURVIVANTS

41. Ouvrira droit à une pension de survivants le décès intervenu par suit d'une maladie ou d'un accident ordinaire de:

- a) l'assuré ayant rempli les conditions visées par l'article 15 b) et c) pour obtenir une pension d'invalidité;
- b) le bénéficiaire d'une pension d'invalidité provisoire ou permanente ou d'une pension de vieillesse;
- c) l'assuré ou ancien assuré ayant accompli une période minimale de cotisation équivalant à sept cent cinquante semaines complètes.

42. Bénéficieront de pensions de survivants les membres suivants de la famille du *de cujus* qui étaient à sa charge à la date de son décès, dans l'ordre indiqué ci-dessous:

1<sup>o</sup> la veuve ou le veuf atteint d'une invalidité permanente ainsi que les enfants de l'assuré jusqu'à l'âge de seize ans, ou de vingt et un ans s'ils poursuivent d'une façon régulière des études dans des établissements d'enseignement publics ou agréés par l'Etat ou participent à des programmes officiels de formation technique ou professionnelle;

2<sup>o</sup> la compagne de vie avec laquelle l'assuré a vécu en communauté domestique, lorsque les conditions visées par l'article 55 du règlement d'application du régime de sécurité sociale sont remplies. Lorsqu'il existe plusieurs personnes qui remplissent lesdites conditions, aucune d'elles ne bénéficiera de la prestation;

3<sup>o</sup> les parents légitimes ou adoptifs, pour autant qu'ils aient atteint l'âge de soixante-cinq ans ou plus pour le père et de soixante ans ou plus pour la mère, ou quel que soit leur âge s'ils sont invalides.

L'existence d'ayants droit d'une catégorie déterminée éteint définitivement le droit à pension des ayants droit des catégories suivantes.

Toutefois, la compagne de vie aura droit à une pension lorsqu'il n'existe pas de veuve, même s'il y a des enfants.”

Face à referência contida no art. 42, 2<sup>o</sup>, acima, transcrevemos o mencionado art. 55, do Decreto nº 37, de 10 de maio de 1954 “tendant à approuver le règlement d'application du régime de sécurité sociale.” (24)

#### “Chapitre IX. — Dispositions générales et transitaires

55. Tous les droits établis en faveur du conjoint de l'assuré seront également octroyés à sa compagne de vie, pour autant que celle-ci ait



été inscrite en tant que telle auprès de l'Institut au moins neuf mois avant la date de la demande de prestations ou ait eu au moins un enfant avec lui et pour autant que ni l'assuré ni elle n'aient été mariés."

Os arts. 43, 44, 46 e 50 do Decreto nº 117, de 25 de setembro de 1968, igualmente, citam a companheira, entre outros beneficiários do seguro, regulando a concessão do benefício que lhe atribuem: (24)

43. La pension mensuelle de veuve représentera 60 pour cent de celle que percevait le *de cuius* ou de celle à laquelle il aurait eu droit au titre d'invalidité ou de vieillesse à la date de son décès; elle sera octroyée à vie si, à cette date, la veuve était âgée de soixante ans ou plus ou si elle est atteinte d'une invalidité permanente et à titre temporaire si elle n'avait pas atteint cet âge. La pension temporaire sera versée durant une période de trois ans; toutefois, s'il y a des enfants, cette période sera prolongée jusqu'à la date à laquelle le plus jeune d'entre eux aura atteint l'âge de six ans.

La pension de la compagne de vie sera d'un montant égal à la pension de veuve et sera soumise aux mêmes conditions.

La pension du veuf ayant droit à pension sera octroyée à vie et sera d'un montant égal à la pension de veuve.

44. La veuve qui a bénéficié d'une pension temporaire, ne s'est pas remariée et n'a pas vécu en concubinage aura droit de nouveau à la pension qui lui sera octroyée à vie lorsqu'elle aura atteint l'âge de soixante ans. Le montant de la pension sera rajusté au préalable, conformément aux dispositions de l'article 64, dans les cas appropriés, de la même manière que si elle avait été versée de façon continue.

La compagne de vie aura, le cas échéant, les mêmes droits si elle remplit les mêmes conditions.

46. Le droit à la pension de veuve, de veuf ou de compagne de vie s'éteint dans les cas suivants:

- a) par suite du mariage du bénéficiaire;
- b) s'il vit en concubinage.

En cas de mariage, la veuve ou la compagne de vie aura droit à une prestation représentant deux années de pension.

L'Institut vérifiera au moins une fois par an si la condition visée par l'alinéa b) est remplie.

50. Le montant total des pensions de veuve, de veuf ou de compagne de vie et des enfants ne saurait excéder 90 pour cent de la pension que percevait ou à laquelle aurait eu droit le *de cuius*."

No Chile, a "Ley de Revalorización de pensiones, Ley num. 15.386 - 11 de diciembre de 1963", no Capítulo II, que regula a matéria da permanência em atividade e estabelece novas normas sobre jubilação e pensão mínima, contempla a mãe solteira com uma pensão de montepio equivalente a 60% daquela que

lhe seria dado receber na qualidade de cônjuge sobrevivente, uma vez preenchidos os requisitos consignados nos termos do art. 24 abaixo transcrito: <sup>(25)</sup>

“III PERMANENCIA EN LA ACTIVIDAD, NUEVAS NORMAS  
DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN MÍNIMA

*Artículo 24.* La madre de los hijos naturales del imponente, soltera o viuda, que estuviere viviendo a las expensas de éste y siempre que aquéllos hubieren sido reconocidos por el causante con tres años de anterioridad a sua muerte, o en la inscripción del nacimiento, tendrá derecho a una pensión de montepío equivalente al 60% de la que le habria correspondido si hubiera tenido la calidad de cónyuge sobreviviente.

Este derecho se extinguirá por matrimonio o fallecimiento de la beneficiaria y se ejercerá de acuerdo a las normas que rijan las pensiones de viudez en los respectivos regímenes orgánicos.

El beneficio que concede este artículo se estenderá sin perjuicio de los que correspondan a otros derechohabientes.”

A Legislação do Trabalho, por sua vez, baseada no princípio da dependência econômica, estende o direito à indenização por morte — transmite Mário de la Cueva em seu “Derecho Mexicano Del Trabajo” (pág. 149):

- a) A *la viuda* en forma de pensión vitalicia, a condición de que no contraiga nuevas nupcias; b) *Al marido*, si está imposibilitado para trabajar; c) *A los hijos menores de dieciséis años, legítimos o ilegítimos*; d) *A los ascendientes, legítimos o ilegítimos*; si vivían a expensas del trabajador y tenían derecho a una pensión alimenticia; e) A falta de las personas mencionadas y de acuerdo con el artículo 290 del Código del Trabajo, “las personas, sean parientes o no, que, a la fecha del accidente, vivían a cargo y a expensas de la víctima.”

Segundo comentário de Stein Rognlien, do Serviço de legislação do Ministério da Justiça de Oslo, a Lei nº 12, de 17 de junho de 1966, relativa à Previdência Social norueguesa, vigorante a partir de 1º de janeiro de 1967, constitui a primeira etapa na edificação de um sistema de previdência nacional completo, tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista administrativo. <sup>(26)</sup>

Relativamente à família chamada “natural”, transmite o comentarista que a lei atribui à mãe solteira “lors de l'accouchement, une Allocation égale à un tiers du montant de base”; e que lhe assiste ainda o direito a “une allocation de secours”, uma “allocation de formation professionnelle, etc.,” e a uma “allocation temporaire selon les mêmes règles pour le conjoint survivant”. <sup>(26)</sup>

A Lei nº 12 supramencionada, de junho de 1966, modificada pela de número 79, de 27 de novembro de 1970, assimila a concessão dos benefícios. Transcrevemos a matéria na forma em que nos é oferecida pela publicação “Bureau International du Travail” (Série législative — 1970 — Nor. 1): <sup>(27)</sup>

CHAPITRE 12. — PRESTATIONS AUX MERES CELIBATAIRES

§ 12. (1) Les mères célibataires domiciliées en Norvège et qui ont été assurées pendant les trois dernières années précédant la présentation

de la demande de prestations ont droit aux prestations visées par le présent chapitre.

Les dispositions précédentes pourront faire l'objet de dérogations, conformément aux règles qui seront fixées par le Roi.

(2) Toute femme célibataire en état de grossesse bénéficiera, lors de la naissance de l'enfant, d'une allocation égale à 37 pour cent du montant de base. Cette allocation pourra être versée avant la naissance si l'intéressée l'estime préférable.

(3) Toute mère célibataire bénéficiera d'une allocation de secours, d'une allocation d'éducation, etc., et d'une allocation transitoire, conformément aux mêmes règles et conditions qui sont applicables dans le cas d'un conjoint survivant au sens des dispositions du § 10 (2) à (4). Toute femme célibataire en état de grossesse a droit à une allocation transitoire, également pour la période expirant deux mois avant la naissance.

L'allocation transitoire entière sera égale au montant de base.

(4) Le droit à prestations au sens du présent chapitre s'éteindra si la mère célibataire contracte mariage ou acquiert un droit à des prestations d'une nature et d'un montant correspondants, conformément aux dispositions des chapitres 5 ou 8."

A mãe solteira é, portanto, beneficiada pela previdência social do País, sob as mesmas regras e condições que o cônjuge sobrevivente. É o que se deduz da leitura do item (3) do § 12 supra.

Isto pôsto, em função da clareza da informação, transcrevemos os dispositivos que encerram tais regras e condições: <sup>(28)</sup>

#### CHAPITRE 10 – PRESTATIONS DE SURVIVANTS

§ 10. (1) Le conjoint survivant qui n'a pas atteint l'âge de soixante-dix ans a droit aux prestations visées au § 10 (2) à (5) si:

.....

(2) Le conjoint survivant qui, du fait qu'il reçoit une formation ou exerce une activité hors de son foyer, est dans l'obligation de confier le soin des enfants à des tiers, a droit à une allocation de secours égale à 20 pour cent du montant de base pour chaque année. Si les dépenses effectives nécessaires dépassent ce chiffre, l'allocation de secours peut être augmentée dans des cas particuliers.

Il faut entendre par enfants, les enfants dont les conjoints avaient la charge commune, ainsi que les enfants issus ultérieurement du mariage et qui restent à la charge du conjoint survivant. Les enfants adoptifs (cf. le § 29 de la loi du 17 juillet 1953 sur la protection des enfants) ne seront pris en considération que si le conjoint survivant les avait à charge pendant les deux dernières années ou a commencé à les élever avant le décès.

(3) Le conjoint survivant qui doit suivre un enseignement général ou une formation professionnelle pour être en état de subvenir partielle-

ment ou totalement à ses besoins sera remboursé dans la mesure nécessaire du montant des frais encourus.

.....

(4) A droit à une allocation transitoire le conjoint survivant qui se trouve temporairement hors d'état de subvenir à ses propres besoins par son travail, soit du fait qu'il est obligé de prodiguer des soins à des enfants, soit parce que l'intéressé ne pourra effectuer un travail lui convenant qu'après une période de réadaptation et, éventuellement, de formation.

L'allocation transitoire peut également être octroyée en attendant qu'il soit statué sur une demande de pension au sens du § 10 (5).

L'allocation transitoire sera égale au montant de la pension versée conformément aux dispositions du § 10 (5) 2º et 3º

Seguem-se os dispositivos citados nos dois últimos itens supra transcritos: (28)

“§ 10. ....

(5) 1º Le conjoint survivant a droit à pension si le mariage a duré au moins cinq ans ou si le survivant a ou a eu des enfants issus de son mariage avec le défunt, ou a des enfants du défunt à sa charge.

2º La pension entière comporte une pension de base correspondant au montant de base, assortie d'un complément de 55 pour cent de la pension supplémentaire que le défunt eût touchée s'il avait eu droit à une pension d'invalidité entière à la date du décès, ou de 55 pour cent de la pension supplémentaire à laquelle le défunt avait droit en qualité de bénéficiaire d'une pension d'invalidité fondée sur une invalidité totale, ou en qualité de bénéficiaire d'une pension de vieillesse. Si le défunt eût bénéficié ou bénéficiait d'une pension de base réduite en raison de la durée de son assurance (cf. § 7 (2) 3º), la pension de base du survivant sera réduite proportionnellement de telle façon, toutefois, que la période d'assurance du survivant lui-même, prise en compte jusqu'à l'âge de soixante-dix ans révolus, soit prise comme base si elle est plus longue.

3º La pension visée sous 2º sera servie au conjoint survivant qui, en raison de son âge et de sa capacité de travail, des possibilités d'emploi et des circonstances générales existant à la date considérée, n'est pas censé obtenir un revenu du travail annuel dépassant 50 pour cent du montant de base. Si le revenu du travail présumé dépasse 50 pour cent du montant de base, la pension sera égale à la différence entre la pension entière et 40 pour cent du revenu excédentaire.

.....”

Na Rússia, um novo código regulando a matéria do Casamento e da Família entrou em vigor a 1º de novembro de 1969. (O Direito da Família — informa Ch. Kourilsky, (29) na URSS, constitui objeto de regulamentação distinta do Direito Civil.). Segundo o mesmo autor, o novo código introduz inovações importantíssimas relativamente aos filhos nascidos fora do casamento, marcando

“indiscutablement une étape importante dans le développement du droit de la famille soviétique principalement en ce que concerne la filiation naturelle et le divorce”. Retrocedendo, informa a mesma fonte que, após longos anos de extrema liberalidade nesse domínio, a legislação soviética, se modificara radicalmente em 1944, não tendo, a partir de então, os filhos nascidos fora do casamento “plus de rapports juridiques qu’avec sa mère, la recherche de paternité étant interdite de même que la reconnaissance volontaire de l’enfant par son père (sauf dans le cas où l’union de fait était suivie du mariage). Atualmente, dispõe a nova legislação que “la filiation d’un enfant né hors mariage est établie par le dépôt d’une déclaration commune du père et de la mère de l’enfant devant les organes d’Etat d’inscription des actes de l’état civil”. (29) e estipula: “les enfants ont les mêmes droits et obligations à l’égard de leurs parents et des membres de la famille de ceux-ci que les enfants nés dans le mariage (art. 50 du code).” (29)

Outras informações, não só sobre o reconhecimento, mas, ainda a respeito dos problemas concernentes a alimentos, educação, adoção, tutela etc. do filho natural, estão contidas na crônica de Ch. Kourilsky, à qual remetemos o leitor, uma vez que não caberia ventilar todos esses aspectos da proteção à família constituída fora do casamento, dentro do tema específico desta pesquisa. É oportuno, por outro lado, acrescentar que, enquanto trata cuidadosamente da filiação natural, a atual lei soviética reguladora do casamento e da família não reconhece as uniões de fato: “les unions conjugales de fait, que en vertu du code de 1926, entraînaient des conséquences juridiques dans certaines conditions, ne son plus reconnues depuis 1944”. (29) Realmente, (30)

“os decretos do “Presidium” de 8 de julho de 1944 e de 15 de março de 1945 introduziram sérias alterações na legislação vigente, visando, a tornar mais sólido o matrimônio como união monogâmica, livre e voluntária, do homem e da mulher.

O casamento “de fato” desapareceu e o registro oficial do matrimônio passou a ser não só um procedimento de fixação das relações para fins de registro estatal e um meio de prova, como, também, a forma de celebração matrimonial, que exprime o reconhecimento social e oficial do enlace.

O registro tornou-se um elemento constitutivo do casamento.”

Sobre a Suécia, “The International and Comparative Law Quarterly”, através de artigo do Professor Jacob W. F. Sundberg, da Universidade de Estocolmo, nos oferece informações curiosas.

Peculiar, surpreendente para o estrangeiro, como bem observa o autor citado, é aquela que diz respeito à inclusão do nome da companheira do político socialista Per Albin Hansson, falecido em 1945, no capítulo denominado “Wives Entitled to the Same Privileges as Formerly Belonged to the Wives of the Great Men of the Realm”, do “Swedish State Calender”. Transcrevemos a informação: (31)

... “To foreigners it may be a matter of some surprise to find among the ladies there listed as recipients of widows’ pensions from the government the surviving mistress of Prime Minister Per Albin Hansson, a Socialist politician who died in 1945. This lady’s reluctance to go

through the formalities of marriage with her Prime Minister had in all likelihood much to do with loyalty to the Socialist creed.”

Explicando o fato, o jurista invoca a influência do desenvolvimento bolchevista russo entre os socialistas suecos, nos idos de 1920, lembrando que àquela época, o casamento de fato constituiu “the mainstay of Russian married life...”, (o que, atualmente, não acontece, segundo vimos quando nos referimos àquele País). Por isso mesmo, a situação da concubina era cuidadosamente considerada. Haja vista a provisão inserta no “National Pensions Act”, em 1948: <sup>(31)</sup>

“An unmarried or divorced woman or widow who was living permanently with an unmarried or divorced man or widower at the time of his death, and who has been married to him or has had children by him, shall be put on equal footing with a widow for purposes of entitlement to widow’s pension.”

Tem-se ainda que em 1954. <sup>(31)</sup>

“The Industrial Injuries Act 1954 provided for life annuities to be paid to surviving family members and stated expressly in section 20 that an unmarried woman who had lived with the deceased in a quasi-marital relationship for a considerable time should be considered equal to a widow in so far as these annuities were concerned.”

O Professor Sundberg estuda a disposição supra, diante da chamada “tax-divorce” existente na Suécia, como veremos em seguida: <sup>(31)</sup>

“The approach was combined with certain tax features in Sweden. It has been a principle in Swedish taxation to aggregate the income of the two spouses and levy the steeply progressive tax upon the total. As a practical matter this meant to those with a large income that they had to pay extra for the privilege of being married and sometimes a substantial amount more. Their natural reaction was, of course, to consider whether it would not be better to save this money by simply living together without getting married, or, if they were already married, by getting a divorce. Thus, we got the so-called tax-divorce which meant that a married couple divorced and then lived apart until their new single status had been accepted by the tax authorities, after which they secretly moved back together. When the Socialist Government realised the implications of this trend they reacted by adding, in 1960, a new paragraph to section 65 of the Communal Income Tax Act, which reads: “The rules applicable to a married taxpayer will also be applied to those who live together without being married, if they have been married to each other previously or if they have or have had children together.” While the basic evil which gave rise to the tax-divorce was removed in 1965, married couples now being entitled to be assessed separately if they so petition, the rider above remains in the statute book and every year each Swedish taxpayer is required to state in his tax return whether or not is living with such a person.”

A partir de 1960 — informa o mesmo autor — um nóvo radicalismo passa a dominar a política sueca, abrindo caminho para uma reviravolta — “a virtual

volteface” — na legislação da família, dentro de perspectivas francamente liberais no que tange aos costumes. Damos o trecho que sintetiza as linhas mestras da reforma: <sup>(31)</sup>

“Whereas during the 1950s the reforming zeal was content to retain the old bases of family law, it is now demanded that society’s transformation into a Socialist welfare state be taken to its logical conclusion. Social change has meant liberation and security — the catch phrase.

Sex equality should be practised and not merely preached. Social security should be accepted as a fact and should not face competition from alimentary obligations between family members. No unnecessary hardships should be inflicted on those who build families without marrying. This new approach has received extensive formulation in the Protocol on Justice Department Matters, of August 15, 1969, *i.e.*, the terms of reference for the experts appointed to prepare the new legislation.”

Diretrizes mais precisas estão contidas nas seguintes citações oferecidas também pelo Professor Sundberg, como expressas pelo Ministro da Justiça do país, no Protocolo de 1969: <sup>(31)</sup>

“Marriage should be “a form of voluntary cohabitation by independent persons”, said the Minister of Justice in the 1969 Protocol. “The decrease in mutual dependence between the spouses which is a consequence of contemporary educational, labour and social policies must result in the limitation of the legal-economic consequences of marriage in various respects.” “A limitation of the institution of marital property is in line with the main concept of marriage in future society as I have expressed it.” “I find it quite natural that one spouse should not exercise authority over the spouses” common dwelling or home furnishings without the other’s consent, but I am not certain that other limitations on a spouse’s right freely to exercise authority over his property are necessary over and above this.” “In my opinion, the starting point ... should be that alimony between spouses should not be awarded after the dissolution of a marriage.”

Com razão, portanto, o jurista quando afirma que <sup>(31)</sup>

“Under present Swedish law there is at law hardly any distinction (except in registration) between issue of the marriage and issue born out of wedlock.”

Não poderíamos deixar ausente o México cujo direito, “aun aceptando principios generales, dió soluciones propias al problema de los beneficiarios de las indemnizaciones, acatando imperativos de realidad nacional”. Esta observação de Mario de la Cueva (“Derecho Mexicano del Trabajo”), o autor a justifica, quanto ao assunto que ventilamos, ao analisar o princípio da dependência econômica na legislação trabalhista mexicana:

“La muerte del trabajador a resultas de un infortunio del trabajo debe ser indemnizada; la idea no necessita justificación. Pero es importante determinar el criterio para atribuir la indemnización; la legislación extranjera se atuvo a la noción de familia civil y apenas se encuentran

tímidos intentos de reforma; la Ley mexicana, en cambio, postuló el principio de dependencia económica.

I. *El principio de dependencia económica.* El artículo 296 de la Ley dice:

“Cuando el riesgo realizado traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá: . . . II El pago de las cantidades que fija el artículo 298, en favor de las personas que dependieron económicamente del difunto, de acuerdo con el artículo siguiente”.

El derecho mexicano del trabajo no ha descuidado la realidad y no es una legislación teórica; su propósito es dar satisfacción a necesidades reales de los hombres. Cuando un trabajador muere a consecuencia de un infortunio del trabajo, lo importante es determinar quienes son las personas que quedan sin sustento; el derecho del trabajo no pretende enriquecer patrimonios o buscar el cumplimiento de obligaciones patrimoniales, sino asegurar la vida de los hombres. Nos parece que el derecho mexicano supo elevarse sobre los prejuicios jurídicos y que adoptó como base de sus instituciones, el único criterio que responde a la realidad y a las necesidades: *La indemnización debe pagarse a las personas que vivían del salario del trabajador, cualesquiera sea el título de la vida común.* Los autores de la Ley belga levantaron una objeción, la falta de respeto a la familia civil; el derecho mexicano no desconoce a la familia civil, ni la ataca, pero cuando esa familia civil nunca ha existido, porque el trabajador no estaba legalmente casado o cuando la familia civil no existe en la realidad por su desunión y cuando la realidad es distinta y pertenece a una familia natural, el derecho mexicano del trabajo respeta esa realidad, lo que en última instancia es hacer honor a la voluntad y a la vida del trabajador fallecido. *La Exposición de Motivos del Proyecto de la Secretaría de Industria,* confirma expressamente las anteriores ideas:

“Por último, para los casos en que el accidente trae como consecuencia la muerte del trabajador, se llama a percibir la indemnización, no a los parientes que tendrían derecho a la herencia en caso de intestado, sino a quienes dependían económicamente de la víctima”.

El derecho mexicano del trabajo no hace aplicación ciega del principio y cuando existe la familia civil en la realidad, le otorga la indemnización y le da preferencia sobre cualquier otra persona; lo único que hizo nuestra Ley fué no sacrificar la realidad a los principios teóricos.

*Los beneficiarios y su prelación.* El artículo 279 de la Ley enumera las personas que tienen derecho a la indemnización:

“Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte: I. La esposa y los hijos legítimos o naturales que sean menores de dieciséis años y los ascendientes, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador. La indemnización se repartirá por partes iguales entre estas personas; II. A falta de hijos, esposa y ascendientes en los términos de la fracción anterior, la indemnización se repartirá entre las personas que económicamente dependían parcial



o totalmente del trabajador y en la proporción en que dependían del mismo, según lo decida la Junta de Conciliación y Arbitraje en vista de las pruebas rendidas.”

La Ley llama a recibir la indemnización, en primer término, a la esposa, a los hijos legítimos o naturales menores de dieciséis años y a los ascendientes y la reparte entre ellos por partes iguales, pero es a condición de que dependieran económicamente del trabajador; en consecuencia, cualquiera de los interesados puede alegar que alguna de las personas mencionadas por la Ley, en virtud de la ausencia de dependencia económica, no debe participar en el reparto de la indemnización. Cuando faltan las personas mencionadas en la fracción primera del artículo 297 de la Ley, o cuando existen, pero no dependían económicamente del trabajador, la Ley llama a recibir la indemnización “a las personas que económicamente dependían parcial o totalmente del trabajador, y en la proporción en que dependían del mismo”; la Ley, como expresamos anteriormente, respetó a la familia civil y le otorgó prelación, pero no la impuso sobre la realidad.

Basta, por tanto, que la esposa, el hijo o un ascendiente dependieran económicamente del trabajador, para que se abra en su favor el derecho a la indemnización, pero si falta esta circunstancia, el sentido vital del derecho del trabajo se impone y beneficia a los necesitados.”

Em seguida, a jurisprudência do Tribunal do Trabalho, face aos 2 grupos de dependentes mencionados nos itens I e II do art. 297 transcrito no texto supra:

“La Ley Federal del Trabajo prevé que el derecho a recibir la indemnización tiene como fundamento esencial “la dependencia económica” del beneficiario respecto del trabajador fallecido. Pero, conjuntamente con este principio general de dependencia económica, coexiste también el principio de exclusión, lo que por la simple lectura de su artículo 297, puede advertirse. Consecuente con estos dos principios, el precepto legal que se comenta fija dos situaciones para los causahabientes o presuntos beneficiarios: *Primero*: Tienen a su favor la presunción de dependencia económica, *iuris tantum*, la esposa, los hijos legítimos o naturales reconocidos menores de dieciséis años y los ascendientes. *Segundo*: Sólo a falta de los deudos anteriores, todas las personas que económicamente dependían parcial o totalmente del trabajador y en la proporción en que dependían del mismo. Atentos a la coexistencia de los principios de dependencia económica y de exclusión que la Ley prevé, debe sancionarse el derecho a recibir la indemnización, en caso de muerte del trabajador, a la esposa, los hijos legítimos o naturales menores de dieciséis años y los ascendientes, porque tienen a su favor la presunción *iuris tantum* de dependencia económica, con exclusión de personas que sin controvertir esa dependencia económica también prueben esa misma dependencia económica, porque el precepto legal otorga a estos últimos sólo a falta de los primeros. Mediante prueba podrá excluirse a aquéllos que tienen a su favor la presunción de dependencia económica y conceder la indemnización únicamente a los que demuestren sólo su dependencia económica,

pero nunca podrá otorgarse el derecho a recibir la indemnización conjuntamente a los dos grupos, cuya distinción y exclusión se establece por la Ley.”

#### IV — O BRASIL: a) a legislação

Antes da República, informava-se a legislação brasileira sobre o casamento nos cânones do Concílio Tridentino que estabelecia a indissolubilidade do vínculo do matrimônio. Podia-se suspender tão-somente a sociedade conjugal. Proclamada a República e separada a Igreja do Estado, tem-se a secularização do casamento. Regulou a matéria o Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, do Governo Provisório, diploma legal que manteve o direito anterior quanto à indissolubilidade do vínculo matrimonial, permitindo, apenas, a separação de acôrdo com a lei. <sup>(32)</sup>

Omissas as Constituições de 1824 e de 1891, nossas Cartas posteriores consagraram o princípio da indissolubilidade:

Carta de 1934 — art. 144;

Carta de 1937 — art. 124;

Carta de 1946 — art. 163;

Carta de 1967 — art. 167, § 1º;

Emenda Constitucional nº 1/69 art. 175, § 1º

Apesar de promulgado após as duas Cartas omissas e anteriormente às demais, expressas no tocante à indissolubilidade do casamento, nosso Código Civil, neste sentido, manteve o sistema vigente. Por conseguinte, desconheceu o concubinato. Só a êle se referiu — observa Arnold Wald — <sup>(33)</sup> com a finalidade de restringir os direitos da concubina ou de admitir que a união livre pudesse constituir um dos meios de prova para a ação de investigação de paternidade.

Com efeito, nos termos do art. 1.719, III, a Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916, declara a incapacidade testamentária passiva da concubina do testador casado, podendo, a mulher casada, “reivindicar os bens comuns, móveis ou imóveis doados ou transferidos pelo marido à concubina (art. 248, IV), esteja ou não a mulher em companhia do marido e ainda que a doação se dissimule em venda ou outro contrato” (art. 248, parágrafo único). Relativamente à doação feita pelo cônjuge adúltero ao seu cúmplice, a lei prevê que pode ser anulada pelo outro cônjuge ou por seus herdeiros necessários até dois anos depois de dissolvida a sociedade conjugal (art. 1.177); da prescrição da ação respectiva, trata o art. 178, § 7º, VI. A admissão da união livre, como meio de prova para a ação do reconhecimento da filiação, está expressa, nos termos do art. 363, I: “Os filhos ilegítimos de pessoas que não caibam no art. 183, nºs I a VI, têm ação contra os pais ou seus herdeiros, para demandar o reconhecimento da filiação: I — Se ao tempo da concepção a mãe estava concubinada com o pretendido pai.”

Nosso Código Civil não se ocupa da incapacidade testamentária do amante permanente da mulher casada. J. M. de Carvalho Santos <sup>(34)</sup> se atém a esta omissão da Lei, transmitindo, a respeito, a interpretação de Carlos Maximiliano, Lafayette e Coelho da Rocha. Entendem os mestres que “O legislador

visou evitar escandalosas investigações a respeito da vida íntima de mães de família; por isso, não feriu de nulidade as liberalidades *causa mortis* em pro do concubino das mesmas". É diversa, no entanto, a opinião do autor citado — J. M. de Carvalho Santos. Considerando absurdo que à mulher casada seja dado "deixar herança ou legado para o seu amante permanente", apoia o ponto de vista de João Luiz Alves. A este lhe parece "seria mais lógico estender o preceito, pelas mesmas razões de ordem moral e jurídica, à situação idêntica em que se achasse a mulher casada, testando em favor do seu cúmplice de adultério. Como, porém, as incapacidades não se podem estender por analogia e interpretam-se restritamente, é claro que — só a concubina do marido é incapaz de adquirir por testamento".<sup>(35)</sup> Não existe a incapacidade da concubina, se o testador é solteiro ou viúvo; <sup>(35)</sup> por outro lado, prevalece a incapacidade se se trata de testador desquitado de vez que o desquite não quebra o vínculo matrimonial. Esta opinião dominante, essencialmente formal, é também contestada por J. M. de Carvalho Santos: <sup>(36)</sup> "Em primeiro lugar, porque o desquitado, em rigor, não é casado, mas desquitado, o que é coisa bem diversa, mesmo pelos efeitos jurídicos que resultam de uma e outra situações; em segundo lugar, porque desaparece, (...) a razão da proibição, uma vez que, com o desquite, cessando o regime matrimonial dos bens, como se o casamento fôsse dissolvido (art. 322), não pode ter a mulher qualquer interesse em obstar que o marido disponha do que lhe pertence como bem entender..."

Enquanto a letra do nosso Código Civil — escoreita no continente e excelente no conteúdo jurídico — coloca como que à distância o problema do concubinato, a realidade social, a freqüência das uniões extramatrimoniais no grupo social, e particularmente, as especiais circunstâncias de que muitas vezes se revestem, têm levado juristas e legisladores a repetidas tentativas no sentido de imprimir outra orientação ao tratamento do problema.

Haja vista o Projeto de Código Civil, Projeto nº 3.263, remetido ao Congresso Nacional com a Mensagem nº 804/65, do Poder Executivo. <sup>(37)</sup> Inovador sob diversos aspectos, abolindo matéria superada e introduzindo institutos desconhecidos em nosso Direito, a proposição, entre outras modificações, propunha a alteração do Livro do Direito das Sucessões, no que diz com a concessão de direitos à companheira. Já no Relatório ao Senhor Ministro da Justiça à Comissão Especial encarregada dos trabalhos "alertava": <sup>(38)</sup>

"É possível que, nesse ou naquele ponto, a reforma tenha cobrado impulso mais arrojado. Não se nos ofereceu, porém, melhor resposta ao desafio da sociedade numa nação em crescimento, que sempre teve o espírito aberto às conquistas do pensamento renovador. Ademais, na maioria das disposições inovatórias, o Projeto procura atender às exigências que não datam de hoje, mas, somente em nossos dias, se tornaram evidentes e cruciantes."

E tratando de uma dessas "exigências evidentes e cruciantes" justificava a alteração operada: <sup>(38)</sup>

"Acompanhando o sentido da evolução claramente traçado em leis especiais e aceito em muitos julgados, procura o Projeto dar solução humana ao problema da companheira do homem solteiro, desquitado, ou viúvo.

Intensifica-se, em nosso Direito, o propósito de, em certas circunstâncias, ampará-la após a morte do concubinário. Para êsse fim, os Tribunais recorrem a ficções presumindo seu concurso na formação do patrimônio do *de cuius*. Preferível, no entanto, atribuir-lhe, se comprovada a colaboração, o direito a participar, em determinadas condições, da sua sucessão (art. 668), tanto mais quanto a atribuição aproveitará inúmeros casais que não se uniram pelos laços do matrimônio civil.”

Consubstancia-se a inovação anunciada no art. 668 citado pelo Relatório da Comissão Especial e abaixo transcrito em comparação com o art. 784 do Anteprojeto elaborado pelo Professor Orlando Gomes — documento, aliás, em que se apoiou a aludida Comissão para a elaboração do Projeto 3.263/65:

PROJETO Nº 3.263/65

LIVRO IV

*Do Direito das Sucessões*

*Título I*

Da Sucessão em geral

*Capítulo I*

Disposições Gerais

.....

“Art. 668. *Participação da companheira* — A companheira do homem solteiro, desquitado ou viúvo, que com êle tenha vivido nos últimos quatro anos e haja colaborado no aumento ou conservação de seu patrimônio, participará de sua sucessão nas condições seguintes:

I — se concorrer com filhos comuns, terá direito a uma quota equivalente à que por lei é atribuída ao filho;

II — se concorrer com descendente do autor da herança, dos quais não seja ascendente, tocar-lhe-á somente a metade;

III — se concorrer com outros parentes sucessíveis, terá direito à metade da herança;

IV — não havendo parentes sucessíveis, terá direito à totalidade da herança.

ANTEPROJETO

LIVRO IV

*Título II*

Da Sucessão legal

*Capítulo II*

Da Sucessão da Companheira

Art. 784. *Sucessão da Companheira* — A companheira do homem solteiro, desquitado ou viúvo que em sua companhia tenha estado nos cinco anos precedentes à sua morte, ou de quem tenha prole, participará de sua sucessão, nas condições seguintes:

I — se concorrer com filhos comuns, terá direito a uma cota equivalente à que por lei é atribuída ao filho;

II — se concorrer com descendentes do autor da herança, dos quais não seja ascendente, tocar-lhe-á somente a metade do que couber a cada um daqueles;

III — se concorrer com outros parentes sucessíveis, terá direito à metade da herança;

IV — não havendo parentes sucessíveis, terá direito a dois terços da herança.”

(D.O. — S. I — Parte I — 814/63 — Suplemento n.º 67.)

A matéria provocou celeuma. Não só a modificação quanto aos direitos sucessórios da companheira, como outras propostas na mesma área do Direito de Família — anulação de casamento, nulidades matrimoniais, regime legal de bens, paridade de direito dos cônjuges etc., etc. —, suscitaram manifestações de entidades civis e religiosas contra a propositura. No Congresso, diversas vezes se levantaram pela defesa da tradição. Lembraremos uma delas — a do Deputado Monsenhor Arruda Câmara. Repetiremos um dos seus pronunciamentos, nos pontos que analisam, em particular, o art. 668, transcrito:

*“O Projeto oficializa o concubinato*

O art. 668 faz da concubina sucessora e determina as condições da sucessão, desde que tenha vivido os quatro últimos anos com o *de cujus*.

Ora, a Constituição assegura proteção especial à família legítima constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel (art. 163). Os próprios Senhores Nelson Carneiro e João de Oliveira Filho sustentam que:

“Foi essa família constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel e não qualquer outra que a Constituição estabeleceu obrigação para o Estado proteger.

Não mandou que o Estado protegesse a família como instituição, fôsse ela constituída pela maneira como fôsse, mas somente a família que se constituísse pelo casamento indissolúvel.

.....

No art. 163, da Constituição, o seu espírito está manifesto de dar proteção somente às famílias constituídas pelo casamento de vínculo indissolúvel, entrando esta restrição para excluir da proteção as demais famílias.” (Nelson Carneiro, *Divórcio e Anulação do Casamento*, pág. nº 232.)

Como, pois, dar igual proteção à família ilegítima, à concubina, que os Srs. Nelson Carneiro e Orlando Gomes chamam de “companheira”, quando companheira, no sentido exato, é a espôsa, nos termos do capítulo 2º do Gênesis e da classificação do atual Código Civil, e, mesmo, do projeto em tela?”

O dispositivo — na concepção do parlamentar — encerra desrespeito frontal ao art. 163 da Carta Constitucional de 1946, vigente à época, opinião que reforçou reproduzindo parecer do Desembargador-Corregedor Alceu Cordeiro Fernandes, do Tribunal de São Paulo. Realmente o Magistrado, após reconhecer no concubinato “uma situação de fato que poderá gerar conseqüências jurídicas,” e, em seguida, a ligeiras considerações de ordem histórica sôbre o assunto, pontifica: (40)

“No Brasil, aliás, a Constituição Federal, em seu art. 163, considera a família legítima, constituída pelo casamento indissolúvel, com direito à proteção especial do Estado.

A família legítima é, assim, uma instituição consagrada na Lei Maior, que representa a vontade soberana do povo, manifestada através de sufrágio democrático.

Ademais, na própria União Soviética, onde já se disse, como Golchbarg, que “o direito é o ópio do povo”, à semelhança do *slogan* anti-religioso, projetou-se melhor alicerce para a família constituída como unidade social, com base no casamento civil registrado.

Assim, os decretos do *Presidium*, de 8 de julho de 1944 e de 15 de março de 1945, introduziram sérias alterações na legislação vigente, visando, exatamente, a tornar mais sólido o matrimônio como união monogâmica, livre e voluntária, do homem e da mulher.

O casamento “de fato” desapareceu e o registro oficial do matrimônio passou a ser não só um procedimento de fixação das relações para fins de registro estatal e um meio de prova, como, também, a forma de celebração matrimonial, que exprime o reconhecimento social e oficial do enlace.

O registro tornou-se um elemento constitutivo do casamento.

Friedmann atribui essa evolução do direito soviético, em parte, à transformação de uma sociedade revolucionária em um Estado firmemente estabelecido e altamente disciplinado...

A realidade superou o dogmatismo doutrinário...

Por isso mesmo, Savatier, em recente trabalho, assinala que a família encarada como titular de um direito familiar é de ordinário a família legítima fundada sobre o casamento, o qual é precisamente a instituição adequada para assegurar a solidariedade e a publicidade. Somente a família legítima, em particular, pode engendrar juridicamente um “ménage”, com todos os direitos associados a esta construção.

Por que motivo, então, pretender transformar o concubinato, no Brasil, em uma instituição ou instituto jurídico?

É sabido que, nos grandes centros de cultura, singularmente em Londres e Paris, aumentou de um modo extraordinário o número de *maitresses* durante os séculos XVII e XVIII, generalizando-se o costume de manter uma mulher elegante em lugar de ou junto da própria esposa. Testemunhos do século XVIII nos contam que, de vinte grandes senhores da corte, quinze, pelo menos, viviam com suas *maitresses* e não com suas mulheres.

Nem por isso a legislação e as condições de povos ocidentais civilizados pretenderam transformar tais fatos, tais situações em instituição ou instituto jurídico.

O argumento de que o concubinato poderá acarretar conseqüências danosas a qualquer dos concubinos, e isso obriga o reconhecimento jurídico daquela situação de fato, transformando-a em um casamento de segunda ordem, é manifestamente inaceitável.”

Invoquemos mais um pronunciamento contrário ao art. 668 do Projeto de Código Civil. Trata-se de estudo do Professor Plínio Corrêa, Catedrático da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, estudo divulgado na Câmara dos Deputados pela Parlamentar, Sra. Nely Novaes.

O Professor Plínio Corrêa prevê o enfraquecimento da união conjugal, face aos numerosos privilégios concedidos pelo Projeto à união extraconjugal. E analisando a questão, do ponto de vista da sucessão hereditária, argumenta: <sup>(14)</sup>

“... a situação da concubina se torna muito próxima da espôsa, pois recebe um quinhão, ainda que eventualmente menor. A concubina é como que uma espôsa *diminutae rationis*, uma raiz quadrada de espôsa. Isto dá constante incentivo para que pessoas ambiciosas se sintam movidas a atentar contra a fidelidade conjugal, induzindo ao desquite o espôso abastado ou rico.

Equivale a proteger quem atenta contra a unidade e a estabilidade da família legítima.

Pode dar-se, ainda, o caso de ser a concubina quem está retida por algum vínculo. Em muitíssimos casos, êsse dispositivo vai ser um fator de êxito para um galanteador que intenta desviar a mulher do lar legítimo, e com ela quer estabelecer relações estáveis de concubinato. Pode êle oferecer-lhe como garantia as condições propícias prometidas pelo nosso futuro Código Civil.

Afronta, também, à família legítima é a faculdade que dá o projeto, ao solteiro e ao viúvo, de viverem em concubinato com mulher também solteira ou viúva, garantindo vantagens legais à concubina, quando nada impediria às partes que regularizassem, pelo legítimo matrimônio, a sua situação. Pois esta meia equiparação do concubinato ao matrimônio é um ultraje para êste.

A meu ver, se se quiser olhar de frente as coisas, o citado artigo não passa de uma proteção à imoralidade.”

Não só o Congresso, não apenas expressões do mundo jurídico brasileiro criticaram o Projeto: criticaram-no também, e duramente, a Imprensa e, através desta, as Associações ligadas à Família. (Remetemos o leitor à *Revista de Informação Legislativa* nº 10, que traz pesquisa sob o título “O Divórcio e o Projeto do Novo Código Civil”, registrando as opiniões expressas pela imprensa escrita e os debates do Parlamento). Resultado: a retirada do Projeto 3.263/65, por via da Mensagem nº 393, de 21-6-1966, do Poder Executivo, com vistas ao reexame da matéria.

Isto pôsto, permanecemos sob a égide do monumento jurídico que é o Código Civil: escoreito na forma, excelente pelo conteúdo jurídico — repetimos — mas um tanto ou quanto distanciado da realidade viva dos dias atuais.

Por isso mesmo, porque a lei geral parou no tempo, a lei especial vem, aos poucos, diminuindo as distâncias, procurando, gradativamente, alcançar o ritmo da “roda viva”. Constataremos êsse processo adaptativo, no tocante, por exemplo, ao assunto em tela, focalizando o problema da concessão de benefícios à companheira, no âmbito da legislação previdencial e assistencial no decorrer de um razoável lapso de tempo.

Vejamos como se tem orientado o legislador, nesse particular, após a Lei do Código Civil, reportando-nos, antes, por oportuno, ao Decreto do Governador Hermes da Fonseca, que dispensa ao assunto tratamento particular.

Referimo-nos ao Decreto nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912. <sup>(42)</sup> O diploma legal responsabiliza a Estrada de Ferro, no sentido de responder por tôdas as despesas e, inclusive, indenizar, a arbítrio do Juiz, àqueles que, pela morte do viajante ficassem privados de alimento, auxílio ou educação (art. 22).

Poderia o dispositivo restringir o âmbito da indenização, destinando-a àqueles que, dentro da família do morto, ficassem privados de alimento, auxílio ou educação. Não o faz. Possibilita, isto sim, a que venha a ser indenizada pessoa dependente do viajante, mas estranha à família legalmente constituída — a companheira, conforme o caso.

Foi, por sinal, com base nessa prescrição da Lei nº 2.681, de 1912, que a 6ª Câmara dos Tribunais de Justiça do antigo Distrito Federal, no julgamento da apelação cível nº 4.574, concedeu indenização à concubina por morte do amante, vítima de um desastre de bonde. <sup>(43)</sup>

Vigente o Código Civil, a legislação social-previdenciária orienta a ordem vocacional dos dependentes segundo o parentesco. Não se observa a mesma sistemática do Código ao tratar da sucessão legítima. No entanto, é no parentesco, respeitando-se a afeição conjugal, que se assenta a ordem sucessiva presente no art. 26 do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, <sup>(44)</sup> uma vez que não cabe senão à viúva ou viúvo inválido, aos filhos e aos pais e irmãs solteiras o direito de requerer a pensão à Caixa criada nos termos do mesmo decreto.

Um tanto mais elástico é o critério que ressalta do art. 34 do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931: <sup>(45)</sup> são incluídos entre os membros da família do associado, com vistas à percepção da pensão, os filhos legitimados, naturais (reconhecidos ou não). Quanto à designação de herdeiro, na hipótese de não existirem aquêles instituídos nos termos da lei, a escolha haverá de recair sôbre parente até 3º grau, do sexo feminino e economicamente dependente do empregado.

O Regulamento para a execução dos serviços médicos-hospitalares das Caixas de Aposentadoria e Pensões, aprovado pelo Decreto nº 22.016, de 26 de outubro de 1932, <sup>(46)</sup> prevê a concessão de benefícios médicos e hospitalares aos membros da família do associado, em serviço ativo, que estiver contribuindo com os descontos a que é obrigado, se viverem na sua exclusiva dependência econômica. E como membros da família são considerados: mulher, marido inválido; filhos e filhas legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente; pai inválido, mãe viúva e irmãs solteiras (art. 2º) <sup>(46)</sup>. Como no decreto anterior, são contemplados filhos legítimos e filhos nascidos fora do matrimônio. Não há margem, por outro lado, a que outra pessoa, na conformidade da enumeração do artigo, venha a se beneficiar com a medida estabelecida.

O diploma legal que cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos — Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933 <sup>(47)</sup> — ao tratar “Das pensões” (Capítulo V, III, art. 55), possibilita ao associado, sem herdeiros, deixar metade da pensão a determinada pessoa que viva sob sua dependência econômica exclusiva.

O legislador começa a admitir a possibilidade de concessão do benefício a pessoa alheia à família legalmente constituída. Por outro lado, não é de se supor que a lei se tenha orientado para a proteção à companheira, eis que o



§ 1º do art. 58 <sup>(47)</sup> do mesmo decreto, prescreve, no caso do § 3º citado, a extinção do direito à pensão para a pessoa do sexo feminino, se esta “contrair núpcias ou, tendo completado vinte e um anos de idade, exercer profissão remunerada.” E’ patente aí, o intuito de proteger a menor, economicamente dependente do segurado.

Os Decretos nºs 24.273, de 25-5-1934 <sup>(48)</sup> e 24.615, de 9-7-1934, <sup>(49)</sup> o primeiro nos termos do § 3º, do art. 13, <sup>(48)</sup> o segundo, na conformidade do § 3º do art. 10, <sup>(49)</sup> possibilitam, igualmente, na hipótese da inexistência de herdeiros segundo os mesmos artigos, a designação como beneficiário, para ter direito a pensão, de determinada pessoa que viva sob a dependência exclusiva do segurado. Note-se que o § 3º do art. 55 do Decreto nº 22.872, de 1933, <sup>(47)</sup> já citado, atribui à pessoa designada apenas a metade da pensão enquanto os dois últimos supra-aludidos não consagram esta restrição.

Do dia 10 de julho de 1934, tem-se o Decreto nº 24.637 <sup>(50)</sup> que “estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, e dá outras providências”. Desta feita, a lei determina, na conformidade da redação do art. 20, § 3º, o pagamento de indenização, no caso de morte do empregado acidentado, à pessoa cuja subsistência esteja a cargo da vítima. E deixando de lado o receio de ferir suscetibilidades, emprega no § 4º, <sup>(50)</sup> o termo “companheira” quando equipara, dentro da matéria que regula “aos legítimos os filhos naturais e à esposa a companheira mantida pela vítima...”

Lidando com problema mais pertinente à classe operária, de um lado desafiada de preconceitos e protocolos, de outro premiada pela pobreza, e onde, por isso mesmo, as uniões livres são mais freqüentes, o legislador houve por bem baixar à terra.

Orlando Gomes e Nelson Carneiro <sup>(51)</sup> acentuam a clareza do texto legal citado, reproduzindo decisão do Supremo Tribunal Federal ao acompanhar o voto do emérito Ministro Laudo Camargo: “A lei de Acidente no Trabalho equipara, para o efeito da percepção da indenização, os filhos naturais aos legítimos e a concubina à esposa, nos casos em que fôsem mantidos pela vítima”.

Não se observa a nomenclatura da lei anterior, na Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, <sup>(52)</sup> que cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, nem tampouco no Decreto nº 1.918, de 27 de agosto de 1937, <sup>(53)</sup> que aprova o Regulamento do mesmo Instituto. Mas ambos, o primeiro no art. 9º, alínea *d*, o segundo no art. 21, alínea *d*, fazem constar a pessoa designada como beneficiária do associado do Instituto, na falta daqueles beneficiários especificados nos termos dos mesmos artigos. O comentário se aplica igualmente ao Decreto nº 5.493, de 9 de abril de 1940 <sup>(54)</sup> — Aprova o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes — relativamente ao art. 162, § 2º

Em 1944, o Decreto-lei nº 7.036, <sup>(55)</sup> que reforma a Lei de Acidentes do Trabalho, assegura os direitos da companheira mantida pela vítima do acidente de que resulte a morte e torna mais fácil a prova do estado de mancebia: concede-lhe os mesmos benefícios do cônjuge legítimo, caso este não exista ou não tenha direito ao benefício e desde que tenha sido aquela declarada como beneficiária em vida do acidentado, na carteira profissional, no registro de empregados, ou por outro qualquer ato solene de manifestação de vontade (arts. 11 e 21 parágrafo único).

A Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945, <sup>(56)</sup> não adota a terminologia das leis reguladoras da matéria de acidentes do trabalho. Não faz referência expressa à companheira. No entanto, se considerarmos os demais diplomas legais citados, no campo da previdência social propriamente dita, observaremos que o Decreto-lei nº 7.526/45 avança um pouco mais que aquelas no sentido de favorecer à pessoa estranha à família do segurado e que este queira contemplar para fins de percepção de benefícios. Isto porque, o Decreto em tela faz depender a inscrição da pessoa a quem o segurado pretende figure como sua dependente, não da inexistência de herdeiros, em geral, ou dos herdeiros indicados no texto da lei, mas condiciona-a à falta, tão-somente, dos seguintes beneficiários: a esposa, os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas (art. 14). <sup>(57)</sup> Antepõem-se, assim, à pessoa designada, apenas aqueles sucessores cuja dependência econômica, relativamente ao segurado, é presumida. Enquanto isso, o legislador, cercado de cautelas a concessão do benefício, exige que a pessoa designada, além de depender economicamente do segurado, esteja impossibilitada, pela idade, por condições de saúde ou encargos domésticos, de angariar meios para o seu sustento. É o que se contém no art. 14 da lei citada.

Cabem as mesmas observações relativamente ao Decreto nº 22.367, de 27 de dezembro de 1946 <sup>(57)</sup> no que concerne ao art. 153 cujo conteúdo não é outro senão o do art. 14 acima focalizado.

É verdade que o Decreto-lei nº 7.526/45 <sup>(56)</sup> não foi regulamentado. Por outro lado, em longo parecer exarado no processo nº 434.692, o Ministério do Trabalho — face a consulta da Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços de Mineração do Estado de Minas Gerais, justamente sobre a vigência dos artigos 14 e 15 do citado Decreto-lei — uniformiza a situação dos dependentes da previdência social, considerando em vigor os mesmos artigos, baseado em que a matéria ali contida independia de regulamentação. <sup>(58)</sup>

Não é outra a orientação adotada pelo art. 34, § 3º, do Decreto número 26.778, de 14 de junho de 1949, <sup>(59)</sup> que “aprova o regulamento para a execução da Lei nº 593, de 24-12-1948, e demais legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões”. Aí está a companheira ou pessoa designada colocada na ordem sucessória, imediatamente após as pessoas cuja dependência econômica com relação ao segurado é presumida. Por sinal que o art. 34, citado, nos incisos I, II, III e §§ 1º, 2º e 3º, repete o art. 14, alíneas a, b, c e parágrafos do Decreto-lei nº 7.526/45. <sup>(56)</sup>

Em 1953, o Decreto nº 32.389, de 3 de fevereiro, <sup>(60)</sup> aprovando a Consolidação das disposições legais referentes a pensões militares, ao enumerar os beneficiários da pensão militar, não ultrapassa os limites da família legal, inclusive no tocante a filiação (art. 33). No entanto a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960 <sup>(61)</sup> — que, por oportuno, citaremos agora, mesmo com prejuízo da ordem cronológica — defere a pensão ao beneficiário instituído (art. 7.º VI), desde que não haja beneficiário legítimo (art. 8.º) e contempla, também, os filhos havidos fora do matrimônio, uma vez reconhecidos (art. 9.º, § 3º).

Dentro do plano de assistência ao funcionário e sua família, a Lei número 3.373, de 12 de março de 1958, <sup>(62)</sup> regula a concessão do pecúlio especial

aos beneficiários "indicados por livre nomeação do segurado", antecédidos estes, pelos filhos e pelo cônjuge sobrevivente e seguidos dos herdeiros, na forma da lei civil (art. 3º, § 2º, letras *a* e *d*.) Para efeito de habilitação às pensões vitalícias e temporárias, no entanto, a lei não ultrapassa os limites da família, constituída de marido, mulher, mãe viúva, pai inválido, filhos — de qualquer condição — e irmãos, de acôrdo com o art. 5º, itens I, II e parágrafo único. O Plano de Previdência constante desta Lei nº 3.373/58 foi estendido, por força da Lei nº 4.259, de 12 de setembro de 1963, <sup>(63)</sup> "aos contribuintes do Montepio Civil dos funcionários públicos federais e aos funcionários da União que contribuem obrigatoriamente para o IAPFESP."

Organizada na forma da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 <sup>(64)</sup> a Previdência Social consolida a situação da pessoa designada, segundo o disposto em algumas das leis anteriormente citadas: mantém-na como dependente do segurado (arts. 11 e 12), conservando quanto ao art. 11 a mesma sistemática do art. 14 do Decreto-lei nº 7.528, <sup>(65)</sup>, já citado; contempla-a com o auxílio-natalidade quando inscrita, pelo menos 300 dias antes do parto, após a realização, por parte do segurado, de 12 contribuições mensais (art. 33); <sup>(64)</sup>; conserva-lhe a pensão se, por motivo de idade avançada, condição de saúde ou em razão de encargos domésticos, continuar impossibilitada de angariar meios para o próprio sustento. (art. 39, § 1º)

O Regulamento Geral aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, <sup>(65)</sup> consubstancia a matéria nos arts. 14, 15 e 16. Sobresaaem, no § 2º do art. 14, as limitações impostas para efeito de qualificação do dependente, maximé no que diz respeito aos limites de idade e às condições de saúde (§ 2º, alíneas *a* e *b*). Saliente-se ainda, que o inciso VII, do art. 17 prescreve, para o dependente designado, a perda da qualidade de dependente, desde que cessados os encargos domésticos que determinaram a qualificação.

Mais uma vez, quebrando a ordem cronológica, citemos, antecipadamente, o Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, <sup>(66)</sup> que altera as disposições da Lei nº 3.807/60. <sup>(64)</sup> Considerando o art. 3º do Decreto-lei citado, verificamos que o dispositivo modifica, essencialmente, o art. 11 da Lei Orgânica no que tange ao assunto em foco. A pessoa designada passa a ocupar o segundo lugar na ordem vocacional de dependentes — numa patente demonstração de que o legislador procura ampará-la mais eficazmente — enquanto desaparecem as restrições estabelecidas na legislação anterior, relativas a limite de idade, condições de saúde e encargos domésticos, para efeito de qualificação. Uma outra inovação introduzida pelo Decreto-lei 66/66 é aquela pela qual a pessoa não casada civilmente, com o segurado, mas, a êle unida segundo o rito religioso, passa a ser tida como tácitamente designada (art. 3º, § 4º).

A nova redação do Regulamento Geral da Previdência Social, aprovada pelo Decreto nº 60.501, de 14 de março de 1967, <sup>(67)</sup> assimila as modificações impostas à Lei Orgânica pelo Decreto-lei nº 66/66, <sup>(66)</sup> integrando, por conseguinte, o mesmo tratamento dispensado à pessoa designada, tanto quanto à caracterização da dependência com relação ao segurado, como à concessão do auxílio-natalidade (arts. 13 e 89). <sup>(67)</sup> Observemos que a redação do art. 13 sofreu modificação, face ao art. 1º, item I, do Decreto nº 60.889, de 22 de julho de 1967. <sup>(68)</sup> E que, conforme Decreto nº 60.998, de 13-7-1967 (art.

1º, item I), (69) ao art. 76 foi acrescentado parágrafo único, visando à salvação dos direitos da pessoa designada, na hipótese de esta, por motivo de idade avançada, condição de saúde ou encargos domésticos, não ter possibilidade de angariar meios para o próprio sustento.

Retrocedendo a 1962, consideremos a Lei nº 4.069, de 11 de junho, (70) quanto ao Capítulo I — que fixa novos valores de vencimentos dos servidores da União. Nos exatos termos do § 3º do art. 5º, “o servidor civil, militar ou autárquico, solteiro, desquitado ou viúvo, poderá destinar a pensão, se não tiver filhos capazes de receber o benefício, à pessoa que viva sob sua dependência econômica, no mínimo há cinco anos, e desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento”. A lei acoberta, para fins de percepção do benefício da pensão, a companheira do servidor solteiro, desquitado (sem encargos de alimentação para com a ex-espósa) e viúvo, estabelecendo para tanto, determinadas condições. Também para os efeitos do pagamento de salário-família, dito diploma legal considera dependente do servidor solteiro, desquitado (quando não tenha o encargo de alimentar a ex-espósa) ou viúvo, a mulher solteira, desquitada ou viúva que viva sob sua dependência econômica, no mínimo há cinco anos e enquanto persistir o impedimento legal de qualquer das partes para o casamento (art. 21 e parágrafo único). (70) Aliás, as disposições do art. 21 e seu parágrafo único foram estendidas aos funcionários da Câmara dos Deputados, por via da Resolução nº 112/70, (71) oriunda do Projeto nº 87/70, da autoria da Mesa da Câmara dos Deputados.

O § 2º do art. 5º da mesma Lei nº 4.069/62 (70) reza que, “para os efeitos do pagamento da pensão deixada pelos servidores civis, militares e autárquicos, consideram-se seus dependentes os filhos de qualquer condição”. Esta modificação e aquela constante do § 3º supramencionado foram tomadas em consideração pelo Decreto nº 58.100, de 29 de março de 1966, (72) nos termos do art. 10, que estabelece como família do contribuinte, para fins de percepção de pensão, os dependentes referidos no art. 5º da Lei nº 3.373, de 1958, (62) observadas as modificações introduzidas pelos §§ 2º a 6º do art. 5º da Lei nº 4.069/62. (70)

Presente, também, na Lei que dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2-3-1963), (73) dispositivo que faculta ao segurado designar, para fins de percepção de prestações, pessoa que viva sob sua dependência econômica, sob os mesmos critérios adotados na maioria das leis anteriormente mencionadas (Cap. IV, art. 162 e §§ e art. 163).

Alterado, de acordo com o Decreto-lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967, (74) o Estatuto, no seu art. 160, enumera os dependentes do segurado, fazendo constar do parágrafo único, a equiparação da “companheira” à espósa do trabalhador rural, disposição essa, que, no Regulamento do FUNRURAL, aprovado pelo Decreto nº 61.554, de 17 de outubro de 1967, (75) é expressa na redação do art. 40.

Novamente, o legislador menciona, de forma explícita, a “companheira”, com vistas à concessão dos benefícios da previdência social. Trata-se do diploma legal que “dispõe sobre a aposentadoria e pensões dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões para Ex-Combatentes e seus dependentes”, Lei nº 4.297, de 23 de dezembro de 1963. (76) Falecido o ex-combatente

segurado do Instituto, aposentado ou não, terá direito à pensão consignada na lei — na hipótese da inexistência de viúva e de filhos, de acordo com as alíneas *a*, *b* e *c*, do art. 3º — “a companheira desde que com o segurado tenha convivido maritalmente por prazo não inferior a cinco anos e até à data do seu óbito”.

Citemos, finalmente, o Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967 <sup>(77)</sup> que “aprova o Regulamento do Seguro de Acidente de Trabalho” cujo conceito de “dependentes”, para efeito de atribuição de pensão por morte do acidentado, é o estabelecido pela previdência social (art. 20, § 1º); o mesmo conceito de “dependente” encontramos no art. 3º do Decreto nº 65.106, de 5 de setembro de 1969 <sup>(78)</sup> que “aprova o Regulamento da Previdência Social Rural e dá outras providências” e no § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. <sup>(79)</sup>

Ainda no setor da Previdência Social, não podemos deixar de aludir ao trabalho da autoridade administrativa e dos órgãos consultivos que, respondendo a consultas, traçando diretrizes, estabelecendo prejudgados, coadjuvam, através de atos normativos, resoluções, instruções, portarias, na construção do direito da companheira. Senão vejamos:

De 1964 temos o ato Normativo nº 18 aprovado pela Resolução nº 1.138/64, pelo qual o Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social aprova normas gerais para a concessão de aposentadoria aos ex-combatentes e pensões aos seus dependentes, na forma da Lei nº 4.297/63. No art. 10, item IV, do documento, a companheira figura como beneficiária do segurado, na falta da viúva e de filhos e desde que com ele tenha convivido maritalmente, por prazo não inferior a cinco anos, na conformidade do art. 3º da lei em causa. <sup>(80)</sup>

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, por seu Presidente, através das Instruções sob nº 88, de 22 de abril de 1965, baixa normas sobre a destinação da pensão, a habilitação da companheira e da irmã. <sup>(81)</sup>

A Resolução nº 344, de 10 de maio de 1967, do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, estabelece a concessão do auxílio-natalidade ao segurado pelo nascimento de filho seu havido com a companheira. <sup>(82)</sup>

Face à consulta da Junta Interventora do IAPC, o mesmo Conselho Diretor do DNPS, por via da Resolução nº 594, de 10 de agosto de 1967, fixa critério no tocante à prescrição de requisitos às pessoas *designadas* a fim de que tenham direito às prestações previdenciárias. <sup>(83)</sup>

Segundo a Portaria de nº 3.273, de 26 de agosto de 1971, do Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social, tem-se como imprescindível para a inscrição da pessoa designada, quando não feita pelo segurado, a existência de qualquer documento ou manifestação expressa, evidenciando, de forma convincente, a vontade revelada em vida pelo *de cujus*. <sup>(84)</sup>

Não só as leis que direta ou indiretamente incidem sobre a previdência e assistência social, têm dispensado atenção à família constituída fora do matrimônio. Essa mesma preocupação, constante, segundo verificamos, em toda essa

legislação citada, desponta, aqui e ali, em áreas diferentes do Direito Civil, desde que a solicite a força imperiosa dos fatos. Como exemplo, podemos nos reportar ao campo do Direito de Família e do Direito imobiliário que deixam patente tal preocupação: o Decreto-lei nº 4.737, de 24 de setembro de 1942, que dispõe sobre o reconhecimento de filhos naturais; a Lei nº 883, de 21 de outubro de 1949, que dispõe sobre o reconhecimento dos filhos ilegítimos e revoga, por sinal, o Decreto-lei nº 4.737/42; a Lei nº 1.110, de 23 de maio de 1950, que “regula o reconhecimento dos efeitos civis do casamento religioso”; a Lei nº 3.912, de 3 de julho de 1961, que “dispõe sobre a prorrogação da Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato e dá outras providências)”; a Lei nº 4.494, de 26 de novembro de 1964, que “regula a locação dos prédios urbanos”. Estes dois últimos diplomas legais dispõem em favor da companheira do inquilino falecido, a ela facultando a continuação da locação (Lei nº 3.912/61, art. 10; (85) Lei nº 4.494/64, art. 9º). (86)

#### b) a Jurisprudência

A lei, e, especialmente, a jurisprudência, interpretando a lei em cada caso “dando entendimento adequado e humano à legislação de previdência social, vem se orientando invariavelmente no sentido de proporcionar justo amparo à concubina que pautar com fidelidade e constância seu comportamento com referência a seu companheiro” (87). Também vitoriosa nos Tribunais do País, é a jurisprudência que “vem emprestando efeitos jurídicos à colaboração eficiente da concubina, *máxime da esposa eclesiástica*, na constituição do patrimônio comum, quer para reconhecer a sociedade de fato entre os que vivem maritalmente, quer para proclamar o direito da concubina aos serviços domésticos e de outra natureza, alheios ao concubinato” (*Rev. dos Trib.*, vols. 164, 234, 203/302, 204/248, 210/217, 219/232, 227, 290, 229/156, 260/427, 270/280, 271/222 e 286/339) (88).

Há algumas décadas essa orientação marca os julgados dos Tribunais superiores. “No curso de trinta anos, — transmite o eminente Ministro Aliomar Baleeiro — já se registravam julgados reconhecendo à companheira participação em sociedade de fato com o concubinário ou direito aos serviços a ele prestados (p.ex., R.T., 87/298; 140/663 e 573; 116/176, 129/664; R.D., 98/402; A.J., 55/47, R.F. 130/148; 104/505; 109/413; 106/93; 121/79; 99/57; 85/122, etc.).

E, apesar de, ao lado dessas decisões figurarem, com freqüência, sentenças em sentido contrário, “o Supremo Tribunal Federal, — acrescenta o Magistrado — “já sustentava que, se a ordem jurídica ignora o concubinato, isso não impede que se concedam à concubina honorários pela prestação de Serviços” (RE nº 112/417) (89).

Com o passar do tempo, consolida-se essa posição da Magistratura brasileira, posição, aliás, às vészes declarada, mesmo em sentenças que indeferem a pretensão da concubina. É o que se constata do voto contrário e, por sinal, vencido, prolatado pelo Ministro Amálio Benjamin na Apelação Civil nº 23.427 — Santa Catarina (90). Declara o Magistrado vir procurando, há muitos anos, na sua função de juiz, atender a situações especiais, criadas pela ligação entre homem e mulher, independentemente de casamento, para ter a mulher, apesar dos arroubos de independência que a vida moderna lhe inspira, como a parte mais necessitada de amparo. É ainda o mesmo Juiz que, na qualidade de Relator

na Apelação Civil nº 23.113 – Guanabara –, para julgar improcedente a ação da concubina, proclama preliminarmente (90):

“Fazemos parte da corrente que, nos Tribunais, vem construindo os “direitos da companheira”, reconhecendo-lhe participação no patrimônio do defunto desde que tenha ajudado a constituí-lo; mandando pagar-lhe honorários por serviços domésticos; assegurando-lhe indenização nos casos de acidente; ou admitindo sua inscrição na Previdência Social, como dependente, mediante justificação.”

Legisladores e Juizes, num trabalho paulatino e constante, acabaram por estabelecer situações decorrentes do concubinato suscetíveis de gerar direitos, concluindo-se que o Direito brasileiro tomou, em face da questão, orientação diversa daquela que emerge das normas traçadas pelo Código Civil.

Analísada pelo Professor Arnoldo Wald (91) esta posição se afigura como “... de tolerância com determinados efeitos jurídicos decorrentes do concubinato, quando inexistente impedimento para o casamento das partes ou quando a sociedade conjugal anterior de um deles ou de ambos já se dissolveu. Em tais hipóteses, entenderam o legislador e a jurisprudência que o concubinato, embora não deva criar direitos, não pode excluir direitos que existiriam independentemente das relações sexuais entre as partes e que a lei protegeria se concubinato não houvesse. Admitiu, pois, a legislação especial sobre transporte e acidente do trabalho (Lei nº 2.681, de 1912, e Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944) que a concubina, sendo dependente econômica do seu companheiro, tivesse os direitos dos demais dependentes econômicos, não devendo o concubinato funcionar como causa excludente da proteção legal. Foi este princípio que a “Súmula” nº 35 consagrou em termos gerais, desde que não houvesse entre os concubinos impedimento para o matrimônio.

Efetivamente, os acórdãos que ensejaram a formulação da “Súmula” nº 35 se referem a hipóteses de pessoas casadas perante a autoridade eclesiástica cujo matrimônio não foi reconhecido como válido na forma da lei civil, embora entre elas inexistisse qualquer impedimento legal para a convolação das justas núpcias, de acordo com o Código Civil e legislação subsequente.

Assim, a mencionada “Súmula” se fundamenta na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário nº 47.724, julgado em 26 de março de 1963 e publicado no *Diário da Justiça* de 6 de junho de 1963, que tem a seguinte ementa:

“Não havendo impedimento legal para o matrimônio, a concubina, casada eclesiasticamente, tem direito à reparação pela morte, em consequência de acidente ferroviário”.

No seu voto o relator, ministro Victor Nunes Leal, esclarece que tinha ficado provado nos autos que “o falecido não era casado civilmente com outra mulher”.

Conclui o eminente magistrado, afirmando que:

“Não há, por outro lado, qualquer alegação no sentido de que a autora fôsse casada civilmente. Por estas razões, e atendendo a que as opiniões

citadas neste voto traduzem, a meu ver, uma orientação realista em face das condições sociais do Brasil, principalmente no interior, conheço do recurso, por dissídio de jurisprudência e lhe dou provimento, para julgar procedente a ação...” (Ap. Jardel Noronha e Odaléa Martins, *Referências da “Súmula” do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 1968, vol. 2, pág. 315, *in fine*).

“Admite-se, pois, que o concubinato possa produzir efeitos jurídicos, desde que não haja impedimento para o casamento dos concubinos ou, no mínimo, desde que não se apresente como relação adulterina, ou seja, quando nenhuma das partes esteja vinculada a uma sociedade ainda não dissolvida *de jure* ou de fato.”

Não resta dúvida — a maioria dos julgados que envolvem reivindicações de concubinas não ultrapassa as limitações impostas pela legislação especial, nem supera a posição fixada pelo Supremo Tribunal Federal nas Súmulas nºs 35 e 380 (92). É o que revelam as súmulas das decisões judiciais abaixo transcritas, umas: a) indeferindo a pretensão da companheira; outras: b) reconhecendo-lhe o direito:

a) *Pelo indeferimento da pretensão:*

#### SEGURO — DOAÇÃO — CONCUBINA

— Quem não pode receber doação do segurado, também não pode ser nomeado beneficiário do seguro.

Helena Koch *versus* Equitativa dos Estados Unidos do Brasil

Rec. ext. nº 20.550 — Relator: Ministro Hahnemann Guimarães — Ac. unânime da 2ª Turma do Sup. Trib. Federal, em 20 de janeiro de 1953.

(Arq. da “Revista Forense” — Cív. 9.121)

(*Rev. For.* 1954 — vol. 156 — pág. 165)

#### SOCIEDADE DE FATO — CONCUBINATO — SERVIÇOS PRESTADOS — PATRIMÔNIO — PROVA

— Ainda que aceitável a pretensão da concubina, em caso de adultério, a ação para reconhecer a sociedade de fato deve ser rejeitada se não se prova a existência de patrimônio comum ou de não-retribuição do trabalho honesto.

Ana Negro Momesso *versus* Espólio de João da Costa Melo

Ap. nº 41.135 — Relator: DES. PAULO ALONSO

(*Rev. For.* vol. 224 — pág. 116 — 1968)

CONCUBINA — Direito pretendido ao recebimento da metade dos bens do amásio, falecido no estado de casado com outra mulher, da qual teve filhos — Inadmissibilidade — Direito apenas à metade disponível deixada pelo companheiro em testamento — Recurso provido — Inteligência e aplicação do art. 1.721 do Código Civil.

Não assiste à concubina o direito de recolher a metade dos bens deixados pelo amásio, que falece no estado de casado com outra mulher, com a qual teve filhos na constância do matrimônio.



N. 156178 – Capital – Apelante: Espólio de Emídio da Maia, representado por seu inventariante, Manuel Augusto Maia Tarenta – Apelada: Alayde Alcides Savino.

(Rev. Trib. nº 382 – agosto 1967 – pág. 134)

**CONCUBINATO – MEAÇÃO – RELAÇÕES ESPORÁDICAS – PEQUENOS SERVIÇOS**

– Não provada a vida em comum, em caráter permanente, “*more uxoris*”, caracterizada pela comunhão de esforços para a formação de patrimônio comum, não é possível atribuir à concubina meação sobre os bens deixados pelo amásio.

Apelante: Maria Esther Sanchez

Ap. nº 30.454 – Relator: DES. PAULO BOECKEL VELOSO

(Rev. For. nº 223 – 1968 – pág. 210)

S.T.F. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 38.266 – SE

(Segunda Turma)

Relator: O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro.

Recorrente: Maria São Pedro de Jesus.

Recorrido: Itamar Lima Silveira.

*Concubina* – Não pode ser legatária de homem casado e, portanto, não tem legitimidade para obstar praça no inventário dele, ainda que estivesse separado, de fato, da esposa. Absolvição da instância no saneador. (Rev. Trim. Jur. – vol. 38 – outubro 1966 – pág. 201.)

T.F.R. – ACÓRDÃO (29-9-67)

AC nº 23.113 – Guanabara

EMENTA – Previdência Social. Concubina. Direito a Pensão. A concubina, para ter direito a pensão, na Previdência Social, precisa atender aos requisitos que os Tribunais construíram. De qualquer sorte, concorrentes legais a excluem.

(Vide nota nº 90.)

**CONCUBINATO** – Ação da mulher contra o companheiro, visando receber a metade dos haveres adquiridos durante a união concubinária – Falta de prova no sentido da real existência de sociedade de fato, entre as partes, inclusive de haver a autora participado, com eficiência, para a formação do patrimônio existente – Improcedência – Voto vencido.

**CONCUBINATO** – Ação da mulher contra o companheiro, visando receber a metade dos haveres adquiridos durante a união concubinária – Homem casado, com esposa sob interdição – Ofensa ao direito desta se atendida a pretensão – Improcedência do pedido – Voto vencido.

Indemonstrada a existência de sociedade de fato entre concubinos, nem mesmo a participação efetiva da mulher para formar o patrimônio em

nome do companheiro, julga-se improcedente a ação que visa a obtenção da metade do mesmo patrimônio.

Sendo casado o concubino, cuja espôsa está sob interdição, repartir-lhe o patrimônio em benefício da amásia seria ofender o direito da mulher legítima, relegando-a à condição inferior à da própria companheira de seu marido.

N.º 168.122 — Fernandópolis — Apelante: José Barbosa dos Reis — Apelada: Josina Maria da Conceição.

(*Rev. Trib.* n.º 397 — novembro 1968, pág. 159.)

**SOCIEDADE DE FATO — CONCUBINATO — FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO COMUM — MEAÇÃO**

— O direito da concubina à meação dos bens deixados pelo companheiro falecido só pode ser reconhecido mediante prova concludente da existência da sociedade de fato e do concurso eficaz na formação do patrimônio, não se podendo reconhecer o direito invocado sem essa prova.

— VOTO VENCIDO: Para que faça jus à participação nos bens adquiridos, não necessita a concubina provar colaboração ativa nos negócios; sua atividade no lar, propiciando felicidade e tranqüilidade ao companheiro, pode ser auxílio mais eficaz do que o esforço físico empregado de confiança.

Esmeralda Furtado da Rocha *versus* Espólio de Spiro Pedro Spetseri:

Embs. n.º 58.807 — Relator: DES. SALVADOR PINTO FILHO.

(*Rev. For.* n.º 230 — 1970 — pág. 141)

S.T.F. — Acórdão de 13-4-70

RE n.º 62.657 — São Paulo

EMENTA — Concubina. Só tem direito ao legado, que lhe deixou o companheiro. Falecendo este em estado de casado e com filhos legítimos, a meação é do cônjuge superstite (art. 262 do Cód. Civil). Divergência jurisprudencial não configurada. Recurso extraordinário não conhecido.

(Vide nota n.º 93.)

S.T.F. — RE n.º 71.243 — Guanabara.

EMENTA — Concubinato. Partilha de bens. Para que caiba tal partilha, é necessário que, além de provar-se o concubinato, se prove a existência da sociedade de fato, de modo a ter o patrimônio resultado do esforço comum. Súmula n.º 380. Recurso extraordinário não conhecido.

(Vide nota n.º 93.)

b) Pelo reconhecimento do direito:

**CONCUBINA — CASAMENTO RELIGIOSO — SOCIEDADE DE FATO — AQUESTOS**

— A jurisprudência distingue, com perfeita justiça, as situações dos concubinos e daqueles casados apenas eclesiasticamente, embora a lei

civil não atribua efeitos civis ao casamento religioso que não observe certas normas para esse fim.

— A jurisprudência hodierna vem emprestando efeitos jurídicos à colaboração eficiente da concubina, máxime da espôsa eclesiástica, na contribuição do patrimônio comum, quer para reconhecer a sociedade de fato entre os que vivem maritalmente, quer para proclamar o direito da concubina aos serviços domésticos e de outra natureza, alheios ao concubinato.

Gertrudes Rodrigues de Oliveira Pires *versus* Rosa Araújo

Ap. nº 91.625 — Relator: Desembargador Ferreira de Oliveira — Ac. un. da 6ª Câmara Civil, em 13 de fevereiro de 1959.

(Arq. da "Revista Forense" — Cív. 10.781).

(*Rev. For.* nº 188 — 1960 — pág. 203.)

**CONCUBINA** — *Matrimônio religioso — Morte do companheiro em acidente* — Não havendo impedimento legal para o matrimônio, a concubina, casada eclesiasticamente, tem direito à reparação pela morte do companheiro, em consequência de acidente ferroviário.

RE nº 47.724, de Pernambuco.)

(*Rev. Trib.* nº 341 — março 1964 — pág. 490.)

**ACIDENTE DO TRABALHO OU DE TRANSPORTE** — *Direito da concubina do acidentado à indenização* — Em caso de acidente do trabalho ou de transporte, a concubina tem direito de ser indenizada pela morte do amásio, se entre eles não havia impedimento, para o matrimônio.

(Súmula nº 35 — STF)

#### Referência

— D. 2.681, 7-12-12, art. 22; L.A.T., art. 11, c. — RE 47.724, 26-3-63, D.J. 6-6-63, p. 370

(*Rev. Trib.* julho 1964 — vol. 345 — pág. 507.)

**CONCUBINA** — *Ação de indenização contra o espólio do amásio — Procedência — Recurso extraordinário não conhecido por superada qualquer divergência jurisprudencial.*

Tendo vivido vários anos com o amásio, já viúvo, com ele coabitando, ajudando-o no trabalho diário, tem direito a concubina de ser indenizada, se o companheiro, ao morrer, sem herdeiros necessários, nada lhe deixa.

(STF, 1ª turma, RE nº 52.217, GO, j. 8-7-63, rel. Min. Gonçalves de Oliveira, pub. no DJ de 12-9-63, ap. ao nº 172.)

(*Rev. Trib.* janeiro — 1964 — vol. 339 — pág. 514.)

**CONCUBINA** — *Legitimidade de parte para pleitear alimentos por morte do amásio, que provia à sua manutenção e do qual houvera dois filhos ainda menores.*

O concubinato, embora à margem da família constituída, nasce das circunstâncias imperiosas da vivência social, e gera interesses que a moral não repele e só se não concilia como fato gerador de direito se, em suas conseqüências, entra em choque com situações jurídicas já constituídas à sombra da lei.

(STF, 2ª turma, RE nº 52.541, GB, j. 27-8-63, rel. Min. Ribeiro da Costa, conhec. dos recs. e d. p. ao da autora, neg. ao da ré, ementa pub. no D.J. de 7-11-63, pág. 3.851.)

*CONCUBINA — Reconhecimento pretendido do direito à metade dos bens do companheiro falecido — Alegação de interesse ilegítimo e imoral para a propositura da demanda — Preliminar repelida.*

*CONCUBINA — Concubinato "more uxoris" — Prova da ajuda da concubina na formação do patrimônio do amásio — sociedade de fato reconhecida — Direito à metade dos bens — Decisão confirmada.*

Não se pode classificar como imoral e ilícito o interesse da concubina em pleitear o reconhecimento de sua vida em comum com o falecido companheiro para o efeito de ser reconhecida como sócia de fato na exploração de seu comércio, concorrendo efetivamente para a formação de seu patrimônio.

AC nº 153.563 — Capital — Apelante: Espólio de José Mingorance, representado por sua inventariante Da. Maria Tereza Mingorance Barbero — Apelada: Da. Rosário Botanero Marquez.

(Rev. Trib. nº 378 — abril — 1967 — pág. 148.)

*CONCUBINA — Pecúlio — Recomendação, a seu benefício, em Instituto Previdenciário — Validade — Improcedência de ação visando a nulificar a deixa — Recurso provido.*

Não há nulidade em pecúlio a benefício de concubina, constituído em instituição de previdência, pois o mesmo não constitui doação e nem poderá ser equiparado a seguro de vida.

Apelação Cível nº 58.615 — GB — Apelante: Nair Ferreira da Silva — Apelada: Isolina Mourelle Cruz.

(Rev. Trib. nº 407 — setembro — 1969 — pág. 376.)

S.T.F. — RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 68.389 — GB

Recorrente: Thereza Rodrigues Campos

Recorrido: Abraham Rodrigues (Espólio)

*EMENTA — Concubinato. Sociedade de fato entre os concubinos. Dissolvida pela morte do companheiro, justifica a partilha do patrimônio, quando alcançado pelo trabalho comum. Exegese da Súmula nº 380.*

Recurso não conhecido. (Vida nota nº 93.)

T.F.R. — A.C. nº 25.769 — Minas Gerais

*EMENTA — "Previdência Social Pensão. A mulher casada com o segurado, pelo rito religioso, mais do que a simples companheira, tem*

direito à pensão deixada pelo “de cujus” (Lei Orgânica, art. 11, § 4º, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 66/66), como a ela também tem direito o filho havido dessa união, sobre cuja filiação não se opõe dúvida legítima.” (Vide nota nº 90.)

A jurisprudência, contudo, nem sempre se adstringe a essas delimitações. O Juiz, amadurecido no exercício das funções judicantes, está além do legislador. A heterogeneidade do material que lhe é, diariamente, oferecido, as peculiaridades de cada caso — espírito e intelecto em constante contato com uma gama infinita de problemas humanos — tudo concorre para aguçar-lhe os sentidos, ampliar-lhe a visão, proporcionar-lhe uma concepção de justiça que não se coaduna com as fórmulas estanques, mas atende à realidade viva de todos os dias. Por isso, a liberalidade na interpretação da lei ante determinados casos, conforme teremos oportunidade de constatar através de alguns julgamentos a seguir apresentados:

*“PREVIDÊNCIA SOCIAL — Caixa Beneficente da Guarda Civil — Falecimento de contribuinte sem deixar outros dependentes além da companheira, com a qual vivia em estado de casado — Inscrição desta, na instituição, para o gozo de serviços médicos — Pensão pleiteada — Ação procedente — Inteligência do art. 25 da Lei Estadual nº 2.917, de 1937.*

Certo, segundo a lei regulamentadora da Caixa Beneficente da Guarda Civil do Estado de São Paulo, não ser reconhecido direito algum à amásia de perceber pensionamento, falecido o seu companheiro, contribuinte de mesma instituição. No entanto, por analogia, é de ser reconhecida a pretensão, uma vez que a “ratio legis”, na hipótese, é a de amparar aqueles que, em vida do contribuinte, viviam na sua dependência econômica, sem meios de prover o próprio sustento.

Nº 163.719 (Recurso “ex officio”) — Capital — Recorrente: Juízo de Direito — Apelante: Caixa Beneficente da Guarda Civil de São Paulo — Apelada: Olga Bizarro.

(*Rev. Trib.* — junho — 1968 — vol. 392 — pág. 181.)”

Reza o Acórdão que a Caixa Beneficente da Guarda Civil — na qualidade de apelante — reconhece ser justa a pretensão da companheira do contribuinte falecido, mas a considera sem fundamento legal.

“De fato — prossegue a veneranda sentença — a lei que regula aquela pensão deixou de prever a hipótese ora discutida. O direito cogitado é concedido apenas à “viúva” e a certos parentes do finado contribuinte (art. 25 da lei estadual nº 2.917/37 — fls.). Não obstante, o magistrado estendeu-o à autora por força da analogia. E julgou bem assim.

A “ratio legis” é, no caso, a de amparar aqueles que, em vida do contribuinte, viviam na sua dependência econômica, sem meios suficientes para prover à sua subsistência”.

A autora enquadra-se nessa situação, tendo sido até admitida na Caixa como beneficiária do companheiro, “para gozar dos serviços médicos”. Sendo ele solteiro, só não se casaram porque ela era desquitada, legalmente desde 1953.

Assim, se não há semelhança de “condições legais” entre a autora e a “viúva” que seria contemplada, afigura-se, entanto, impossível negar a semelhança de direitos neste caso. A espécie deve ser decidida, então, sob o comando do ordenamento jurídico geral em função daquela “ratio legis”. Ora, aquêla evoluiu marcadamente, entre nós, no sentido de assegurar à companheira do homem no lar direitos assemelhados aos da espôsa, uma vez demonstrada, como aqui, a situação de fato justificativa. A par das leis de previdência social, a jurisprudência criou êsse direito também fora dos seus lindes e o vem reconhecendo em escala crescente.

(*Rev. Trib.* — junho — 1968 — vol. 392, pág. 181.)”

Desta feita, depara-se-nos a aplicação retroativa da lei com vistas à concessão de benefício à companheira de militar falecido. Trata-se do Recurso Extraordinário nº 67.975 — GB, em que é Recorrente a União Federal e Recorrida Juana Angela Maschi. Oferecemos a Ementa do venerando Acórdão e na íntegra o voto do ilustre Ministro Adalício Nogueira: (93)

“EMENTA — *Montepio militar. Seu caráter alimentar. Interpretação liberal das leis* que o consagram. Contemplação, *in casu*, da concubina de acôrdo com a Lei nº 3.765/60, desde que inexistam beneficiários legítimos do testador. Ausência de infração da lei federal e de dissídio jurisprudencial.

#### VOTO

O SR. MINISTRO ADALÍCIO NOGUEIRA (*Relator*) — Trata-se de um testamento deixado pelo concubino da recorrida, Oficial da Marinha de Guerra do Brasil, que com êle conviveu, na mais perfeita harmonia, no decurso de 22 anos ininterruptos, até a ocorrência da morte daquêle, em novembro de 1958. Naquela manifestação de última vontade, declarou êle que deixava à sua aludida companheira o Montepio a que tinha direito naquela Corporação.

A sentença de primeira instância amparou-lhe a pretensão, condenando a recorrente União Federal a pagar-lhe uma pensão mensal correspondente ao valor mensal do aludido Montepio, a partir da entrada em vigor da Lei nº 3.765, de 4-5-60, permissiva, desde que inexistente beneficiário legítimo, de que seja instituído tal quem o designar a última vontade do instituidor.

Recorreu, porém, a União Federal, argumentando que antes daquela lei, sòmente os apontados no estatuto legal então vigente, que era o Decreto nº 32.389, de 9-3-53, eram admitidos àquele benefício e do mesmo se excluía a concubina.

Interpretando, contudo, liberalmente, a Lei nº 3.765/60, o v. acórdão recorrido aplicou-a, embora retroativamente, à companheira do testador. Fê-lo, com certeza, tendo em vista o caráter alimentar da pensão em aprêço, a visão social da lei e, sobretudo, as tendências francamente protetoras, com que a atual jurisprudência dos Tribunais agasalha as concubinas, artífices, quase sempre, da economia doméstica, com que elas concorrem para a estabilidade do lar comum.

Não há, pois, como falar-se em negativa de vigência da lei, senão na sua mais salutar exegese, tampouco, em dissídio pretoriano, ao invo-

car-se um julgado relativo a contrato de compra e venda e que nada tem a ver com a matéria em debate.

Não conheço do recurso extraordinário.”

Em seguida, sentença que assegura à companheira do homem casado a validade da cláusula que a instituiu beneficiária do seguro de vida — (A.C. nº 18.939 — Volta Redonda —)

Afronta à família legalmente constituída? Decisão arbitrária, face ao art. nº 1.474 do Código Civil?

Posta a questão em tese, o legislador responderá que sim. Analisado o problema nas íntimas implicações sociais e humanas, o juiz argumenta e decide:

“Não resta nenhuma dúvida de que o art. 1.474 do CC não permite a instituição da concubina como beneficiária de seguro de vida. Entretanto, a jurisprudência tem caminhado no sentido de distinguir concubina de companheira, assegurando a esta a validade da cláusula que a institui beneficiária do seguro de vida.

O Dr. 1º Subprocurador, citando o Recurso Extraordinário nº 49.195, do STF, publicado na RF, vol. 197, transcreve o entendimento da Suprema Corte sobre a diferença entre as duas espécies de mulher, da seguinte forma: “Concubina é a amante, é a mulher do lar clandestino, oculto, velado aos olhos da sociedade, como prática de bigamia e que o homem frequenta simultaneamente ao lar legítimo e constituído segundo as leis. Companheira é a mulher que se une ao homem já separado da esposa e que apresenta à sociedade como se legitimamente casados fóssem.”

O caso presente é típico da mulher companheira.

O falecido Francisco de Andrade Almeida, segundo prova de fls., há mais de 20 anos vivia separado de sua legítima esposa, de quem não se conhece o paradeiro e nem mesmo se ainda existe.

Constituiu o seu novo lar, há mais de 15 anos, com D. Antônia Augusta da Silva, com quem viveu maritalmente até sua morte.

Tendo afeto por sua companheira, numa expressão de carinho e de reconhecimento, fez da mesma sua beneficiária no seguro coletivo, junto à Companhia de Seguros de Vida Previdência do Sul.

Se em vida o companheiro se preocupava pelo destino da recorrente, depois de sua morte não pode a Justiça negar cumprimento a uma disposição espontânea de sua última vontade.

Ademais, a esposa não reclamou o prêmio do seguro, o que seria objeto de um estudo.

A Justiça, mais realista que o rei, arraigada ao formalismo da lei, quer impedir que se cumpra a vontade de um morto.

O Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, por suas Câmaras Reunidas, nos embargos da Apelação Cível nº 9.848, assim decidiu: “As vezes o direito está mais nos princípios que na própria lei escrita, obsoleta e divorciada das realidades da vida.”

O ensinamento do relator do acórdão, nos traz a certeza de que ao juiz não cabe julgar a lei, deixando de aplicá-la por amor de sua própria opinião pessoal; cumpre, entretanto, interpretá-la, em ordem a evitar ser injusto.

No presente caso vem em socorro do juiz o papel preponderante da jurisprudência, na verificação e concretização do direito, pois o direito está mais nos princípios do que na lei escrita.

Quando o art. 1.474 do CC, acertadamente, proíbe a instituição de beneficiário de seguro às pessoas que estejam inibidas de receber doação do segurado, o faz na defesa do patrimônio do casal legalmente constituído, com o fito de evitar a exploração da concubina em detrimento da vida conjugal.

No presente caso tal não acontece.

Primeiro, a apelante não é uma concubina e sim uma companheira, cuja distinção acima foi feita; em segundo, não existe o lar conjugal, a vivença do marido com a mulher, pois esta há mais de 20 anos abandonou o lar.

A rigidez da lei tem que ceder ao entendimento da jurisprudência, mais humano e mais atualizado.

Por tais fundamentos: Acorda, a Primeira Câmara do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à unanimidade de votos, em dar provimento à apelação, para, reformando a sentença apelada, conceder o alvará solicitado.

Niterói, 17 de abril de 1969 — PLÍNIO COELHO, presidente e relator  
— RONALD DE SOUZA — ITABAIANA DE OLIVEIRA.

(*Rev. Trib.* n.º 409 — novembro/69 — pág. 351/2.)

No campo da Previdência Social e em matéria de acidente de trabalho o caminho adotado pela jurisprudência é sempre o de entrosamento e interpretação entre a realidade social e humana e o texto legal. É pacífica a adjudicação da pensão à companheira do *de cujus*, inscrita nos termos da lei, se se tratava de homem solteiro, desquitado ou viúvo, como é pacífica a exclusão da concubina ante a existência da esposa legítima. No entanto, muitas vezes, quando a lei específica constitui óbice ao justo equacionamento do caso específico, soluciona-o a jurisprudência, não de acórdão com aquele determinado dispositivo legal, mas em harmonia com os “alevantados propósitos sociais e humanos da legislação previdenciária.” É o que se observa ante o julgamento da Apelação Cível n.º 23.427 — SC, que atribuiu a pensão à companheira, em detrimento da esposa desquitada, mantendo a decisão recorrida, abaixo, parcialmente, transcrita:

“Trata-se de uma ação que objetiva uma declaração da existência de uma relação jurídica da autora com o IAPETC, em virtude da antiga situação de fato que manteve a autora com o ex-contribuinte daquele Instituto, Irineu Rebelo, encontrando fundamento o pedido, segundo vislumbra-se da petição inicial de fls. 2, no art. 2.º, parágrafo único, do Estatuto Adjetivo Civil, para que possa a decisão em caso positivo produzir os efeitos previstos no art. 290, do mesmo Diploma Normativo.



A viúva do falecido, já casada com outro, desde que ficou desimpedida legalmente, não ofereceu contestação, deixando a ação correr à sua revelia. O Instituto ingressou e, na audiência final, sustentou o desca-bimento pedido, nos termos do art. 11 e seguintes da Lei Orgânica da Previdência Social, a qual, como não podia deixar de ser, só reconhece como beneficiários, os que têm a condição legal para essa situação.

E, não fôsse assim, não estaria a autora pedindo em Juízo o reco-nhecimento da sua situação de fato, para poder depois pleitear a inclu-são entre os beneficiários, juntamente com o seu filho caso este faça prova de não exercer profissão remunerada e não haver atingido a idade máxima do limite exigido para a qualidade de pensionista.

Diz Alfredo Buzaid, in "A Ação Declaratória no Direito Brasileiro", ed. de 1943, Liv. Acadêmica, S. Paulo, pág. 178 que, na prova da rela-ção jurídica ou da autenticidade do fato ou documento que se preten-dem reconhecer ou declarar para fins de direito, aplicam-se os princípios processuais de um modo geral, logo estudando de início o disposto no art. 209, do Código do Processo Civil, que outro não é, senão:

*"O fato alegado por uma das partes, quando a outra não o contes-tar, será admitido como verídico se o contrário não resultar do conjunto das provas."*

Ora, pelos documentos juntos à inicial, mormente o de fls. 6, no qual se vê que o falecido reconheceu por escritura pública um filho havido com a A., declarando perante o notário e duas testemunhas, em 20 de setembro de 1962, viver "com a senhora Selma Wanker desde 1933", em concubinato, bem ensejam a aplicação do dispositivo invocado, ou seja, que devem ser consideradas como verdadeiras as afirmações da autora na inicial, não pairando dúvidas de que o extinto muito cedo, isto é, pouco depois do matrimônio separou-se de fato da espôsa, pas-sando a viver com a requerente.

Não declarou em vida essa coabitação ilegítima no Instituto, certamente, por não lhe assistir amparo legal, pois, como bem sustentou o ilustre procurador da entidade, a Lei Orgânica é incisiva. No entanto, a lei é estática e os fatos andam na sua frente. Quase sempre, ela surge para regular os atos, muitas vezes considerados comuns na vida social, que a jurisprudência já consagrou, corroendo o anacronismo de disposições de legislações, que, apesar de não antigas, já estão aquém do desenvol-vimento da vida em sociedade.

Assim, avançando além, atualizando para resolver situações existentes, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, decidindo caso análogo, afirmou, no RE nº 58.169, relatado pelo Min. M. A. Villas Boas, in "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 33, pág. 446, que:

*"Aceita pela instância local a prova de dependência econômica, assiste à companheira do associado de instituição de previdência o direito a pensão, desde que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento."*

(Ementa do "Ementário Forense", nov. de 1965, fichas nº 53/54.)

Fiel à orientação jurisprudencial e ante a lição de Buzaid, acima citada, deve êste Juízo declarar a requerente beneficiária do falecido, mesmo porque, corroborando com a assertiva do alegado na inicial, pela certidão do Sr. Oficial de Justiça da Comarca de Itajaí, onde foi citada a ré (fls. 17), verifica-se já estar ela com o nome do nôvo marido, pouco tendo ligado à memória do falecido Irineu Rebelo, o que dá a presunção da velha separação do casal e, conseqüentemente, da vivência como se casados fôsem, da A. com o extinto por longos anos, como afirmou. Não se diga que está querendo êste Juízo oficializar o concubinato, equiparando-o ao casamento. Não, disto seria incapaz o prolator desta. O que se está procurando corrigir é a desatualização da legislação previdencial; durante muitos lustros com um homem, como o caso dos autos, presume-se com desgaste físico para merecer o amparo de uma pensão, visto o ter ajudado com o seu trabalho para levar a vida útil à coletividade, prestando o serviço ao empregado que, pela sua natureza, o filiou ao IAPETC.

Quanto ao filho, existe a certidão de reconhecimento nos autos às fls. 6, e, provadas as demais condições exigidas para fazer jus a pensão, só resta também ser concedido o benefício.

Por todos êstes fundamentos e, mais atendendo ao que dos autos consta e aos princípios de direito aplicáveis à espécie—

*Ex Potestate Legis:*

III — JULGO procedente a presente ação a fim de reconhecer e declarar nos termos do art. 2.º, parágrafo único do Código do Processo Civil, para os efeitos do art. 290 do mesmo Estatuto Adjetivo, a autora, D. Selma Wanker, e, se fôr o caso, seu filho José Carlos Rebelo, beneficiários do falecido Irineu Rebelo, devendo serem inscritos no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, para fins pensionais, o que faço com apoio na fundamentação desta.

(Vide nota nº 90.)

Cabível fazer referência aos votos dos senhores Ministros do Tribunal Federal de Recursos: Ministro Henrique D'Avila (Relator) — pela manutenção da sentença recorrida — que se lhe afigura acertada e jurídica pois “Assegura ela direito à pensão a uma dedicada companheira do segurado, que com êle viveu longos anos, ajudando-o na labuta quotidiana, com êle partilhando das agruras da vida e proporcionando-lhe descendência.”; Ministro Antonio Neder (Vogal): sentença acorde com a anterior “por causa das peculiaridades do caso concreto, visto que a apelada vivia concubinada com o falecido Irineu Rabelo, e que a mulher dêste, por sua vez, vivia concubinada com outro, com o qual recentemente se casou, donde parecer justo que se deva conceder o benefício à apelada, embora sua situação de concubina. Aplicada, no caso, a letra da lei, dar-se-ia a aberração de o amante da mulher do falecido Irineu vir a beneficiar-se do esforço dêste.” Ministro Amarílio Benjamin, voto (vencido) contrário à sentença recorrida. No caso, o Magistrado deixa de seguir a orientação que o tem levado a procurar atender a situações especiais, por encontrar óbice intransponível nas disposições da lei (Vide nota nº 90.)

No caso da Apelação Cível nº 27.924—RJ vale-se, igualmente, a jurisprudência dos propósitos sociais e humanos implícitos na legislação previdenciária. Trata-se da atribuição da pensão, por morte do segurado, à sua companheira — mulher casada que fôra abandonada pelo marido. Pôsto o problema ante a letra da lei, a solução se nos afigura estranha. Estudado dentro do espírito da legislação social, parece-nos resolvido segundo os seus mais altos princípios. É o que se infere da leitura do voto prolatado pelo senhor Ministro Márcio Ribeiro:

“A autora separou-se de seu legítimo espôso, aos dois meses de seu casamento, e durante 27 anos conviveu *more uxorio* com o falecido, que, aliás, em sua carteira profissional a havia declarado sua beneficiária e dependente econômica.

Do marido ela não teve notícia. Não sabe mesmo se vive ainda.

Essa situação de fato perfeitamente definida em justificação administrativa, perante o próprio réu, deveria ter levado ao deferimento do pedido.

A legislação trabalhista tem equiparado a companheira à espôsa outorgando-lhe os mesmos direitos desta sempre que as duas não entrem em concorrência.

Na espécie, o segurado era solteiro e de sua convivência com a autora só possuía um filho, já maior.

Assim, à data de sua morte, não tinha qualquer dependente por relação de parentesco.

Evidentemente a Lei Orgânica não sancionou o adultério, fazendo prevalecer o direito da concubina sobre o da espôsa legítima, com quem o segurado convivesse ou de quem estivesse separado por culpa própria.

Mas aqui não se trata dessa situação de confronto entre os direitos da dependente legítima e da ilegítima.

Quanto ao entendimento de que a assistência não deveria ser prestada pelo Estado porque competia ao legítimo espôso, incorre em formalismo incompatível com a finalidade da lei.

Se a LOPS, através de seu artigo 11, §§ 1º e 2º, procurou atender a sorte de quem simplesmente viva sob a dependência econômica do segurado, é evidente que à companheira, embora casada, que esteja efetivamente nessa situação de dependência não pode ser recusada a condição de beneficiária ou dependente por designação.

O órgão de previdência só escaparia do dever de assisti-la se provasse que ela dispunha da assistência do marido.

Da própria necessidade de assistência à simples companheira, reconhecida de um modo geral nas leis trabalhistas, decorre a presunção de que a instituição do casamento não anda bem ou nem sempre anda bem.

Não estaria, pois, de acôrdo com a finalidade social da LOPS a interpretação de que, sendo casada, a companheira do segurado estaria amparada pelo casamento.

Como ponderou o Juiz:

“Estaria frustrada tôda essa legislação que visa à Justiça Social — e em que o Brasil é um dos países mais avançados — se viéssemos a negar a uma companheira de 28 anos, como no caso presente, o benefício da pensão que o segurado instituiu em seu nome, regularmente, e para a qual contribuiu, durante os mesmos anos, com o produto do seu trabalho. O Estado aceitou a inscrição da autora como beneficiária de seu segurado, e dêle recebeu contribuições para a formação do pecúlio a ela destinado. Firmou um contrato e está obrigado a cumpri-lo. O Estado deve, como contraprestação, pagar pensão à beneficiária. A lei não pode ser aplicada rigidamente e em tese. Há de ser interpretada e ajustada a cada caso, respeitados os seus aspectos humanitário e social, tanto mais quanto, em casos como êste, foram atendidos os seus requisitos.”

“Da sentença divirjo apenas na parte que admitiu a correção monetária, sem lei específica que a autorizasse.

Dou, pois, provimento, em parte, aos recursos apenas para substituir a correção monetária, admitida para as prestações em atraso, por juros legais da mora.”

(Vide nota nº 90.)

Situação, igualmente peculiar, apresenta a A.C. nº 21.227-RS, julgada em 11-12-70, pelo TFR. Trata-se da outorga da pensão à concubina de segurado falecido, casado e que não se tinha separado da espôsa. Vejamos os fatos constantes do Relatório do Senhor Ministro Décio Miranda:

“A autora, apelante, depois de ter vivido cêrca de quarenta anos com o segurado do INPS, com quem teve cinco filhos, moveu esta ação contra o Instituto, a que também ofereceu contestação a viúva do segurado, dêle separada desde então.

O Juiz de Direito, Dr. Bonorino Buttelli, julgou improcedente a ação, porque o mandado deixara de promover o desquite ou de exonerar-se de alimentos na forma do art. 234 do Código Civil.

Ficou, assim, assegurada a pensão previdenciária à espôsa, além da aposentadoria por invalidez que ela granjeara por emprêgo exercido após a separação do casal, fls. 95.

Apelou a autora.

A Subprocuradoria-Geral da República se pronunciou a fls. 144.

É o relatório.”

Votando, o Ministro Relator nega provimento à apelação nos têrmos seguintes:

“Se pudesse julgar só pelo sentimento comum de justiça, daria razão à autora apelante.

Mas estou adstrito aos têrmos da lei civil e da lei previdenciária, e nenhuma destas me autoriza a substituir pela companheira a espôsa separada do marido, que não foi convencida judicialmente, e pelo marido, da culpa da separação.

É certo que, em caso semelhante, na Apelação Cível nº 28.335, julgado na sessão de 14-4-70, fiquei vencido, favorecendo à companheira os

votos dos Srs. Ministros Jarbas Nobre, revisor, e Godoy Ilha. Mas, *data venia*, ainda não encontrei na lei abono para essa solução."

O Sr. Ministro Jarbas Nobre dá provimento ao recurso, acompanhando-lhe o voto o Senhor Ministro-Presidente Godoy Ilha:

"Reformo a sentença.

O segurado do INPS viveu em estado de casado com a A., cêrca de 40 anos e com ela teve 5 filhos.

Esta foi a sua família e, assim, a que merece ser protegida.

Quero que o fato de o *de cujus* não se ter desquitado de sua legítima mulher, não é suficiente para que se negue o que a A. pretende.

De lembrar-se que neste País só os componentes da classe média para cima regularizam a separação de casal. Os da classe assalariada simplesmente se separam. Como no caso presente."

Provida, portanto, a apelação e outorgada a pensão à concubina, segundo a EMENTA:

"Concubina. Concubinato que durou cêrca de 40 anos e do qual resultaram 5 filhos. Segurado falecido, que era casado, da espôsa não se tendo desquitado. Ante a realidade dêste País em que só os componentes da classe média para cima regularizam a separação do casal, outorga-se a pensão à concubina." (90)

Somamos, por fim, aos casos supra-relatados, mais um, de especial interesse, apreciado pela Justiça do Rio Grande do Sul e apresentado por Teófilo Cavalcanti Filho em "síntese de rara felicidade" segundo expressões de Moura Bittencourt (*Fôlha da Tarde* de 23-4-67) sôbre a união livre perante os Tribunais:

"... Trata-se de uma mulher que há vários anos chegou ao Brasil, vinda da Europa, na companhia de um determinado cidadão. Os únicos bens que traziam era uma mala de roupas. Para dormir, adquiriram uma cama de solteiro e a transformaram em leito comum. O homem, pouco depois, conseguiu emprêgo numa oficina, enquanto a mulher cuidava dos afazeres domésticos. Através do esforço comum foram adquirindo móveis e utensílios. Algum tempo depois, adquiriram um terreno, onde, com as mesmas dificuldades, construíram uma casa. Prosseguindo numa vida de trabalho e de economia, compraram um automóvel. Assim viveram durante doze anos, trabalhando e economizando, num esforço comum.

Ao cabo dos doze anos, o homem veio a conhecer outra mulher, da qual se enamorou e com quem resolveu casar-se. Por êsse motivo, abandonou a companheira, fazendo antes entrega a esta de alguns bens existentes na casa. Não se conformou a companheira com a partilha feita e foi bater às portas da Justiça. Lembrou ao juiz que, de acôrdo com a pacífica jurisprudência dos nossos Tribunais, no concubinato existe uma sociedade de fato. Viviam, ela e o seu companheiro, em situação concubinária. Assim, no caso, uma sociedade dessa natureza existia. Portanto, podia reclamar a dissolução da sociedade, procedendo-se a partilha, entre ambos, de todo o patrimônio que tinha sido

construído pelos dois, sendo-lhe destinada a parcela a que tinha direito, em virtude do esforço que havia despendido para amealhá-lo.

O juiz de primeira instância deu inteira razão à mulher. Mas o homem não se deu ainda por vencido. Apelou para o Tribunal e, ao fazê-lo, negou tivesse havido sociedade de fato entre ambos. A mulher — acentuou — trabalhava apenas em sua casa, nas lides domésticas, sendo que nem mesmo nesse mister era considerável a sua contribuição, porquanto êle, nos dias úteis, fazia as refeições em seu negócio e lá até pernoitava. Tal argumentação, todavia, não convenceu o Tribunal.

Ao contrário, convencido ficou êsse de que os bens tinham sido fruto do esforço comum dos dois. O fato de, eventualmente, fazer o companheiro refeições no local de trabalho não afastava o esforço da companheira, na residência, e quanto ao pernoite fora de casa, ao que ficara comprovado, era esporádico.

Quanto ao argumento de que, para o reconhecimento da sociedade de fato, não basta que a concubina trabalhe em casa, pois é necessária a cooperação material e eficiente dela na aquisição dos bens, cumpre ponderar que a função essencial da mulher reside no lar. A ausência da dona-de-casa se traduz num considerável aumento de tôdas as despesas. Se o trabalho doméstico da mulher civilmente casada é valioso, motivo não há para que se desmereça o da concubina. Inúmeros são os arestos que reconhecem que entre os concubinos pode surgir uma comunhão de vida que envolve uma comunhão de interesses.

No entrosamento das atividades, cada qual em seu setor (a mulher, no lar, zelando pelas coisas do companheiro, por sua saúde, por sua alimentação, estimulando-o em suas economias, dando-lhe alento para o trabalho; o concubino na atividade profissional, sem preocupações outras, além de seu negócio) arma o elemento de progresso e de riqueza de ambos. Não é preciso que a mulher trabalhe com as ferramentas da oficina, nem com a enxada do campo. Seria exigir para um amparo jurídico infrações contra a natureza feminina. Admite-se a colaboração no lar, nas condições acima referidas, e dessa colaboração deduz-se o direito à partilha, sem necessidade de se esmiuçar a prova em relação a esta ou àquela aquisição dos bens". Diante dessas ponderações, o Tribunal reconheceu o direito da companheira a partilhar dos bens comuns e mandou proceder à divisão."

De igual modo, tem a jurisprudência superado o formalismo legal, no tocante à qualificação da companheira como dependente do segurado, desde que o ânimo de qualificá-la como tal ressalte de outros meios de prova. É o que nos revelam as ementas que passamos a transcrever:

STF — Rec. Mand. Seg. nº 14.330—PE

EMENTA: Companheira ou concubina: Se não foi designada como dependente do contribuinte da Previdência Social, na forma do art. 14, IV e § §, do Decreto nº 48.959-A, que regulamentou a Lei Orgânica da Previdência Social, mas figura como beneficiária dêle, a título de espôsa, na carteira profissional, tem direito a inscrição *post mortem* (Aplicação do art. 46, b, da CLT)" (RTJ nº 36 — maio/66 — pág. 437.)

TFR — AC nº 19.348—GB

EMENTA — A falta do reconhecimento do dependente, por escrito, não impede a declaração judicial de seu direito à pensão deixada pelo segurado, com base em outras provas. (RF v. 223 — 1968 — pág. 118.)

STF — RE nº 53.169—MA

EMENTA — Companheira. Direito à pensão. Prova de dependência aceita pelo juiz e reafirmada pelo Tribunal Federal. Embargos incabíveis. Agravo não provido. (DJ de 11-5-66.)

TFR — AC nº 24.395—GB

EMENTA — Companheira. Pensão. Para efeito de assistência social, nossas leis equiparam a esposa legítima à companheira. A simples posse do estado de casado é considerado como meio de prova do casamento, com efeitos retrooperantes. (DJ de 28-2-69.)

TFR — Ac nº 25.372—GB

EMENTA — Previdência Social. Pensão à companheira. Falecido o segurado, não pode a sua companheira ser privada da pensão previdenciária, apenas por não ter sido inscrita em vida pelo *de cujus*, que, em seu favor se manifesta expressamente antes de falecer. (DJ de 2-12-69.)

STF — RE nº 69.548—MG

EMENTA — “Provado de qualquer modo que a concubina conviveu, como companheira com o acidentado e dele teve filhos, é de se lhe concederem os benefícios do seguro. Interpretação razoável do art. 11 do Decreto-lei nº 7.036, de 10-11-44. Recurso Extraordinário de que não se reconheceu.” (Aud. de Publ. de 11-11-1970.) (Vide nota n.º 93.)

TFR — AC nº 27.790—SP

EMENTA — A lei Previdenciária beneficia a concubina, desde que fique provado que ela vive na dependência econômica do segurado falecido. (DJ de 17-11-70.)

TFR — AC nº 28.184—GB

EMENTA — A concubina tem direito à percepção de benefícios previdenciários quando outorgados em testamento pelo segurado desquitado. (DJ de 2-7-71.)

Se mais pesquisássemos, maior número de peças encontraríamos, responsáveis pela harmonia desse notável mosaico que nossa jurisprudência vai compondo no trabalho de cada dia: a preencher lacunas, a sanar falhas, a clarear a lei nos pontos obscuros, a equacionar problemas inevitáveis, e que, por isso mesmo, não desapareceriam se colocados à margem, mas se acumulariam, desordenadamente, encaminhando-se para soluções, também, extralegais.

Isto pôsto, podemos concluir que o Direito brasileiro assume ante o concubinato atitude de rara inteligência: informado por princípios morais e religiosos — em função da família — repudia-lhe a instituição; movido por princípios humanitários e sociais — em função da criatura humana — atribui-lhe, criteriosamente, determinados efeitos jurídicos.

## NOTAS

- (1) PINA, Rafael de — “Diccionario de Derecho” — Segunda Edición Revisada y aumentada por Rafael de Pina Vara — Editorial Porrúa, S.A. — México — 1970 — pág. 105.
- (2) Vide: PEREIRA, Caio Mário da Silva — “Concubinato — sua moderna conceituação” — *in* “Revista Forense” — vol. 190 — 1960 — pág. 14.
- (3) “La Liquidation des Biens des Concubins” — Paris — Librairie Général de Droit et de Jurisprudence — 1968 — pág. 7.
- (4) “Concubinato — sua moderna conceituação” — *in* “Revista Forense” — Vol. 190, 1960 — págs. 13 a 17.
- (5) GOMES, Orlando e CARNEIRO, Nelson — “Do reconhecimento dos filhos adulterinos” — Edição Rev. For. 1958 — pág. 89.
- (6) “Novíssimo Digesto Italiano” — vol. III — pág. 1.052.
- (7) “Historía de las Instituciones de la antigüedad” — Tradución y notas por F. Tomas y Valiente — Aguilar — pág. 444.
- (8) “Direito e Guarda do Filho Menor (Doutrina, Legislação e Jurisprudência)” — Editôra Alba Limitada — R. de Janeiro — GB — pág. 157.
- (9) “Novíssimo Digesto Italiano” — Vol. III — pág. 1.053.
- (10) Ob. cit. pág. 482.
- (11) Artigo citado *in* “Revista Forense” — vol. 190 — 1960 — págs. 13 a 17.
- (12) “Grand Larousse Encyclopédique” — vol. 3 — pág. 363.
- (13) SABINO JUNIOR, Vicente — ob. cit. pág. 159.
- (14) DEMAIN, Bernard — “La Liquidation des Biens des Concubins” — Paris — Librairie Général de Droit et de Jurisprudence — 1968 — pág. 4.
- (15) Idem, idem — pág. 5/6
- (16) *In* “Concubinato e Terceiros” — Angelo Mário C. E. Trigueiros — “Revista dos Tribunais” — 389 — março — 1969 — pág. 18.
- (17) DEMAIN, Bernard — ob. cit. pág. 6/7.
- (18) “Vers une Réforme du Droit de la Filiation” — *in* — “Recueil Général des Lois et de la Jurisprudence et Répertoire Commaille” — 9 — 15 Mai 1971 — Librairie du Journal des Notaires et des Avocats — pág. 305/6.
- (19) “Recueil Dalloz — Sirey” — 1971 — 16e. Cahier — 28 avril 1971 — pág. 19 e 102.
- (20) “Revue Trimestrielle de Droit Civil” — Editions Sirey — Juillet — Septembre — 1969 — pág. 568.
- (21) “Recueil Dalloz — Sirey” — 18 mars. 1970 — 11e. Cahier — Jurisprudence — pág. 201.
- (22) “Annuaire de Législation Française et Étrangère” — 1969 — Centre National de la Recherche Scientifique — Royaume Uni — III — Droit Privé — págs. 613/15.
- (23) “Droit Social” — nº 9/10 — Septembre — Octobre — 1969 — Librairie Sociale et Economique — *in* “Le Livre Blanc du Gouvernement Britannique sur la Réforme de la Sécurité Sociale” — par Jean Hasse — pág. 533.
- (24) “Bureau International du Travail” — Série Législative — 5/1968 — Sal. 1 — págs. 9/10 e 26.
- (25) “Seguridad Social” — Ano XIII — Nºs 26-27 — Época III — Março-Junio — 1964 — México, D.F. — pág. 89.
- (26) “Annuaire de Législation Française et Étrangère — 1966 — Centre National de Recherche Scientifique — pág. 358.
- (27) “Bureau International du Travail — Série législative — 1970 — Norvège 1 — pág. 49.
- (28) Idem, idem, pág. 34/35/36.
- (29) Kourilsky Ch. — “Le Nouveau Code du Mariage et de la Famille de la R.S.F.S.R.” — *in* “Revue Internationale de Droit Comparé — Paris — Societé de Législation Comparé — 22ème année — nº 3 — Juillet-septembre.
- (30) FERNANDES, Alceu Cordeiro — “A Projetada Reforma do Código Civil” *in* “Revista Forense” — 217 — 1967 — pág. 31.



- (31) SUNDBERG, Jacob W. F. — "Marriage or no Marriage. The directives for the revision of swedish family Law — in "The International and Comparative Law Quarterly" — vol. 20 — Part. 2 — april 1971 — 4th series — págs. 233/238.
- (32) Vide "Rev. de Informação Legislativa" — Ano 1 — Nº 1 — pág. 69 — "Indissolubilidade do Casamento nas Constituições Brasileiras".
- (33) "Casamento — Concubinato — Sucessão — Sociedade de Fato" — in "Revista Forense" — 229 — 1970 — págs. 29/33.
- (34) "Código Civil Brasileiro Interpretado" — vol. XXIV — 8ª Edição — Livraria Freitas Bastos — 1963 — pág. 51.
- (35) In ob. supra, pág. 51.
- (36) Ob. cit. págs. 51/2.
- (37) Os trabalhos do Projeto nº 3.263/65 basearam-se no Anteprojeto (da autoria do Professor Orlando Gomes, da Universidade da Bahia), publicado no *Diário Oficial* da União de 8 de abril de 1963, Anteprojeto que, já elaborado, foi confiado aos Professores Caio Mário da Silva Pereira, Sylvio Marcondes e Theophilo de Azeredo Santos; os citados trabalhos em torno do Projeto foram presididos pelo Professor Orosimbo Nonato, secretariados pelo Professor Francisco Luiz Cavalcanti Horta, Secretário Executivo do Serviço de Reforma de Códigos, e contaram com a assistência do Juiz Graccho Aurélio Sá Vianna Pereira de Vasconcelos, representante da associação dos Magistrados do Estado da Guanabara. A Comissão realizou 43 sessões com a presença de todos os membros. Foi designada por Portaria de 30 de abril de 1963, publicada no *Diário Oficial* de 10 de maio de 1963. Publicação do Projeto: Suplemento n.º 162 do DCN (S.I.) de 30 de outubro de 1965.
- (38) DCN (S.I.) — Suplemento nº 162 — 30-10-65 — págs. 29 e 31.
- (39) Vide "Revista de Informação Legislativa — Junho — Ano III — Nº 10 — pág. 151. in "O Divórcio e o Projeto do Novo Código Civil" — Rogério Costa Rodrigues.
- (40) Idem, idem, pág. 152.
- (41) Idem, idem, págs. 169 e 170.
- (42) Decreto nº 2.681, de 7-12-1912, "Regula a responsabilidade Civil das estradas de ferro".

.....

Art. 22 — No caso de morte, a estrada de ferro responderá por tôdas as despesas e indenizará, a arbitrio do juiz, todos aquêles aos quais a morte do viajante privar de alimento, auxílio ou educação. (Leis do Brasil — vol. 1 — 1912 — página 285.)

- (43) GOMES, Orlando e CARNEIRO, Nelson — "Do Reconhecimento dos Filhos Adulterinos" — Edição Forense — 1958 — pág. 98.
- (44) Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.
- "Cria em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no País uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados."

.....

Art. 26 — No caso de falecimento do empregado aposentado ou do ativo que contar mais de 10 anos de serviços efetivos nas respectivas empresas, poderão a viúva ou viúvo inválido, os filhos e os pais e irmãs, enquanto solteiras, na ordem da sucessão legal, requerer a pensão à caixa criada por esta lei." (Leis do Brasil, vol. 1, 1923, pág. 126.)

- (45) Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931.

"Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões."

.....

Art. 31 — Em caso de falecimento do associado ativo ou do aposentado que contar cinco ou mais anos de serviço efetivo, terão direito a pensão os membros de sua família.

§ 1º — Para os fins da presente lei, consideram-se membros da família do associado, para fazerem jus a pensão, na ordem sucessiva abaixo indicada, se tiverem vivido, até a morte do mesmo, na sua dependência econômica exclusiva:

1º — mulher, marido inválido, filhos legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente;

2º — pai inválido e mãe viúva;

3º — irmãs solteiras.

§ 2º — A existência de beneficiários de uma qualquer das classes enumeradas no parágrafo 1.º exclui do benefício qualquer dos membros das classes subseqüentes.

§ 3º — O associado que não tiver herdeiro na forma do presente artigo poderá, mediante declaração expressa, do seu próprio punho, com testemunhas, firma reconhecida e registro respectivo, instituir herdeiro, para o fim deste artigo, outro parente do sexo feminino, até 3.º grau, devidamente comprovado que viva sob sua exclusiva economia.

(46) "Regulamento para a execução dos serviços médicos-hospitalares das Caixas de Aposentadoria e Pensões a que se refere o Decreto nº 22.016, dessa mesma data."

Art. 1º — Socorros médicos e hospitalares de que trata o parágrafo único do art. 23 do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, alterado pelo de nº 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, serão prestados aos associados das Caixas de Aposentadoria e Pensões e aos membros de suas famílias pela forma e nas condições previstas no presente regulamento.

Art. 2.º — O benefício de que trata o art. 1.º compete ao associado, em serviço ativo, que estiver contribuindo com os descontos a que é obrigado, e aos membros de sua família, se viverem na sua exclusiva dependência econômica, assim considerados: mulher, marido inválido, filhos e filhas legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente, aqueles até à idade de 16 anos e estas quando solteiras: pai inválido e mãe viúva, e irmãs solteiras.

Parágrafo único — Faz-se mister, para a concessão dos socorros médicos e hospitalares, que os beneficiários estejam devidamente inscritos nas secretarias das Caixas na conformidade do art. 42, e seus parágrafos do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. ("Coleção das Leis do Brasil" — vol. IV — 1932 — pág. 385.)

(47) DECRETO Nº 22.872, DE 29 DE JUNHO DE 1933.

"Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento, e dá outras providências."

Art. 55 — Têm direito a pensão, desde o dia do falecimento do associado, as pessoas de sua família, na ordem seguinte:

1º — viúva, viúvo inválido, em concorrência com os filhos;

2º — filhos legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente;

3.º — viúva, em concorrência com os pais do associado, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do mesmo;

4º — mãe viúva e pai inválido, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do associado;

5º — irmãs solteiras e irmãos inválidos, nas condições do número precedente.

§ 1º — Se do associado, aposentado ou ativo, que falecer, houver filhos órfãos de mais de um matrimônio, a pensão será dividida igualmente entre todos e entregue aos seus representantes legais.

§ 2º — A existência de herdeiros de uma das classes enumeradas neste artigo exclui do benefício qualquer dos enumerados nas classes subseqüentes, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior.

§ 3º — O associado que não tiver herdeiros poderá, mediante declaração do seu próprio punho, com testemunhas, firma reconhecida e registro no Instituto, designar como beneficiário, para o fim deste artigo, determinada pessoa que viva sob a sua dependência econômica exclusiva, a qual perceberá a importância correspondente à metade da pensão.

Art. 58 —

§ 1º — No caso do § 3º do art. 55, extingue-se o direito a pensão para pessoa do sexo feminino, quando contrair núpcias ou, tendo completado vinte e um anos de

idade, exercer profissão remunerada. Tratando-se de pessoa do sexo masculino, extingue-se esse direito depois de completar dezoito anos de idade ou, no caso de pessoa inválida, quando cessar a invalidez.

(Leis do Brasil — vol. 2 — 1.933 — págs. 596/624.)

(48) DECRETO N.º 24.273, DE 22 DE MAIO DE 1934.

“Cria os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, dispõe sobre o seu funcionamento, e dá outras providências.”

Art. 13 — No caso de falecimento do associado aposentado, ou do ativo que tiver pago dezoito ou mais contribuições mensais ao Instituto, terão direito a pensão, desde o dia do falecimento do associado, as pessoas de sua família, na ordem seguinte:

- 1.º — viúva, viúvo inválido, em concorrência com os filhos;
- 2.º — filhos legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente;
- 3.º — viúva, em concorrência com os pais do associado, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do mesmo;
- 4.º — mãe viúva e pai inválido, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do associado;
- 5.º — irmãs solteiras e irmãos inválidos, nas condições do número precedente.

§ 1.º — Existindo filhos de mais de um matrimônio, a parte da pensão que cabe aos filhos será dividida igualmente entre todos e entregue aos seus representantes legais.

§ 2.º — A existência de herdeiros de uma das classes enumeradas neste artigo exclui do benefício qualquer dos subseqüentes, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior.

§ 3.º — O associado que não tiver herdeiro nas condições deste artigo poderá, mediante declaração do próprio punho, com testemunhas, firmas reconhecidas e registro no Instituto, designar como beneficiário, para ter direito a pensão, determinada pessoa que viva sob a sua dependência econômica exclusiva. (Leis do Brasil — vol. 2 — 1934 — págs. 911/912.)

(49) DECRETO N.º 24.615, DE 9 DE JULHO DE 1934.

“Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.”

Art. 10 — No caso de falecimento do associado aposentado, ou do ativo, e desde o dia em que o óbito ocorrer, terão direito a pensão as pessoas de sua família, na ordem seguinte:

- 1.º — viúva, ou viúvo inválido, em concorrência com os filhos;
- 2.º — filhos legítimos, legitimados, naturais (reconhecidos ou não) e adotados legalmente;
- 3.º — viúva, em concorrência com os pais do associado, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do associado;
- 4.º — mãe viúva e pai inválido, desde que vivam sob a dependência econômica exclusiva do associado;
- 5.º — irmãs solteiras e irmãos menores ou inválidos, nas condições do número precedente.

§ 1.º — No caso de existirem filhos de mais de um matrimônio, a parte da pensão que cabe aos filhos será dividida igualmente entre todos e entregue aos seus representantes legais.

§ 2.º — A existência de herdeiros de uma das classes enumeradas neste artigo exclui do benefício qualquer dos subseqüentes, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior.

§ 3.º — O associado que não tiver herdeiros nas condições deste artigo poderá, mediante declaração do próprio punho, com testemunhas, firma reconhecida e

registro no Instituto, designar como beneficiária, para ter direito a pensão, determinada pessoa que viva sob a sua dependência econômica exclusiva.

(Leis do Brasil — vol. 4 — 1934 (1ª parte) pág. 548.)

(50) DECRETO N.º 24.637, DE 10 DE JULHO DE 1934.

“Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, e dá outras providências.”

.....  
 Art. 20 — Em caso de morte, a indenização consistirá em uma soma calculada entre o máximo de três anos e o mínimo de um ano de salário da vítima, e salvo a hipótese do art. 23, será paga de uma só vez, na forma dos parágrafos seguintes.

§ 1.º — Na base do salário de três anos:

a) à esposa ou ao marido, total e permanentemente inválido, a metade da indenização; e aos filhos menores de 21 anos a outra metade, na conformidade do direito comum;

b) na falta do cônjuge sobrevivente, aos filhos menores, quando em número de três ou mais, sendo a indenização repartida entre eles, em partes iguais.

§ 2.º — Na base do salário de dois anos:

a) ao cônjuge sobrevivente, quando não existirem filhos;

b) aos filhos menores, na falta de cônjuge sobrevivente, quando em número inferior a três;

c) aos filhos maiores, na falta de cônjuge sobrevivente, quando não possam prover à sua subsistência, por incapacidade física ou mental; e, neste caso, para o efeito da indenização, repartida segundo o § 1.º deste artigo, alíneas a e b, serão equiparados a menores;

d) aos pais da vítima, na falta de cônjuge sobrevivente, de filhos menores ou de maiores incapazes, quando não possam prover a sua subsistência, por incapacidade física ou mental, e vivam às expensas da vítima.

§ 3.º — Na base do salário de um ano: a pessoa cuja subsistência esteja a cargo da vítima — somente no caso em que a indenização não deva ser paga a pessoas enumeradas nas alíneas dos §§ 1.º e 2.º

§ 4.º — Para os efeitos desta lei, equiparam-se aos legítimos os filhos naturais e à esposa a companheira mantida pela vítima, que hajam sido declarados na carteira profissional.

(51) Gomes, Orlando e Carneiro, Nelson — “Do Reconhecimento dos Filhos Adulterinos” — Edição Forense — 1958 — pág. 100.

(52) LEI N.º 367, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1936.

“Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências.”

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....  
 Art. 9.º — Para os efeitos desta lei, são considerados beneficiários, na ordem das letras seguintes e desde que dependam economicamente do associado:

a) a viúva, o viúvo inválido, os filhos de qualquer condição, menores ou inválidos;

b) mãe ou pai inválido;

c) irmãos menores ou inválidos;

d) a pessoa sem relação de parentesco prevista neste artigo expressamente designada, na falta de beneficiários especificados.

(Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Lei, Regulamento e Legislação posterior relativa ao I.A.P.I. — 1951 — Homero Senna — págs. 5, 6 e 7.)

(53) DECRETO N.º 1.918, DE 27 DE AGOSTO DE 1937.

“Aprova o Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.”

O Presidente da República, dando cumprimento ao que no artigo 24 dispõe a Lei n.º 367, de 31 de dezembro de 1936, que cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, e usando da atribuição que lhe confere o art. 56, inciso 1.º, da Constituição, decreta:

Art. 1.º — Fica aprovado o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que a este acompanha, assinado pelo Ministro de Estado dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio, para execução do que prescreve a primeira parte do art. 24 da Lei n.º 367, de 31 de dezembro de 1936.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1937, 116.º da Independência e 49.º da República. — GETULIO VARGAS — Agamemnon Magalhães — Arthur de Souza Costa — Marques dos Reis.

**REGULAMENTO DO INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS INDUSTRIÁRIOS A QUE SE REFERE O DECRETO N.º 1.918, DESTA DATA.**

### CAPÍTULO I

#### *Do Instituto e seus Fins*

#### SEÇÃO III

#### *Da Inscrição dos Beneficiários*

Art. 21 — Juntamente com sua própria inscrição, na forma da alínea a do art. 18, deverá o associado fazer a inscrição de seus beneficiários.

Art. 22 — Para os efeitos do presente regulamento, são considerados beneficiários, na ordem das alíneas seguintes, desde que dependam economicamente do associado:

- a) a mulher, ou marido inválido, e os filhos, de qualquer condição, menores de 18 anos ou inválidos;
- b) a mãe, ou o pai inválido;
- c) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos;
- d) na falta dos beneficiários acima especificados, qualquer pessoa expressamente designada, a qual, se for do sexo masculino, deverá ser menor de 18 anos ou inválida.

A designação prevista nesta alínea deve ser feita, de preferência, perante o próprio Instituto, admitindo-se, todavia, que o seja também na Carteira Profissional ou em qualquer outro documento reconhecidamente idôneo. (Nota do texto.)

(Publicação *supra*, pág. 15.)

#### (54) DECRETO N.º 5.493, DE 9 DE ABRIL DE 1940

“Aprova o novo regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.”

### (TÍTULO IV — Seção V)

### CAPÍTULO XV

#### *Dos Beneficiários dos Segurados*

Art. 162 — Consideram-se beneficiários dos segurados, para os efeitos do presente regulamento, os enumerados na ordem das alíneas seguintes:

- a) a viúva, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, menores de dezoito anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição ou idade;
- b) a mãe assistida e o pai inválido, concorrendo com a viúva ou o marido inválido, quando não houver filhos;

§ 1.º — Os beneficiários designados nas alíneas b e c devem viver sob a dependência econômica do segurado.

Do mesmo modo, o cônjuge desquitado só terá direito a pensão se na sentença do desquite lhe for assegurada a percepção de alimentos.

§ 2.º — Não existindo beneficiários especificados na alínea *a* deste artigo, ou não havendo inscrição de beneficiários das alíneas *b* e *c*, poderá o segurado inscrever pessoa que viva sob sua dependência econômica, a qual, se fôr do sexo masculino, deverá ser menor de dezoito anos ou inválida.

Art 163 — Só se consideram beneficiários aquêles inscritos nos termos do disposto no art. 17.

Parágrafo único — Os beneficiários de que trata o § 2.º do artigo anterior só serão reconhecidos como tais, quando inscritos em vida pelo próprio segurado.

Art. 164 — A existência de beneficiários de uma das classes enumeradas no art. 162 exclui do benefício qualquer dos subseqüentes. (D.O. 12-4-40, ret. D.O. 5-9-40.)

(55) DECRETO-LEI N.º 7.036, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1944

### CAPÍTULO III

#### *Dos Beneficiários*

Art. 11 — São considerados beneficiários do acidentado, na ordem em que vão enumerados:

*a)* a esposa, mesmo desquitada ou separada, desde que não o seja por vontade ou culpa sua, ou o espôso inválido, em concorrência com os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição ou idade;

*b)* a mãe e o pai inválido, quando viverem sob a dependência econômica da vítima, na falta de filhos e de esposa;

*c)* qualquer pessoa que viva sob a dependência econômica do acidentado, no caso de não existirem beneficiários especificados na alínea *a*, desde que, se fôr do sexo masculino, seja menor de 18 anos ou inválido, e, qualquer que seja o sexo, tenha sido indicada, expressamente, em vida do acidentado, na carteira profissional no livro de registro do empregador, ou por qualquer outro ato solene de vontade.

Parágrafo único. Para terem direito à indenização, as filhas maiores devem viver sob a dependência econômica do acidentado.

Art. 21 — Quando do acidente resultar a morte, a indenização devida aos beneficiários da vítima corresponderá a uma soma calculada entre o máximo de quatro (4) anos e o mínimo de dois (2) anos da diária do acidentado, e será devida aos beneficiários, de acôrdo com as seguintes bases:

I — Na base de quatro (4) anos da diária:

*a)* à esposa ou ao espôso inválido, a metade; e aos filhos menores de 18 anos ou inválidos e às filhas solteiras sob a dependência econômica do acidentado, a outra metade, entre eles dividida em partes iguais;

*b)* na falta de cônjuge sobrevivente, aos filhos menores ou inválidos e às filhas solteiras que viverem sob a dependência econômica do acidentado, quando o seu número exceder de três (3), em partes iguais.

II — Na base de três (3) anos da diária:

*a)* ao cônjuge sobrevivente nas condições da alínea *a* do inciso anterior, quando não existirem filhos;

*b)* aos filhos menores ou inválidos e às filhas solteiras que viverem sob a dependência econômica do acidentado, na falta de cônjuge sobrevivente, quando em número igual ou inferior a três (3);

*c)* aos pais da vítima, na falta de cônjuge sobrevivente, de filhos menores ou incapazes, quando ambos existirem e viverem sob a dependência econômica da vítima, em partes iguais.

III — Na base de dois (2) anos da diária:

*a)* ao pai inválido ou à mãe, na forma da letra *c*, do inciso anterior;

*b)* à pessoa cuja subsistência estiver a cargo da vítima, no caso de não existirem beneficiários enumerados nos incisos anteriores.

Parágrafo único — Para os efeitos deste artigo, não haverá distinção entre os filhos de qualquer condição, bem como terá os mesmos benefícios do cônjuge legítimo,

caso este exista ou não tenha direito ao benefício, a companheira mantida pela vítima, uma vez que haja sido declarada como beneficiária em vida do acidentado, na carteira profissional, no registro de empregados, ou por qualquer outro ato solene de manifestação de vontade. (D.O. 11-11-44.)

(56) DECRETO-LEI N.º 7.526, de 7 de maio de 1945

Art. 14 — Para os efeitos da previdência e da assistência social, consideram-se dependentes do segurado, na ordem em que vão enumerados:

a) a esposa, o marido inválido, os filhos, de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas;

b) a mãe e o pai inválido, os quais poderão, mediante declaração expressa do segurado, concorrer com a esposa ou o esposo inválido;

c) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas.

§ 1.º — A dependência econômica das pessoas indicadas na alínea a é presumida e a das demais enumeradas deve ser comprovada.

§ 2.º — Não terá direito a pensão o cônjuge desquitado ao qual não tenha sido assegurada a percepção de alimentos, nem a mulher que se encontre na situação prevista no art. 234 do Código Civil.

§ 3.º — Em falta de dependentes compreendidos na alínea a deste artigo, poderá o próprio segurado inscrever, para os fins de percepção de benefícios, pessoa que viva sob sua dependência econômica e que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento. (D.O. 11-5-45.)

(57) DECRETO N.º 22.367, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1946

“Dá nova redação ao regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas”

TÍTULO IV

CAPÍTULO XXVII

*Dos Beneficiários do Segurado*

Art. 153 — São considerados beneficiários do segurado, para os efeitos do presente regulamento, na ordem em que vão enumerados:

I — a esposa, o marido inválido, os filhos, de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas;

II — a mãe e o pai inválido, os quais poderão mediante declaração expressa do segurado, concorrer com a esposa ou esposo inválido;

III — os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas.

§ 1.º — A dependência econômica das pessoas indicadas no item I é presumida e a das demais enumeradas deve ser comprovada.

§ 2.º — Não terá direito a pensão o cônjuge desquitado ao qual não tenha sido assegurada a percepção de alimentos, nem a mulher que se encontre na situação prevista no artigo 234 do Código Civil.

§ 3.º — Em falta de beneficiários compreendidos no item I deste artigo, poderá o próprio segurado inscrever, para os fins de percepção de benefícios, pessoa que viva sob sua dependência econômica e que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento. (D.O. de 2-1-47.)

- (58) 424.692 — (D. 25-9) — Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços de Mineração do Estado de Minas Gerais — Pedido de pensão formulado por Gullhermina Iria Rosa, filha da ex-associada Maria da Silva. — Parecer: 1. Apresenta o Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio a seguinte consulta: “Atendendo a que são discrepantes as opiniões do Dr. Procurador-Geral da Previdência Social e do Doutor Consultor Jurídico deste Ministério acerca da vigência dos artigos 14 e 15 do Decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, solicito o parecer do Doutor Consultor-

Geral da República". 2. O Decreto-lei em causa, n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, publicado no *Diário Oficial* de 11 de maio de 1945, tem ementa: "Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil" e determinou no seu último artigo: "Art. 36. O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário". Não foi revogado por lei posterior e, assim, é a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil em vigor desde 11 de maio de 1945. Destarte, estão vigentes os artigos 14 e 15 da mesma lei que dispõem, respectivamente: "Art. 14. Para os efeitos da previdência e da assistência social, consideram-se dependentes do segurado, na ordem em que vão enumerados: a) a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas; b) a mãe e o pai inválidos, os quais poderão, mediante declaração expressa do segurado, concorrer com a esposa ou espóso inválido; c) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas. § 1.º A dependência econômica das pessoas indicadas na alínea a é presumida e a das demais enumeradas deve ser comprovada. § 2.º Não terá direito a pensão o cônjuge desquitado ao qual não tenha sido assegurada a percepção de alimentos, nem a mulher que se encontre na situação prevista no artigo 234 do Código Civil, § 3.º Em falta de dependentes compreendidos na alínea a deste artigo, poderá o próprio segurado inscrever, para os fins de percepção de benefícios, pessoa que viva sob sua dependência econômica e que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento"; "Art. 15. Não prescreverão quaisquer direitos ao recebimento de benefícios, prescrevendo, apenas, e no período de um ano da data em que se tornar devido, o direito ao recebimento das importâncias respectivas". III. Entende, entretanto, a Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho que "3. Em verdade, com a expedição do Decreto-lei n.º 7.526, pretendeu o Governo dar estrutura orgânica à previdência e à assistência social, enfeixando-as num só órgão distribuidor de seus serviços e submetendo a ação deste a novos preceitos que viessem atender às necessidades reais do meio brasileiro. 4. Para esse fim, foram estabelecidas além de preceitos de natureza substantiva, reguladores dos direitos e deveres dos segurados e beneficiários que a lei enumerou, regras de organização, destinadas a reger a implantação e o funcionamento do futuro órgão unificador. 5. Para que semelhante regime — que não se constituiria de fragmentos ou setores isolados, mas que seria orgânico, na definição da própria lei — pudesse funcionar, mister se fazia, entretanto, que fossem, antes, aprovados na forma do art. 27 da lei: a) os planos de benefícios, contribuições e seguros facultativos; b) o plano de aplicação de reservas; c) o projeto de estatutos. 6. Esses planos, bem como o projeto de Estatutos, foram presentes à consideração governamental. Antes de sua expedição, entretanto, não poderiam vigorar dispositivos estreitamente vinculados à sua execução e que tinham em vista não uma vigência isolada e imediata, mas sua aplicação através dos referidos planos de benefícios, contribuições, seguros facultativos e estatutos. 7. Nem seria compreensível que fossem, desde já, escolhidos tais ou quais preceitos, para que se lhes desse imediato vigor, conforme pretende o Conselho Fiscal da Caixa, enxertando-os no regime do Decreto n.º 20.465, de 1.º de outubro de 1931, enquanto que continuariam vigorando preceitos deste último decreto radicalmente opostos ao sistema adotado no Decreto-lei n.º 7.526, como, por exemplo, o prazo de carência de 5 anos mantido pelas Caixas. 8. Se a lei subordina sua vigência integral a planos a serem elaborados e aprovados, é óbvio que essa vigência não se poderá declarar antes de tal aprovação, não se nos afigurando fundadas as opiniões em contrário, como as que no processo se encontram, as quais preconizam a declaração de vigência imediata de certos preceitos. 9. O que é aceitável, e nesse sentido já nos temos manifestado, é que, nos casos duvidosos, em que caiba a interpretação por analogia ou por equidade, que se busquem os preceitos mais favoráveis do Decreto-lei n.º 7.526 para aplica-los a esses casos, com o que beneficiar-se-á o regime atual de previdência, melhorando-o socialmente e uniformizando sua aplicação. Tomar isoladamente, porém, um princípio restritivo, qual seja o da cessação da pensão às filhas solteiras depois de 21 anos, e aplicá-lo sem que, concomitantemente, se apliquem os preceitos benéficos da lei, é atitude que não encontra apoio no seu texto, mas ainda é socialmente indefensável. 10. Isto pôsto, entendemos que, no caso, o recurso não merece provimento, convindo, outrossim, como medida de instrução aos órgãos executores da



legislação de previdência, que se esclareça que a aplicação do Decreto-lei n.º 7.526, somente caberá na forma indicada no item 9.º deste parecer, isto é, supletivamente, e para favorecer segurados, aposentados ou pensionistas". IV. Diversamente pensa a Procuradoria-Geral da Previdência Social: "A demonstração desta afirmativa fica evidenciada na mais leve hermenêutica, por isso que o referido Decreto-lei n.º 7.526, sendo a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, entrou em plena execução desde a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, conforme o seu artigo 36. Nesse diploma legal há disposições que carecem de regulamentação para a sua eficiência, porque só se completam com a elaboração de planos a serem estudados, mas há também princípios normativos que independem de regulamento prévio, porque prescrevem e determinam situações jurídicas que são logo firmadas e que até mesmo da sua vigência imediata é que depende a regulamentação de outros pontos. São assim os artigos 14 e 15 do indicado Decreto-lei, o primeiro estabelecendo a ordem e a disposição dos beneficiários e o segundo dispondo sobre prescrição de direito. Estes princípios não são dependentes de regulamento para a sua observância, antes a sua eficiência imediata dá lugar ao exame dos cálculos para se fixar o *quantum* e o vulto dos benefícios, uma vez que a consideração ao número e às condições dos beneficiários é que orienta o cálculo da matemática atuarial. Mesmo é princípio jurídico assentado em doutrina e nunca desrespeitado em jurisprudência de que a lei que depende de regulamento em parte ou no todo para ter execução, só é vigente depois de regulamento, mas também é verdade que o ponto que não necessita de regulamentação entra em execução desde logo, porque a lei é principal e o regulamento é acessório. No caso do artigo 14 do Decreto-lei n.º 7.526, citado, houve uma modificação profunda na vocação hereditária até então adotada no regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões, porque o indicado diploma legal determina que as filhas solteiras só são beneficiárias até a idade de 21 anos (alínea c, do artigo 14), alterando assim, a Lei das Caixas, ou seja, o Decreto n.º 20.465, de 1.º de outubro de 1931, no seu artigo 31, § 3.º Sem discutir se a inovação foi boa ou má, porque tal perspectiva seria argumento para direito constituído, o que é certo e evidente é que há um preceito legal imperativo que não foi aplicado pelo egrégio Conselho Superior de Previdência Social". V.

Dispõe o artigo 27 do Decreto-lei n.º 7.526: "Art. 27. Compete à Comissão Organizadora: I, realizar inquéritos preliminares e estudos técnicos que julgar devidos, bem como tomar as providências necessárias à organização do I.S.S.B.; II, elaborar: a) o plano de aplicação das reservas; o projeto dos estatutos do I.S.S.B.; III, planejar a implantação dos serviços do I.S.S.B.; propondo ao Presidente da República a extinção total ou parcial dos serviços, repartições ou instituições, à proporção das necessidades; IV, exercer supervisão administrativa dos atuais Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, expedindo, para esse efeito, as instruções que se fizerem necessárias, sem prejuízo das atribuições do Presidente do Conselho Nacional do Trabalho e do Diretor do Departamento de Previdência Social desse Conselho, cuja ação se coordenará com a da Comissão; V, aplicar as multas previstas no art. 22, por infração deste Decreto-lei e dos atos expedidos em sua conformidade". Nada vemos aí estabelecido que autorize a concluir que o mesmo Decreto-lei subordina sua vigência integral a planos a serem elaborados e aprovados. A conclusão a tirar será apenas a de que não entraram em vigor os artigos do decreto-lei referentes aos planos de benefícios, de aplicação de reservas e às demais medidas ali previstas como dependentes da Comissão Organizadora. Ficaram tais artigos dependendo da regulamentação. Por isto determinou o artigo 28 do mesmo Decreto-lei: "Artigo 28. Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua instalação, submeterá a Comissão Organizadora ao Presidente da República relatório de seus trabalhos, com as conclusões dos estudos realizados, bem como os planos e o projeto aludidos nos itens II e III do artigo anterior, a serem expedidos por decreto executivo". Estão aí previstos os regulamentos para os planos e projeto referidos no já transcrito artigo 27, números II e III. Portanto, só os textos do Decreto-lei n.º 7.526 relativos a tais planos e projeto é que aguardam, para sua vigência, a respectiva regulamentação. É lição, sempre de mestre, do insigne Clovis Beviláqua: "4. Se para a execução da lei fôr necessário regulamento, somente depois da publicação deste, ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos dependem desse complemento. Se apenas uma parte da lei depender de regulamento, somente a essa parte se aplica a regra". (Código Civil Comentado, ao artigo 2.º da Introdução), aceita por toda a

doutrina pátria. E é de lei, do Decreto n.º 572, de 12 de julho de 1890: "Art. 4. As disposições do artigo 1.º *não se aplicam à lei, ou parte da lei, cuja execução ficar dependente de regulamento, senão depois da publicação deste no "Diário Oficial"*". VI.

Não nos parece possível substituir êsse critério, doutrinário e legal, pelo proposto, de considerar em vigor, supletivamente todos os artigos do Decreto-lei n.º 7.526 que favoreçam segurados, aposentados ou pensionistas. É um critério, sem apoio em princípios jurídicos, e que, em verdade, viria atingir o caráter orgânico da lei da previdência social, considerando unilateralmente os seus problemas. Com tal critério *não se aplica* o art. 14, que restringiu, por exemplo, o benefício à filha solteira após a aquisição, por esta, da maioridade, e, no entanto, *considera-se vigente* o artigo 15, que aboliu a prescrição do direito ao recebimento de benefício. Ora os dois textos independem, um e outro, de regulamentação e, além disto, se harmonizam numa orientação uniformizadora das anteriores disposições sobre a matéria. Parece-nos, destarte, que se acham em vigor os citados artigos 14 e 15 do Decreto-lei n.º 7.526, de 1945. — *Haroldo Teixeira Valadão*, Consultor-Geral da República, que fica fazendo parte integrante desta decisão, e atendendo a que, na conformidade dêsse parecer, estão em pleno vigor os artigos 14 e 15 do Decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, dou provimento ao recurso do Doutor Procurador-Geral da Previdência Social, a fls. 13, para, reformando o acórdão do Conselho Superior de Previdência Social, a fls. 9, restaurar a decisão do Conselho Fiscal da Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços de Mineração do Estado de Minas Gerais que indeferiu o pedido de pensão formulado por Guilhermina Iria Rosa, visto contar a requerente idade superior à prevista no artigo 14, alínea a, do Decreto-lei n.º 7.526 citado. — *J. O. Lima Pereira*, respondendo pelo expediente. (D.O. Seção I) de 28-9-48 — págs. 14.146/7.)

(59) DECRETO N.º 26.778, DE 14 DE JUNHO DE 1949.

"Aprova o Regulamento para execução da Lei n.º 593 de 24-12-48, e demais legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões."

#### CAPÍTULO IX Dos Beneficiários

Art. 34 — Consideram-se beneficiários:

I — a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos e as filhas solteiras de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas;

II — a mãe e o pai inválido, os quais poderão, mediante declaração expressa do segurado, concorrer com a esposa ou esposo inválido;

III — os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas;

§ 1.º — A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais enumeradas deve ser devidamente comprovada.

§ 2.º — Não terá direito a pensão o cônjuge desquitado ao qual não tenha sido assegurada a percepção de alimentos, nem a mulher que se encontra na situação prevista no art. 234 do Código Civil.

§ 3.º — Em falta de beneficiário compreendido no inciso I dêste artigo, poderá o próprio segurado inscrever, para os fins de percepção de benefícios, uma pessoa que viva sob sua inteira dependência econômica e que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento.

§ 4.º — Poderá o segurado valer-se da faculdade prevista no parágrafo anterior para inscrever, nas condições nele determinadas, filha ou irmã solteira maior, viúva ou desquitada.

§ 5.º — A inscrição dos beneficiários de mais de uma das classes enumeradas neste artigo poderá ser aceita pela instituição para fins meramente declaratórios, sem prejuízo, porém, da ordem de preferência de uns sobre os outros, de acordo com a qual, unicamente, haverá direito aos benefícios.

§ 6.º — Além da documentação já exigida, será necessário que, semestralmente, apresentem os beneficiários atestado de estado civil conforme a sua condição, e

de vida para aqueles que não recebam, pessoalmente, o benefício, passados por magistrado, autoridade pública ou pessoa idônea, a critério da Caixa; dos beneficiários inválidos, será exigido, periodicamente, a critério da Caixa, exame médico. — (D.O. de 30-6-49.)

(60) DECRETO N.º 32.389, DE 9 DE MARÇO DE 1953

“Aprova a Consolidação das disposições legais referentes a pensões militares, e dá outras providências.”

TÍTULO II

Dos Beneficiários

Art. 33 — São beneficiários da pensão militar. (Lei de 6 de novembro de 1827, art. 3.º; Decreto n.º 1.232-E, de 31 de dezembro de 1890, art. 1.º; Decreto n.º 1.382, de 27 de abril de 1893, art. 1.º; Decreto n.º 846, de 10 de janeiro de 1902, art. 1.º; Decreto-lei n.º 196, de 22 de janeiro de 1938, art. 8.º; Decreto-lei n.º 3.269, de 14 de maio de 1941, art. 5.º; Decreto-lei n.º 4.819, de 8 de outubro de 1942, art. 8.º; Decreto-lei n.º 4.839, de 16 de outubro de 1942, art. 1.º; Decreto-lei n.º 6.239, de 3 de fevereiro de 1944, art. 8.º; Decreto-lei n.º 8.958, de 28 de janeiro de 1946, art. 1.º e Lei n.º 1.161, de 22 de julho de 1950, art. 1.º);

I — a viúva;

II — os filhos, exclusive os maiores, do sexo masculino, que não sejam interditos ou inválidos;

III — os netos, órfãos de pai e mãe;

IV — as mães viúvas ou solteiras, bem como as desquitadas, desde que, por ocasião da morte do *de cujus*, já viviam efetivamente separadas;

V — as irmãs germanas e consanguíneas, solteiras, viúvas ou desquitadas, e os irmãos varões solteiros, menores de 18 anos, ou absolutamente incapazes, desde que pobres e mantidos pelo *de cujus*.

§ 1.º — São excluídos do benefício as viúvas desquitadas, quando, no respectivo processo, forem consideradas cônjuge culpado, bem como as separadas do marido, independentemente de desquite, desde que provada sua conduta irregular. (Lei de 6 de novembro de 1827, art. 2.º, e Decreto n.º 695, de 28 de agosto de 1890, art. 21).

§ 2.º — Não são contemplados como beneficiários do meio-sólido os filhos adotivos e os beneficiários de que trata o item V, deste artigo.

§ 3.º — A incapacidade do item II, a orfandade do item III e a viúva do item IV, produzirão o efeito que lhes é atribuído, ainda que se verificarem após a morte do militar. (Lei n.º 458, de 29 de outubro de 1948, art. 2.º).

§ 4.º — Não perderá a pensão, em cujo gozo se achar a irmã que venha a contrair núpcias. (Decreto n.º 695, de 28 de agosto de 1890, art. 27). (D.O. 13-3-53.)

(61) LEI N.º 3.765, DE 4 DE MAIO DE 1960.

“Dispõe sobre as Pensões Militares.”

CAPÍTULO II

Dos Beneficiários e sua Habilitação

Art. 7.º — A pensão militar defere-se na seguinte ordem:

I — à viúva;

II — aos filhos de qualquer condição, exclusive os maiores do sexo masculino, que não sejam interditos ou inválidos;

III — aos netos, órfãos de pai e mãe, nas condições estipuladas para os filhos;

IV — à mãe viúva, solteira ou desquitada e ao pai inválido ou interdito;

V — às irmãs germanas e consanguíneas, solteiras, viúvas ou desquitadas, bem como aos irmãos menores mantidos pelo contribuinte, ou maiores interditos ou inválidos;

VI — ao beneficiário instituído, desde que viva na dependência do militar e não seja do sexo masculino e maior de 21 (vinte e um) anos, salvo se fôr interdito ou inválido permanentemente.

§ 1.º — A viúva não terá direito a pensão militar se, por sentença passada em julgado, houver sido considerada cônjuge culpado, ou se, no desquite amigável ou litigioso, não lhe foi assegurada qualquer pensão ou amparo pelo marido.

§ 2.º — A invalidez do filho, neto, irmão, pai, bem como do beneficiário instituído, comprovar-se-á em inspeção de saúde, realizada por junta médica militar ou do Serviço Público Federal, e só dará direito a pensão quando não disponham de meios para prover à própria subsistência.

Art. 8.º — O beneficiário a que se refere o item VI do artigo anterior, poderá ser instituído a qualquer tempo, mediante declaração, na conformidade do Capítulo III desta lei, ou testamento feito de acôrdo com a lei civil, mas só gozará de direito a pensão militar se não houver beneficiário legítimo.

Art. 9.º — A habilitação dos beneficiários obedecerá à ordem de preferência estabelecida no art. 7.º desta lei.

§ 1.º — O beneficiário será habilitado com a pensão integral; no caso de mais de um, com a mesma precedência, a pensão será repartida igualmente entre eles, ressalvadas as hipóteses dos §§ 2.º e 3.º seguintes.

§ 2.º — Quando o contribuinte, além da viúva, deixar filhos do matrimônio anterior ou de outro leito, metade da pensão respectiva pertencerá à viúva, sendo a outra metade distribuída igualmente entre os filhos habilitados na conformidade desta lei.

§ 3.º — Se houver, também, filhos do contribuinte com a viúva ou fora do matrimônio, reconhecidos êstes na forma da Lei n.º 883, de 21 de outubro de 1949, metade da pensão será dividida entre todos os filhos, adicionando-se à metade da viúva as cotas-partes dos seus filhos.

§ 4.º — Se o contribuinte deixar pai inválido e mãe que vivam separados, a pensão será dividida igualmente entre ambos. (D.O. de 4-5-60.)

(62) LEI N.º 3.373, DE 12 DE MARÇO DE 1958.

"Dispõe sôbre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, a que se referem os arts. 161 e 256 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, na parte que diz respeito à Previdência."

Art. 3.º — O Seguro Social obrigatório garante os seguintes benefícios:

I — Pensão vitalícia;

II — Pensão temporária;

III — Pecúlio especial.

§ 1.º — O pecúlio especial será calculado de acôrdo com o art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, não podendo, porém, ser inferior a 3 (três) vêzes o salário-base do contribuinte falecido.

§ 2.º — O pecúlio especial será concedido aos beneficiários, obedecida a seguinte ordem:

a) o cônjuge sobrevivente, exceto o desquitado;

b) os filhos menores de qualquer condição, ou enteados;

c) os indicados por livre nomeação do segurado;

d) os herdeiros, na forma da lei civil.

§ 3.º — A declaração dos beneficiários será feita ou alterada, a qualquer tempo, sômente perante o IPASE, em processo especial, nela se mencionando claramente o critério para a divisão, no caso de serem nomeados diversos beneficiários.

Art. 4.º — É fixada em 50% (cinquenta por cento) do salário-base, sôbre o qual incide o desconto mensal compulsório para o IPASE, a soma das pensões à família do contribuinte, entendida como esta o conjunto de seus beneficiários que se habilitarem às pensões vitalícias e temporárias.

Art. 5.º — Para os efeitos do artigo anterior, considera-se família do segurado:

I — Para percepção de pensão vitalícia:

a) a esposa, exceto a desquitada que não receba pensão de alimentos;

b) o marido inválido;

c) a mãe viúva ou sob dependência econômica preponderante do funcionário, ou pai inválido, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo;

II — Para a percepção de pensões temporárias:

a) o filho de qualquer condição, ou enteado, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;

b) o irmão, órfão de pai e sem padrasto, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, sem filhos nem enteados.

Parágrafo único — A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.

(D.O. 17-3-58.)

(63) LEI N.º 4.259, DE 12 DE SETEMBRO DE 1963.

“Dispõe sobre a situação dos contribuintes do Montepio Civil dos Funcionários Públicos Federais, e dá outras providências.”

Art. 1.º — O Plano de Previdência constante da Lei n.º 3.373, de 12 de março de 1958, fica estendido aos contribuintes do Montepio Civil dos Funcionários Públicos Federais e aos funcionários da União que contribuem obrigatoriamente para o IAPFESP. (D.O. de 7-10-63.)

(64) LEI N.º 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960.

“Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.”

## CAPÍTULO II

### *Dos Dependentes*

Art. 11 — Consideram-se dependentes do segurado para os efeitos desta lei:

I — a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de 18 (dezoito) anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de 21 (vinte e um) anos;

II — o pai inválido e a mãe;

III — os irmãos inválidos ou menores de 18 (dezoito) anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de 21 (vinte e um) anos.

§ 1.º — O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, uma pessoa que viva sob sua dependência econômica, inclusive a filha ou irmã maior, solteira, viúva ou desquitada.

§ 2.º — A pessoa designada apenas fará jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no item I deste artigo, e se, por motivo de idade, condições de saúde ou encargos domésticos, não puder angariar meios para o seu sustento.

Art. 12 — A existência de dependentes de quaisquer das classes enumeradas nos itens do art. 11 exclui do direito à prestação todos os outros das classes subsequentes, e a da pessoa designada exclui os indicados nos itens II e III do mesmo artigo.

Parágrafo único — Mediante declaração escrita do segurado, os dependentes indicados no item I do art. 11 poderão concorrer com a esposa ou o marido inválido, ou com a pessoa designada na forma do § 1.º do mesmo artigo, salvo se existirem filhos com direito à prestação.

## CAPÍTULO VII

### *Do Auxílio-Natalidade*

Art. 33 — O auxílio-natalidade garantirá à segurada gestante, ou ao segurado, pelo parto de sua esposa, não segurada, ou de pessoa designada na forma do

§ 1.º do art. 11, desde que inscrita esta pelo menos 300 (trezentos) dias antes do parto, após a realização de 12 (doze) contribuições mensais, uma quantia, paga de uma só vez, igual ao salário-mínimo vigente na sede do trabalho do segurado.

Parágrafo único — Quando não houver possibilidade de prestação de assistência médica à gestante, o auxílio-natalidade consistirá numa quantia, em dinheiro, igual ao dúbio da estabelecida neste artigo.

## CAPÍTULO X

### *Da Pensão*

Art. 39 — A cota de pensão se extingue:

- a) por morte do pensionista;
- b) pelo casamento de pensionista do sexo feminino;
- c) para os filhos e irmãos, desde que, não sendo inválidos, completem 18 (dezoito) anos de idade;
- d) para as filhas e irmãs, desde que, não sendo inválidas, completem 21 (vinte e um) anos de idade;
- e) para a pessoa do sexo masculino designada na forma do § 1º do art. 11, desde que complete 18 (dezoito) anos de idade;
- f) para os pensionistas inválidos, se cessar a invalidez.

§ 1º — Não se extinguirá a cota de pensão de pessoa designada na forma do § 1º do art. 11 que, por motivo de idade avançada, condição de saúde ou em razão dos encargos domésticos, continuar impossibilitada de angariar meios para o seu sustento, salvo se ocorrer a hipótese da alínea b deste artigo.

§ 2º — Para os efeitos da concessão ou extinção da pensão, a invalidez do dependente deverá ser verificada por meio de exame médico, a cargo da previdência social. (D.O. de 5-9-60.)

(65) DECRETO Nº 48.959-A, DE 19 DE SETEMBRO DE 1960.

“Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social.”

## CAPÍTULO II

### *Dos Dependentes*

Art. 14 — Consideram-se dependentes do segurado, para os efeitos deste Regulamento:

I — a esposa, o marido inválido, os filhos, de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas;

II — o pai inválido e a mãe;

III — os irmãos menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas;

IV — o designado pelo segurado, inclusive a filha ou a irmã maior solteira, viúva ou desquitada, que, por motivo ou de idade ou de saúde ou de encargos domésticos, não puder angariar meios para o seu sustento.

§ 1º — O dependente designado somente fará jus às prestações outorgadas neste Regulamento na falta dos dependentes enumerados no item I do artigo.

§ 2º — Para efeito da qualificação, como dependente designado, considera-se:

a) em relação à idade, os limites de até 18 (dezoito) e 21 (vinte e um) anos e de mais de 60 (sessenta) e 55 (cinquenta e cinco) anos, para os sexos masculino e feminino, respectivamente;

b) em relação à saúde, a condição de invalidez;

c) em relação a encargos domésticos, os constantes de afazeres ou cuidados de pessoas a cargo direto do dependente, que não lhe permitam comprovadamente o exercício de atividade remunerada fora do lar.

Art. 15 — A existência de dependentes das classes enumeradas nos itens I e II do artigo 14, salvo na hipótese do § 2º do presente artigo, exclui do direito às prestações os das classes subsequentes, exceto o designado que só é excluído pelos da classe I.

§ 1º — A existência do dependente designado exclui os das classes II e III do artigo 14, salvo na hipótese do § 2º do presente artigo.

§ 2º — Mediante declaração escrita do segurado, os dependentes enumerados no item II do artigo 14 poderão concorrer com a esposa ou o marido inválido ou com o designado, salvo se existirem filhos com a qualidade de dependente.

Art. 16 — A dependência econômica das pessoas indicadas no item I do artigo 14 é presumida e a das demais deve ser comprovada.

Art. 17 — A perda da qualidade de dependente ocorrerá:

I — para os cônjuges, pelo desquite sem o direito à percepção de alimentos, ou pela anulação do casamento;

II — para a esposa, que abandonar sem justo motivo a habitação conjugal e a esta se recusar voltar (artigo 234 do Código Civil), desde que reconhecida essa situação por sentença judicial.

III — para os filhos, irmãos e o dependente designado menor, pelo completarem 18 anos de idade, salvo se inválidos;

IV — para as filhas, irmãs e a dependente designada menor, solteiras, pelo completarem 21 anos de idade, salvo se inválidas;

V — para os dependentes inválidos em geral, pela cessação da invalidez (artigo 52, § 2º);

VI — para as dependentes do sexo feminino em geral, pelo matrimônio;

VII — para o dependente designado, cuja qualificação decorra de encargos domésticos, pela cessação destes;

VIII — para os dependentes em geral, pelo falecimento. (D.O. de 29-9-60).

(66) DECRETO-LEI Nº 66, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966.

“Altera disposições da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências.”

Art. 3º — O artigo 11 da Lei nº 3.807 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 11 — Consideram-se dependentes dos segurados, para os efeitos desta lei:

I — a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas;

II — a pessoa designada, que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida;

III — o pai inválido e a mãe;

IV — os irmãos de qualquer condição menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as irmãs solteiras de qualquer condição menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas.

§ 1º — A existência de dependentes de qualquer das classes enumeradas nos itens deste artigo exclui do direito às prestações os dependentes enumerados nos itens subsequentes, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º

§ 2º — Equiparam-se aos filhos, nas condições estabelecidas no item I, e mediante declaração escrita do segurado:

- a) o enteado;
- b) o menor que, por determinação judicial, se ache sob sua guarda;
- c) o menor que se ache sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 3º — Inexistindo espósa ou marido inválido com direito às prestações, a pessoa designada poderá, mediante declaração escrita do segurado, concorrer com os filhos deste.

§ 4º — Não sendo o segurado civilmente casado, considerar-se-á tácitamente designada a pessoa com que se tenha casado segundo rito religioso, presumindo-se feita a declaração prevista no parágrafo anterior.

§ 5º — Mediante declaração escrita do segurado, os dependentes enumerados no item III poderão concorrer com a espósa ou o marido inválido, ou com a pessoa designada, salvo se existirem filhos com direito às prestações". (D.O. de 22-11-66.)

(67) DECRETO Nº 60.501, DE 14 DE MARÇO DE 1967.

"Aprova nova redação do Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960), e dá outras providências."

## CAPITULO II

### *Dependentes*

Art. 13 — Consideram-se dependentes do segurado, para os efeitos deste Regulamento:

I — a espósa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas;

II — a pessoa designada que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida;

III — o pai inválido e a mãe;

IV — os irmãos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as irmãs solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas.

§ 1º — A existência de dependentes de qualquer das classes enumeradas nos itens deste artigo exclui do direito às prestações os dependentes enumerados nos itens subsequentes, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º

§ 2º — Equiparam-se aos filhos, nas condições do item I, e mediante declaração escrita do segurado:

- a) o enteado;
- b) o menor que, por determinação judicial, se ache sob sua guarda;
- c) o menor que se ache sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 3º — Inexistindo espósa ou marido inválido com direito às prestações, a pessoa designada poderá, mediante declaração escrita do segurado, concorrer com os filhos deste.

§ 4º — Não sendo o segurado civilmente casado, considerar-se-á tácitamente designada a pessoa com que tenha casado segundo rito religioso.

§ 5º — Mediante declaração escrita do segurado, o pai inválido e a mãe poderão concorrer com a espósa ou o marido inválido, ou com a pessoa designada, salvo se existirem filhos com direito às prestações.



§ 8º — A designação do dependente de que trata o item II independerá de formalidade especial, valendo para esse efeito declaração verbal do segurado perante o INPS, anotada em sua carteira profissional e obrigatoriamente registrada em ordem cronológica.

Art. 14 — A dependência econômica das pessoas indicadas no item I e no § 2º do artigo 13 é presumida, e as das demais deverá ser comprovada.

## SUBSEÇÃO II

### *Auxílio-natalidade*

Art. 89 — O auxílio-natalidade, destinado a auxiliar as despesas do parto e outras resultantes do nascimento de filho, será devido, após 12 (doze) contribuições mensais:

I — à segurada gestante, pelo parto;

II — ao segurado:

a) pelo parto de sua esposa não segurada;

b) pelo parto de dependente designada nos termos do item II do artigo 13, desde que inscrita no I.N.P.S. pelo menos 300 (trezentos) dias antes do parto.

§ 1º — Considera-se parto, para efeito deste artigo, o evento ocorrido a partir do 6º (sexto) mês de gestação.

§ 2º — Em caso de nascimento de mais de um filho, serão devidos tantos auxílios-natalidade quantos forem os filhos.

§ 3º — Preenchidas as condições regulamentares, a viúva ou a dependente designada terá direito ao recebimento do auxílio-natalidade, caso o segurado haja falecido antes de verificado o parto. (D.O. de 28-3-67; ret. D.O./s de 29-3-67, 6-4-67 e 16-5-67.)

#### (68) DECRETO N.º 60.889, DE 22 DE JUNHO DE 1967

“Aprova retificações de dispositivos do Regulamento Geral da Previdência Social.”  
Art. 1º — Ficam aprovadas as seguintes retificações do texto do Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 60.501, de 14 de março de 1967:

I — no artigo 13, § 1º, onde está “ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º”, deve ser “ressalvado o disposto nos §§ 3º e 5º”; (D.O. de 26-6-67; ret. D.O./s de 4-7-67 e 17-7-67.)

#### (69) DECRETO N.º 60.998, DE 13 DE JULHO DE 1967

“Aprova retificações de dispositivos do Regulamento Geral da Previdência Social.”

Art. 1º — Ficam aprovadas as seguintes retificações do texto do Regulamento Geral da Previdência Social:

I — é acrescentado ao artigo 76 o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único — Não se extinguirá a cota de pensão da pessoa designada que, por motivo de idade avançada, condição de saúde ou encargos domésticos, não puder angariar meios para seu sustento, salvo nas hipóteses dos itens VI e VII do artigo 15.” (D.O. de 17-7-67.)

#### (70) LEI N.º 4.069, DE 11 DE JUNHO DE 1962

“Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores da União, institui empréstimo compulsório e altera legislação do Imposto de Renda, autoriza emissão de títulos de recuperação financeira, modifica legislação sobre emissão de letras e obrigações do Tesouro Nacional, e dá outras providências.”

CAPÍTULO I

"Fixa novos valores de vencimentos dos servidores da União."

Art. 5.º — .....

§ 3º — O servidor civil militar ou autárquico, solteiro, desquitado ou viúvo, poderá destinar a pensão, se não tiver filhos capazes de receber o benefício, à pessoa que viva sob sua dependência econômica no mínimo há cinco anos, e desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento.

Art. 21 — Para os efeitos do pagamento de salário-família considera-se dependente do servidor solteiro, desquitado ou viúvo, a mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva sob sua dependência econômica, no mínimo há cinco anos e enquanto persistir o impedimento legal de qualquer das partes para se casar.

Parágrafo único — O disposto neste artigo somente beneficia ao servidor desquitado, quando não tenha o encargo de alimentar a ex-espósa." — (D.O. de 15-6-62; ret. D.O. de 18-6-62)

(71) RESOLUÇÃO Nº 112, DE 1970.

Estende aos funcionários da Câmara dos Deputados o disposto no artigo 21 da Lei nº 4.069, de 1962.

Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º — Fica estendido aos funcionários da Câmara dos Deputados o disposto no artigo 21 da Lei nº 4.069, de 1962, e seu parágrafo único.

Art. 2º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara dos Deputados, 30 de novembro de 1970. — *Geraldo Freire*, Presidente — (D.C.N. (S.I.) de 1-12-70, pág. 5.816)

(72) DECRETO Nº 58.100, DE 29 DE MARÇO DE 1966

"Aprova a Regulamentação da Lei nº 4.259 de 1963"

Art. 10 — Para os efeitos de percepção de pensão, consideram-se família do contribuinte os dependentes referidos no art. 5º da mencionada Lei nº 3.373, de 1958, observadas as modificações introduzidas pelos §§ 2º e 6º do art. 5º da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962. — (D.O. de 5-4-66; ret. D.O. de 15-4-66)

(73) LEI Nº 4.214, DE 2 DE MARÇO DE 1963

"Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural".

CAPÍTULO IV

*Dos Dependentes*

Art. 162 — São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I — a espósa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de dezoito anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de vinte e um anos;

II — o pai inválido e a mãe;

III — os irmãos inválidos ou menores de dezoito anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de vinte e um anos.

§ 1º — O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, qualquer pessoa que viva sob sua dependência econômica.

§ 2º — A pessoa designada apenas fará jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no item I deste artigo, e se, por motivo de idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não puder angariar os meios para seu sustento.

Art. 163 — A existência de dependente de qualquer das classes enumeradas nos itens do art. 162 exclui do direito à prestação todos os outros das classes subsequentes, e a da pessoa designada exclui os indicados nos itens II e III do mesmo artigo.

Parágrafo único — Mediante declaração escrita do segurado, os dependentes indicados no item II do art. 162 poderão concorrer com a esposa, o marido inválido ou com a pessoa designada na forma do § 1º do mesmo artigo, salvo se existirem filhos com direito à prestação. — (D.O. de 18-3-63; ret. D.O. de 22-3-63)

(74) DECRETO-LEI Nº 276, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967.

"Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências."

Art. 1º — Os artigos 158 e 160 da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, passam a vigorar com a seguinte redação:

.....  
"Art. 160 — São beneficiários da previdência social rural:

I — como segurados:

a) os trabalhadores rurais;

b) os pequenos produtores rurais, na qualidade de cultivadores ou criadores, diretos e pessoais, definidos em regulamento;

II — como dependentes dos segurados:

a) a esposa e o marido inválidos;

b) os filhos, de ambos os sexos e de qualquer condição, menores de 16 anos ou inválidos;

c) o pai e a mãe inválidos.

Parágrafo único — Equipara-se à esposa a companheira do segurado." — (D.O. de 28-2-67)

(75) DECRETO Nº 61.554, DE 17 DE OUTUBRO DE 1967

"Aprova o Regulamento do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, e dá outras providências."

.....  
TÍTULO IV

*Dos Beneficiários*

CAPÍTULO ÚNICO

*Da Qualidade de Beneficiário*

.....  
Art. 40 — Equipara-se à esposa a companheira do segurado solteiro, viúvo ou desquitado sem condenação a encargo alimentar do cônjuge. — (D.O. de 19-10-67; ret. D.O. de 26-10-67)

(76) LEI Nº 4.297, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1963.

"Dispõe sobre a aposentadoria e pensões de Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões para Ex-Combatentes e seus dependentes."

.....  
Art. 3º — Se falecer o ex-combatente segurado de Instituto de Aposentadoria e Pensões ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, aposentado ou não, será concedida, ao conjunto de seus dependentes, pensão mensal, reversível, de valor total igual a 70% (setenta por cento) do salário integral realmente percebido pelo segurado e na seguinte ordem de preferência:

a) metade à viúva, e a outra metade, repartidamente, aos filhos de qualquer condição, se varões — enquanto menores não emancipados, interditados ou inválidos —, se mulheres, enquanto solteiras, incluindo-se o filho póstumo;

- b) não deixando viúva, terão direito à pensão integral os filhos mencionados na letra a deste artigo;
- c) se não houver filhos, caberá a pensão integral à viúva;
- d) à companheira, desde que com o segurado tenha convivido maritalmente por prazo não inferior a 5 anos e até a data de seu óbito;
- e) se não deixar viúva, companheira, nem filho, caberá a pensão à mãe viúva, solteira, ou desquitada, que estivesse sob a dependência econômica do segurado;
- f) se nas condições da letra anterior deixar pai, ou pai e mãe que vivessem às suas expensas, estando aquele inválido ou valetudinário, a pensão lhe será concedida, ou a ambos, repartidamente;
- g) os irmãos, desde que estivessem sob a dependência econômica do contribuinte, e, se varões, enquanto menores não emancipados, interditos ou totalmente inválidos e, se mulheres, quando solteiras, viúvas ou desquitadas;
- h) em qualquer época as filhas viúvas, casadas ou desquitadas, reconhecidamente privadas de recursos para sua manutenção, serão equiparadas aos filhos ou filhas indicados na letra a deste artigo e com eles concorrentes à pensão;
- i) o desquite somente prejudicará o direito à pensão quando a sentença fôr condenatória ao cônjuge beneficiário. (D.O. de 14-1-64.)

(77) DECRETO N.º 61.784, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1967.

"Aprova o Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho."

(CAPÍTULO III — Subseção III)

*Pensão de Morte*

Art. 20 — A pensão por morte será devida aos dependentes do acidentado, a contar da data do óbito:

§ 1.º — Para os efeitos deste regulamento, o conceito de "dependentes" é o mesmo da previdência social. (D.O. de 29-11-67; ret. D.O. de 6-12-67.)

(78) DECRETO N.º 65.106, DE 5 DE SETEMBRO DE 1969

"Aprova o Regulamento da Previdência Rural, e dá outras providências."

REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

TÍTULO I

*Campo de Aplicação*

Art. 3.º — Consideram-se dependentes do segurado, para os efeitos deste regulamento, os mesmos do sistema geral da previdência social. (D.O. de 8-9-1969.)

(79) LEI COMPLEMENTAR N.º 11, DE 25 DE MAIO DE 1971.

"Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências."

Art. 3.º — São beneficiários do Programa de Assistência instituído nesta lei complementar o trabalhador rural e seus dependentes;

§ 2.º — Considera-se dependente o definido como tal na Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior em relação aos segurados do Sistema Geral da Previdência Social. (D.O. de 26-5-1971; rep. D.O. de 5-8-1971.)

## (80) ATO NORMATIVO N.º 18

"Aprovado pela Resolução n.º 1.138/64."

"Dispõe sobre a aposentadoria do ex-combatente e pensão aos dependentes."

M.T.P.S. — 141.410-64 — Resolução n.º 1.138/64 — Assunto: Aposentadoria aos ex-combatentes e pensões aos seus dependentes na forma da Lei n.º 4.297, de 27 de dezembro de 1963. — Procedência: Comissão instituída pela Portaria D.N.P.S. n.º 77, de 28 de julho de 1964 — Relator: Conselheiro Rômulo Teixeira Marinho — Presidente: José Vieira da Silva.

O Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por maioria, Considerando o anteprojeto das normas gerais para a concessão de aposentadoria aos ex-combatentes e pensões aos seus dependentes, elaborado pela Comissão instituída pela Portaria n.º 77, de 28 de julho de 1964, com as modificações resultantes dos debates neste Conselho Diretor, resolve aprovar as normas gerais para a concessão de aposentadoria aos ex-combatentes e pensões aos seus dependentes, na forma da Lei n.º 4.297, de 27 de dezembro de 1963, que passam a constituir o *Ato Normativo n.º 18*. Vencido em parte os Conselheiros Rômulo Marinho e Mário Lopes de Oliveira com a declaração do voto em anexo. Ausente: Conselheiro Clóvis Mattos de Sá. — Ato Normativo n.º 18, aprovado pela resolução n.º 1.138, de 6 de novembro de 1964. — Assunto: Dispõe sobre a concessão de aposentadoria aos ex-combatentes e de pensões aos seus dependentes, na forma da Lei n.º 4.297, de 27 de dezembro de 1963.

Art. 10 — Por morte do segurado ex-combatente, aposentado ou não, que contar 25 (vinte e cinco) anos de serviço, será devida, ao conjunto de seus dependentes, uma pensão mensal, reversível, de valor total correspondente a 70% (setenta por cento) do salário integral realmente percebido ou ao que fizesse jus, na data do óbito, observadas as seguintes condições:

I — metade à viúva e a outra metade, rateada entre os filhos de qualquer condição, inclusive o póstumo, e se varões — enquanto menores, não emancipados, interditos ou inválidos — as mulheres enquanto solteiras;

II — não deixando viúva, terão direito à pensão integral os filhos mencionados no item anterior;

III — se não houver filhos, caberá a pensão integral à viúva;

IV — à companheira, desde que com o segurado tenha convivido maritalmente por prazo não inferior a 5 (cinco) anos e até a data de seu óbito;

V — se não deixar viúva, companheira, nem filho, caberá a pensão à mãe viúva, solteira ou desquitada, que estivesse sob a dependência econômica do segurado;

VI — se, nas condições do item anterior, deixar pai ou mãe que vivessem às suas expensas, estando aquele inválido ou valetudinário, a pensão lhe será concedida, ou a ambos, repartidamente;

VII — os irmãos, desde que estivessem sob a dependência econômica do contribuinte, e, se varões, enquanto menores não emancipados, interditos ou totalmente inválidos e, se mulheres, quando solteiras, viúvas ou desquitadas;

VIII — em qualquer época, as filhas viúvas, casadas ou desquitadas, reconhecidas privadamente de recursos para sua manutenção, serão equiparadas aos filhos ou filhas indicadas no item I e com eles concorrentes à pensão.

IX — o desquite somente prejudicará o direito a pensão quando a sentença for condenatória ao cônjuge beneficiário.

Parágrafo único — A existência de dependentes de quaisquer das classes enumeradas exclui do direito à pensão os das subseqüentes. (Consolidação da Previdência Social — I.N.P.S. — Biblioteca Mapa Fiscal — Vol. II — 1.ª ed. — 1971 — págs. 515/516.)

**(81) INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO.***Instruções n.º 88 de 22 de abril de 1965*

O Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, usando da atribuição que lhe confere o artigo 18 do Decreto-lei número 2.865, de 12 de dezembro de 1940, e, ainda, tendo em vista o disposto nos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 5º da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, resolve:

*Da Destinação da Pensão*

1. A destinação da pensão, nos termos do disposto nos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 5º da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, será feita pelo segurado mediante simples requerimento ou declaração, de preferência conforme modelo fornecido pelo IPASE.

1.1 — Instruindo seu requerimento, ou sua declaração, deverá o segurado provar que é solteiro, viúvo ou desquitado, juntando os documentos seguintes:

a) sendo solteiro: declaração por ele firmada, testemunhada por duas pessoas, com as firmas reconhecidas;

b) sendo viúvo, certidão de casamento e certidão de óbito da espósa;

c) sendo desquitado: certidão de casamento, contendo averbação do desquite, e certidão dos autos do desquite provando que não está compelido judicialmente a alimentar a ex-espósa.

2. Quando o segurado quiser destinar a pensão à pessoa que viva sob sua dependência econômica no mínimo há cinco (5) anos, e desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento o pedido respectivo deverá vir instruído, também, com a prova de que sua *companheira* é considerada sua dependente, para os efeitos do pagamento do salário-família (Lei nº 4.069, de 1962, art. 21).

2.1 — A prova de que faz jus ao salário-família será feita mediante certidão passada pela Repartição competente.

2.2 — Em nenhuma hipótese poderá ser considerada dependente do segurado, como sua *companheira*, para os efeitos destas Instruções, a mulher casada, desde que por seu estado civil ela é dependente do marido.

3. Na destinação da pensão em favor da irmã, o segurado deverá provar, além do exigido no item 1.1, que sua irmã é solteira, desquitada ou viúva e que vive sob dependência econômica, mediante os documentos seguintes:

a) sobre o parentesco entre o segurado e a beneficiária indicada: certidão de nascimento de um e de outro provando que são irmãos;

b) sobre o estado civil da beneficiária:

I — se solteira: declaração por ela firmada, subscrita também pelo segurado, testemunhada por duas pessoas;

II — se viúva: certidão de casamento e certidão de óbito do marido;

III — se desquitada: certidão de casamento, contendo a averbação do desquite, e certidão dos autos de desquite, provando que a desquitada não percebe pensão de alimentos;

c) declaração da irmã, subscrita também pelo segurado, testemunhada por duas pessoas devidamente, qualificadas (de preferência dois colegas do segurado), afirmando que a declarante não dispõe de economia própria e vive sob a dependência econômica do segurado.

*Da Habilitação da Companheira*

4. Falecendo o segurado, se este houver feito a destinação expressa, devidamente instruída, na forma destas Instruções, sua *companheira*, ao se habilitar ao benefício, deverá provar mais:

a) seu estado civil; se desquitada, será indispensável a prova de que não recebia e não recebe pensão de alimentos;

b) sua condição de dependente do ex-segurado, na data do óbito, para efeito de atribuição do salário-família (item 2 destas Instruções).

5. No caso de não existir a destinação escrita, a companheira do ex-segurado poderá suprir tal deficiência, comprovando a ocorrência de todos os pressupostos legais, de forma a tornar inequívoca a intenção do ex-segurado de destinar, em seu favor, o benefício da pensão.

5.1 — Em tal hipótese a companheira deverá provar:

a) seu estado civil e o do ex-segurado (subitem 1.1, letras b e c, e item 4, letra a, destas Instruções);

b) a existência de impedimento legal para o seu casamento com o ex-segurado;

c) a condição de companheira do ex-segurado, vivendo sob sua dependência econômica, no mínimo nos últimos cinco (5) anos, que será demonstrado, de preferência, com a comprovação de que está incluída entre os dependentes do segurado falecido, para os efeitos de pagamento do salário-família (item 2), ou, não existindo tal prova, mediante justificação judicial, processada com citação do IPASE.

d) a prova de que trata a alínea anterior poderá ser produzida, através da justificação administrativa, feita perante o IPASE.

#### *Da Habilitação da Irmã*

6. A irmã solteira, viúva ou desquitada poderá habilitar-se à pensão, não havendo beneficiários das pensões vitalícias ou temporárias, atendidas as exigências dos itens 1, 1.1, 3, e atualizadas as provas sobre o seu estado civil e sobre sua condição de dependente econômico do ex-segurado.

7. Caso não exista a destinação expressa da pensão em seu favor, a irmã, ao se habilitar, deverá provar que atende aos requisitos legais, demonstrando que o ex-segurado, por seus atos, assim manifestou sua intenção instruindo seu pedido com o seguinte:

a) prova do seu estado civil e o do ex-segurado;

b) prova de que, sem recursos próprios, vivia sob a dependência econômica do ex-segurado, mediante justificação judicial, processada com citação do IPASE.

7.1 — As provas serão produzidas, no que couber, com observância do estabelecido nestas Instruções.

#### *Das Normas Gerais*

8. As habilitações de que tratam as presentes Instruções serão processadas de acordo com as normas peculiares às hipóteses previstas na Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, exigindo-se a homologação prévia apenas quando não existir a destinação escrita do benefício.

9. Ao Diretor do DF caberá expedir, por Ordens de Serviço, as normas complementares julgadas necessárias à perfeita execução destas Instruções, revogadas as disposições em contrário. — *Marcos Botelho*, Presidente. — (D.O. (Seção I) — de 9-7-65, pág. 1.825)

#### (82) RESOLUÇÃO N.º 344/67, DE 10 DE MAIO DE 1967

“Adota critério no pagamento do auxílio-natalidade à segurada e ao segurado, concomitantemente.”

M.T.P.S. — 164.762/66 — Resolução n.º 344/67 — Assunto: Adoção do critério no pagamento do auxílio-natalidade à segurada e ao segurado, concomitantemente. Suplicante: Junta Interventora do extinto I.A.P.B. Suplicado: D.N.P.S. Relator: Conselheiro Mário Lopes de Oliveira. Presidente: Renato Gomes Machado. O Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade, considerando que o auxílio-natalidade é devido pelo evento, por isso mesmo ficou explícito “que garantirá à segurada, ou ao segurado pelo parto de sua esposa não segurada ou de pessoa designada.”

Considerando as hipóteses de marido e mulher segurados de ex-Institutos distintos;  
Considerando os casos de marido e mulher segurados do mesmo ex-Instituto;

Considerando, também, a situação de segurado de vários ex-IAPs, em que, com unificação, prevalecerá racional e automaticamente o disposto no art. 33 da Lei n.º 3.807, de 26-8-1960;

Considerando o parecer da Assessoria Jurídica;

Resolve:

1. Ratificar as normas administrativas para implantação da unificação da Previdência Social (PAPS-1, 4), pelo que o auxílio-natalidade será concedido:

a) à segurada gestante, pelo respectivo parto;

b) ao segurado:

I — pelo parto de sua esposa, se esta não fôr segurada da previdência social;

II — pelo nascimento de filho seu havido com a *companheira*, se esta não fôr segurada da previdência social e tiver sido designada como dependente, pelos meios que o Instituto admitir, pelo menos 300 dias antes do parto.

2 — Esclarecer que a norma estabelecida guarda consonância com os arts. 33 e 57 da Lei n.º 3.807, de 26-8-60 (LOPS).

Ausentes: Conselheiros Rômulo Marinho e Clóvis Maitos de Sá (D.O. de 23-8-67.)  
— (Consolidação da Previdência Social — I.N.P.S. — Biblioteca Mapa Fiscal — vol. II — 1.ª ed. — 1971. — págs. 517/518).

#### (83) COMPANHEIRA

"Resolução n.º 594, de 10 de agosto de 1967, do DNPS (D.O. de 26-7-68).

O Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, por unanimidade, considerando a consulta da Junta Interventora do I.A.P.C. e considerando o parecer da Consultoria Jurídica,

RESOLVE:

I — Responder a consulta formulada nos seguintes termos:

a) o preceito legal aplicável à espécie é o vigente à data do evento;

b) tanto a primitiva redação do art. 11 da Lei n.º 3.807/60 quanto a nova, constante do art. 3.º do Decreto-lei n.º 66, de 21-11-66, prescrevem requisitos às *pessoas designadas* para terem direito às prestações previdenciárias;

c) o Decreto-lei n.º 66/66 não acolheu a *companheira* entre os beneficiários da previdência, salvo se *designada*; apenas contemplou a esposa canônica, casada segundo rito religioso para equipará-la ao dependente designado.

II — Devolver o processo à Secretaria de Seguros Sociais do I.N.P.S. para que aprecie a matéria contida nos autos à luz dos esclarecimentos constantes do item I e decida como de direito. (Vide: Cesar, Afonso — Dicionário da Legislação da Previdência Social — Edições Trabalhistas S.A. — 1971 — pág. 151.)

#### (84) GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA N.º 3.273, DE 26 DE AGOSTO DE 1971.

O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social, usando das atribuições que lhe confere o parágrafo único do artigo 25 do Decreto-lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966, resolve:

Art. 1.º — Ficam estabelecidos os seguintes prejulgados:

1 — Não se aplica, para efeito de concessão de benefícios, à pessoa designada, nos termos do item II do artigo 11, da Lei Orgânica da Previdência Social, inclusive *companheira*, a lei superveniente ao óbito do segurado da previdência. A inscrição do dependente designado quando não feita pelo segurado deverá



ser baseada em prova hábil e expressiva de sua vontade, para efeito de concorrência com seus filhos, nascidos anteriormente àquele ato.

2 — A prova testemunhal, ainda que procedida mediante justificação judicial ou administrativa, não constitui, por si só, elemento suficiente capaz de elidir a exigência legal da inscrição prévia de dependente designado; torna-se imprescindível, para a configuração da vontade, revelada em vida pelo *de cuius*, de vincular o referido dependente ao sistema previdenciário, qualquer documento ou manifestação expressa, evidenciando, de forma convincente, aquele propósito. Art. 2.º — Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (D.O. (Seção I — Parte II), de 1-9-71 — pág. 7080.)

(85) LEI N.º 3.912, DE 3 DE JULHO DE 1961.

"Dispõe sobre a prorrogação da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950 (Lei do Inquilinato), e dá outras providências."

Art. 10 — A mulher solteira, desquitada ou viúva que viva, em estado marital, com locatário solteiro, desquitado ou viúvo, fica assegurado, por morte do inquilino, o direito de continuar a locação mediante as mesmas cláusulas então vigentes e sujeitas às disposições da presente lei. (D.O. de 4-7-61)

(86) LEI N.º 4.494, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1964.

"Regula a locação dos Prédios Urbanos."

Art. 9.º — O cônjuge sobrevivente e, sucessivamente, os herdeiros necessários e as pessoas que viviam na dependência econômica do locatário, desde que residentes no prédio, terão direito de continuar a locação, ajustada por tempo indeterminado ou a prazo certo. (D.O. de 30-11-64; ret. D.O./S. de 16-12-64 e 5-1-66).

(87) Apelação Cível n.º 23.427 — Santa Catarina — *in voto* do Relator — Ministro Henrique D'Ávila.

(88) R. E. n.º 45.375 — Paraná — Voto do Ministro Raphael de Barros Monteiro (Relator) — aud. de Publ. de 6-3-68.

(89) R. E. n.º 63.797 — Bahia — aud. de Publ. 6-3-68.

(90) Material cedido, por cópia, pelo Tribunal Federal de Recursos.

(91) WALD, Arnold — "Casamento — Concubinato — Sucessão — Sociedade de Fato" *in* "Revista Forense" n.º 229 — 1970 — pág. 29.

(92) SÚMULA N.º 35

"Em caso de acidente do trabalho ou de transporte, a concubina tem direito de ser indenizada pela morte do amásio, se entre eles não havia impedimento para o matrimônio".

SÚMULA N.º 380

"Comprovada a existência da sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum. (Noronha, Jardel e Martins, Odaléa — Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal — Brasília — 1968 — pág. 310; *idem, idem*, 1969 — pág. 43.)

(93) Material cedido, por cópia, pelo setor de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

# POLUIÇÃO

Publicado em 1974  
por a Comissão Intermunicipal de Poluição  
das Águas e do Ar de São Paulo

## SUMÁRIO

- I – Significado
- II – Conseqüências
- III – A Antipoluição
  - a) No mundo
  - b) No Brasil
    - 1) Estado de São Paulo
    - 2) Estado da Guanabara

## SIGNIFICADO:

“É a presença no ar de substância oriunda da atividade humana em quantidade de concentração suficiente para afetar a saúde e o bem-estar dos homens, dos animais e das plantas, ou que interfira no pleno uso da propriedade.” (1)

“Mudança indesejável nas características físicas, químicas ou biológicas de nosso ar, que possa afetar nocivamente a vida humana ou de outras espécies, nossos processos industriais, condições de vida e bens culturais, ou, ainda que possa desperdiçar ou deteriorar nossos recursos de matéria prima.” (2)

“Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio e que possa constituir prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar da população, bem como comprometer a utilização do meio, entre outros, para fins econômicos e recreativos.” (3)

“Poluição é a ação de introduzir corpos estranhos ou indesejáveis em um ambiente; até mesmo o ruído pode ser um poluente, desde que ultrapasse sua

(1) RICARDO HADAD — Engenheiro da Organização Mundial de Saúde.

(2) CARLOS CELSO DO AMARAL E SILVA — Membro da Comissão Intermunicipal de Poluição das Águas e do Ar de São Paulo.

(3) FROYLAN ROBSON HORTA — Engenheiro, Presidente do Grupo de Trabalho da Poluição Ambiental da Guanabara.

intensidade, o limite de tolerância normal, para algum dos elementos componentes do ambiente ou do eco-sistema." (4)

"Environmental pollution is the unfavorable alteration of our surroundings, wholly or largely as a by-product of man's actions, through direct or indirect effects of changes in energy patterns, radiation levels, chemical and physical constitution and abundances of organisms. These changes may affect man directly, or through his supplies of water and of agricultural and other biological products, his physical objects or possessions, or his opportunities for recreation and appreciation of nature." (5)

### CONSEQUÊNCIAS:

A poluição devora o mundo, como as guerras destroem a juventude.

"Na Bélgica, no Vale Mosa, onde se situam várias indústrias metalúrgicas, fábricas de vidros e de fundição de ferro, após três dias de intensa inversão de temperatura e de forte nevoeiro, foi registrado súbito aumento de doenças do aparelho respiratório no meio da população. Ao cabo de uma semana, 60 pessoas haviam morrido em consequência da contaminação atmosférica, tendo a autópsia de numerosos casos revelado a presença de partículas de fuligem em macrófagos intra-alveolares e nos espaços intersticiais.

Na Tchecoslováquia foi constatado que crianças, que viviam nas áreas poluídas pelas fábricas de cimento e de indústrias metalúrgicas de uma localidade, apresentaram desenvolvimento físico abaixo do normal, além da anemia hipocrônica e de aumento dos níveis de fosfatos alcalina." (6)

"Nos Estados Unidos as estatísticas acusam que os americanos respiram, anualmente, 140 milhões de toneladas de poluentes, entre monóxido de carbono, óxido sulfúrico e de nitrogênio, hidrocarboneto e chumbo o que significa quase três quartos de toneladas para cada pessoa." (7) A situação, principalmente em Nova Iorque, chega a quase uma calamidade, fazendo com que o povo saia às ruas para organizar protestos contra a poluição existente. Os jornais publicam fatos que comprovam a situação da poluição americana — "Altos índices de chumbo foram encontrados nos corpos de macacos, serpentes e ratos, mortos no zoológico. De acordo com as conclusões dos Doutores Dennis Craston e Ralph Strebel, este último patologista, a precipitação do chumbo na atmosfera parece provir principalmente dos gases que se desprendem da gasolina e das chaminés das indústrias." (8)

"No dia 17 de maio próximo passado na cidade de Tóquio, as autoridades aconselharam aos habitantes da cidade que abandonassem seus veículos e procurassem abrigo em suas residências, era uma advertência contra a densa poluição atmosférica. A situação foi causada pela combinação dos gases de exaustão dos carros com a fumaça das chaminés das fábricas.

(4) AUGUSTO RUSCHI — Subsídios para uma Política Nacional contra a Poluição — Brasília — DF.

(5) *Restoring the quality of our environment* 1965.

(6) Discurso — Senador LINO DE MATOS — DCN, II, de 29-9-67.

(7) *Correio da Manhã* — 30-5-71.

(8) *Última Hora* — 16-6-71.

O monte Fuji, atração turística da cidade, atualmente, só é visto uma vez em cada 10 dias, pois as nuvens venenosas de dióxido sulfúrico encobrem-no constantemente.

A situação no Japão é tão alarmante que após várias pesquisas chegaram a conclusão que em 1980 os habitantes de Tóquio talvez tenham que usar máscaras contra gás para trabalhar.

*Ashai Shimbun*, o jornal de maior circulação do país comenta: "O Japão venceu sua batalha econômica e atingiu o *status* de superpotência no PNB, somente para descobrir que o *slogan* a que se tem dedicado tão religiosamente significa Poluição Nacional Bruta." (9)

No Brasil a situação não é menos crítica que no restante do mundo, tendo uma densidade maior em São Paulo, Guanabara, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Pôrto Alegre.

"Os contaminantes do ar, na Grande São Paulo, são os mais concentrados da América Latina. Só em São Bernardo do Campo, 112 toneladas de pó se depositam sobre a cidade, mensalmente, além de outros agentes poluidores." (10)

"Lâminas de aço expostas durante sete dias numa praça em Santo André permitiram medir o poder corrosivo da atmosfera, pelo aumento de peso. O grau de corrosão verificado foi duas vezes maior que em regiões poluídas dos Estados Unidos da América." (10)

A poluição atmosférica, além dos efeitos sobre a saúde da população, dos animais e até dos vegetais, é também responsável por incalculáveis prejuízos econômicos.

"Guanabara, uma das áreas de maior densidade populacional do mundo tem um índice de poluição atmosférica de 83 por cento acima da média permitida, de 10 gramas por metro quadrado de partícula em suspensão no ar. A cidade caminha para uma situação de real perigo, com o "smog" fotoquímico ameaçando a saúde da população." (11)

"Além da poluição das águas da baía da Guanabara, nas praias urbanas de Niterói, outro fator que provoca a hepatite é o consumo de legumes mal lavados. A informação é do Secretário de Saúde do Estado, Sr. Armando de Sá Couto, o qual acentuou que a maioria das hortas é regada com água altamente poluída, cuja contaminação é transmitida ao ser humano quando o legume não é bem lavado." (12)

"Salvador que atrai uma quantidade enorme de turistas usando para isso a limpidez do seu céu azul, está começando a sofrer conseqüências de seu esforço em se tornar um parque industrial. Aratu trouxe o progresso e a poluição. De acordo com seus dirigentes é uma opção a ser feita. Por mais esforços que se faça para minorar o problema ele é até certo ponto inevitável. Mas o pior é quando uma indústria não tem as condições exigidas pelo CIA para se instalar em sua área, devido as dificuldades em controlar a poluição, instala-se simplesmente em uma região próxima, onde lhe seja permitido poluir e ficar

(9) *Jornal do Brasil* — 18-5-71.

(10) *Jornal da Tarde* — 30-6-71.

(11) *O Globo* — 16-7-71.

(12) *O Globo* — 1.º-2-71.

por isso mesmo. É o caso da Tibrás S.A., indústria de titânio, que se instalou nas imediações de Arambepe, praia de veraneio que vive de pesca. Os diretores da fábrica garantem que os resíduos lançados em alto-mar não incomodarão ninguém. Os pescadores garantem que as correntes trarão de volta os resíduos, poluindo tôdas as praias de Arambepe a Salvador. Com quem está a verdade? Isso só ficará esclarecido com a fábrica em funcionamento. E assim Salvador vai optando pelo progresso. Até quando durará o azul famoso de seu céu e de seu mar?" (13)

Outro fator importante é a poluição acústica. "O barulho poderá fazer do homem um louco" — esta afirmação é do norte-americano Robert Alexandre Baro, estudioso do assunto, "a poluição dos ruídos não o matará, apenas fará de você doido ou surdo."

Esta teoria já é confirmada.

"Na França, no dia de Todos os Santos, Pierre Blanchet, um pacato homem de negócios, matou um seu vizinho com uma facada, porque sua filha jogava bola sem parar contra sua porta.

Na Itália, o filho de um açougueiro atirou em um grupo de soldados um pouco bêbados, que tocavam a campainha das casas: um morto.

Em São Paulo, na rua Paim, um homem mata um garotinho de oito meses, porque êle não parava de chorar.

Em todos os casos, um traço comum: homens tornados loucos pelo barulho." (14)

Outra maneira de poluir, principalmente o solo, é por intermédio das pesticidas, "ocorre principalmente pela aplicação agrícola de inseticidas, clorados orgânicos, que são compostos altamente persistentes, podendo permanecer no solo por alguns anos ou mesmo por dezenas de anos." (Edwards, 1966)

"A utilização do BHC, até há pouco tempo, para combater as pragas das pastagens, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, pode ter sido responsável pela poluição dos solos e pela transferência de resíduos elevados desse inseticida para as forragens e daí para a carne do gado bovino e para o leite. Esta hipótese apóia-se em abundante literatura sobre o problema que foi recentemente revisto por Saha (1969).

Estas ocorrências já tiveram grandes implicações econômicas para o País, pois no primeiro trimestre de 1970 uma partida de queijos não foi aceita pelo Canadá e, em fins de 1970, foi devolvida uma grande partida de carne enlatada, exportada para os EUA.

A ocorrência de resíduos de insômeros do BHC, em teores acima dos limites de tolerância, quer pela legislação brasileira (CNNPA, 1967) quer pela legislação americana, foi confirmada no leite consumido em São Paulo (Almeida e Barreto, 1970) e na carne bovina (Lara, Barreto e Takahashi, 1971)." (15)

## A ANTIPOLUIÇÃO

O combate à poluição vem de longas datas. Há 2.400 anos, época em que o homem vivia quase que exclusivamente da caça e da pesca, Hipócrates já dizia, "o ar é o pai da vida humana, mas também das enfermidades humanas."

(13) *Fôlha de São Paulo* — 9-3-71.

(14) *Fôlha de São Paulo* — 16-5-71.

(15) WALDEMAR F. ALMEIDA — Instituto Biológico — São Paulo.

No século IX, na Inglaterra, já existiam proclamações a respeito da queima de certos tipos de carvão nas lareiras. “No século XIV, o Rei Eduardo I proibiu o uso do carvão betuminoso. Em 1307 foi organizada uma comissão especial para apurar as causas da poluição do ar, proibindo-se o uso do carvão do mar, por provocar mais fumaça que outro tipo de carvão. Há 650 anos foi enforcado um homem por “provocar um vapor sujo ao queimar carvão bruto em sua lareira.” Em 1587, a Rainha Elizabeth fez aprovar leis proibindo o uso de vários tipos de combustíveis fumacentos. Em 1723 o parlamento britânico aprova lei que controla a poluição do ar”. (16)

Os Estados Unidos iniciaram o combate à poluição do meio-ambiente no final do século XIX, como poderemos constatar nos trechos extraídos da palestra do Sr. Fitzhugh Green, realizada em 25 de agosto de 1971 durante o I Simpósio Sobre Poluição Ambiental em Brasília:

“Nos Estados Unidos começamos a nos preocupar sobre o assunto em 1899, quando aprovamos o Projeto de Lei “Harbors and Refuse Act”, a fim de protegermos nossos canais e rios contra a exalação insalubre dos complexos industriais. Logo no início do novo Século, o Presidente Theodore Roosevelt e seu famoso conservadorista, Amos Pinchot, ficaram alarmados como o índice de desenvolvimento industrial estava macerando nossas belas e intocáveis florestas virgens, rios, campos e montanhas. O Sr. Roosevelt, então, desapropriou grandes áreas que hoje chamamos de parques nacionais.

Em 1909, canadenses e norte-americanos começaram a se preocupar com a manutenção da qualidade dos Grandes Lagos. Naquele ano, foi assinado um acordo para que se tomassem as precauções necessárias contra a poluição. Muito pouco foi feito até este ano, mas esperamos negociar um novo acordo com eles ainda neste próximo outono.

Em 1912, as facilidades básicas de esgotos para tratamento dos despejos municipais, começaram a ser instaladas. Estas removem sólidos, a maioria bactérias, e reduzem o BOD (Demanda de Oxigênio Bioquímico). BOD é a taxa que os lixos usam de oxigênio e, assim, matam (como provavelmente devem ter ouvido falar no caso do Lago Erie), a água renovada. O processo biológico envolvido na estabilização do lixo orgânico é de tal monta, que o “phyto-plankton” e o peixe ficam sem oxigênio, e morrem. A isto chama-se de “eutroficação” (*eutrophication*).

Continuando, porém, com a nossa breve explanação de como chegamos à nossa presente crise poluitiva — em 1971 teve início a enorme produção em massa de material bélico para a primeira e segunda guerras, seguida da explosão industrial do pós-guerra, a fim de refazerem-se os deficits de mercadorias de consumo. Durante esses anos de fluxo e crescimento, os Estados Unidos, convenientemente, esqueceram os planos para a preservação das fabulosas reservas naturais do nosso País — não tão abundantes quanto as do Brasil mas, sem dúvida alguma, merecedoras de proteção.

Não foi senão até os anos de 60, que nós, como povo, começamos a constatar que estávamos nos tornando como o pelicano que, segundo consta, para alimentar os filhotes, dilacera seu próprio peito.

Vimos que estávamos destruindo os valores reais de nossa herança natural, talvez mais rápido ainda, do que aumentando o nosso Produto Nacional Bruto.

Observamos que estávamos pondo em risco nossos arredores por um longo tempo. Lembro-me de quando criança, nadava em Long Island Sound, nas vizinhanças de New York, onde o tráfego de embarcações e barcos de passeio, deixava tamanha sujeira que se poderia refrazeir a injunção Bíblica da seguinte forma: "Sim, jogue seu pão n'água; êle, certamente, voltará com marmelada."

Finalmente, os Estados e Municipalidades começaram a decretar legislação corretiva. Houve algumas falhas, contudo. Um dos problemas foi o de um fabricante competidor que achou que os critérios de anti poluição, muito rígidos num Estado, podiam encontrar um "refúgio polutivo" — se se pode dizer assim — num outro Estado onde os critérios eram menos rígidos."

Em vista disto, começamos a sancionar leis para unificar e fortalecer os esforços feitos para manter a casa limpa. Em sucessão, vieram Projetos de lei para melhorar a qualidade da água e do ar, culminando, finalmente, com a Lei Nacional de Proteção Ambiente 1969 (National Environmental Protection Act.)

Em 1970, o Presidente Nixon reuniu quinze programas nacionais em fase de execução e os subordinou à U.S. Environmental Protection Agency (EPA), criada por êle, por ordem-decreto. Isto é, êle deu ao Congresso vários meses para comentar ou criticar a nova Agência e disse: "se o Congresso não apresentar nenhuma objeção até dois de dezembro, presumiremos que não há objeção à sua criação." Não houve nenhuma objeção e a Agência foi criada.

A EPA congrega, atualmente, 8.000 cientistas, engenheiros, advogados, e pessoal de administração. Nosso orçamento para êste ano é da ordem de 2.5 bilhões de dólares — 2 bilhões para suplementar verbas estaduais e municipais na construção de instalações para tratamento de elevatórias. Nosso trabalho é estabelecer critérios dentro da lei, atuar como fiscalizadores para averiguar o cumprimento desses critérios, e fazer cumprir a lei, quando se fizer necessário.

No dia 8 de fevereiro dêste ano, o Presidente Nixon dirigiu uma mensagem ao Congresso a qual continha 300 páginas de nova legislação para aprimorar leis já existentes e, também, dar forte apoio ao Sr. William Ruckelshaus, Administrador da nova Agência.

A proposta do Presidente ora em debate no Congresso, inclui alterações nos Projetos de lei para Ar e Água, bem como o plano para impedir a contaminação oceânica, controle radiativo, diminuição de ruído, a regulamentação sobre pesticidas de acordo com a FIFRA (Lei Federal para Inseticidas, Fungicidas e Rodenticidas), além de medidas novas para o controle de como dispor do lixo sólido."

Na França, depois do funcionamento de várias Instituições, mantidas pelo governo, trabalhando isoladamente, foi criado pelo Decreto n<sup>o</sup> 71/94, de 2 de fevereiro de 1971, a Pasta de Ministro Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente.

“MINISTRE DELEGUÉ AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGÉ DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT (17)

*Décret n<sup>o</sup> 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement.*

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n<sup>o</sup> 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres;

Vu le décret du 22 juin 1969 portant nomination des membres du Gouvernement;

Vu le décret du 7 janvier 1971 relatif à la composition du Gouvernement;

Vu la loi de finances pour 1971 (n<sup>o</sup> 70-1199 du 21 de décembre 1970), notamment son article 29;

Vu la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, modifiée;

Vu la loi du 2 mai 1930 modifiée réorganisant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, notamment son article 3;

Vu la loi du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux réclame, par affiches et aux enseignes;

Vu la loi n<sup>o</sup> 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917;

Vu le livre III du code rural concernant la chasse et la pêche, en particulier les articles 365 à 501 et la loi du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales agréées de chasse;

Vu la loi n<sup>o</sup> 68-918 du 24 octobre 1968 sur la chasse maritime;

Vu le décret n<sup>o</sup> 46-2847 du 27 novembre 1946 modifié instituant un conseil national de la protection de la nature en France;

Vu le décret n<sup>o</sup> 67-158 du 1<sup>er</sup> mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux, notamment son article 2;

Vu le décret n<sup>o</sup> 61-1195 du 31 octobre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n<sup>o</sup> 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, notamment son article 1<sup>er</sup>;

Vu le décret n<sup>o</sup> 68-335 du 5 avril 1968 relatif à la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau;

Vu le décret n<sup>o</sup> 70-672 du 30 juillet 1970 créant le haut comité de l'environnement;



Le Conseil d'Etat (sections des travaux publics et de l'intérieur réunies) entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Décret:

Art. 1<sup>o</sup> — Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, a pour mission d'assurer la protection des sites et paysages, d'améliorer l'environnement et le cadre de vie, de prévenir, réduire ou supprimer les pollutions et nuisances de toutes sortes, qu'elles résultent des particuliers ou qu'elles proviennent des équipements collectifs, des grands aménagements ou d'activités agricoles, commerciales ou industrielles.

Art. 2. — Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, exerce les attributions précédemment dévolues:

Au ministre du développement industriel et scientifique, en ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

Au ministre de l'agriculture, en ce qui concerne la chasse, la pêche, les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux;

Au ministre des transports, en ce qui concerne la chasse maritime;

Au ministre des affaires culturelles, en ce qui concerne la protection des monuments et des sites à caractère naturel;

Au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau.

En conséquence, les directions et services des administrations centrales chargés de ces attributions sont placés sous son autorité et les services départementaux et régionaux de ces administrations sont mis à sa disposition en tant que de besoin.

Art. 3. — Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, élabore, en liaison avec les autres ministres intéressés, et présente au Gouvernement toutes mesures nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Il suit, en la matière, les résultats de l'action gouvernementale.

Il informe l'opinion afin d'associer la population à cette action.

Il est associé aux actions internationales de la France en ce domaine.

Pour l'exercice de ces attributions il peut, en tant que de besoin, faire appel aux services et organismes placés sous l'autorité d'autres ministres et provoquer les inspections qu'il estime nécessaires.

Art. 4. — Il est créé auprès du ministre délégué, auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, un fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement destiné au financement complémentaire des opérations reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique de la protection de la nature et de l'environnement.

Les ressources attribuées à la protection de la nature, en application de l'article 29 de la loi de finances du 21 décembre 1970, seront dévolues au fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement.

Art. 5. — Il est créé auprès du Premier ministre un comité interministériel chargé d'animer, de coordonner et de contrôler les actions relatives à la protection de la nature et à l'environnement.

Ce comité est notamment compétent pour les problèmes nécessitant une coordination interministérielle en matière d'eau.

Les programmes d'emploi des crédits du fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement institué à l'article 4 ci-dessus lui sont soumis.

Le comité interministériel comprend, sous la présidence du Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'éducation nationale, le ministre des affaires culturelles, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, le ministre du développement industriel et scientifique, le ministre de l'équipement et du logement, le ministre de l'agriculture, le ministre des transports, le ministre du travail, de l'emploi et de la population et le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale.

Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, prépare les délibérations du comité interministériel. Il suit la mise en œuvre des décisions prises.

Le secrétariat du comité interministériel est assuré par les soins du secrétariat général du Gouvernement.

Art. 6. — Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, est obligatoirement consulté par les ministres intéressés sur les projets de mesures législatives et réglementaires concernant la police des eaux superficielles, souterraines et maritimes et la lutte contre les pollutions de toute nature, les bruits et les odeurs.

Lors de la préparation du budget, il est tenu informé des crédits envisagés au titre des autres départements ministériels pour des objets touchant à la protection de la nature et à l'environnement. Il formule éventuellement ses observations au ministre de l'économie et des finances.

En ces mêmes matières, il est tenu au courant de l'exécution du budget et reçoit communication des rapports d'inspection ou de contrôle sur l'utilisation des crédits.

Art. 7. — Le ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement préside:

Le haut comité de l'environnement;

Le comité interministériel des parcs nationaux;

La commission interministérielle des parcs naturels régionaux;

La mission interministérielle de l'eau.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale assure la vice-présidence de ces organismes.

Le ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement assure la présidence du conseil national de la protection de la nature. Il assure,

conjointement avec le ministre des affaires culturelles, la présidence de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

Art. 8. — Pour l'année 1971, les crédits ouverts dans le budget de chacun des ministères au titre d'attributions qui sont transférées au ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, seront engagés selon les modalités que fixeront des arrêtés du ministre de l'économie et des finances, du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, et du ministre intéressé.

Le fonds créé à l'article 4 ci-dessus fait l'objet d'un article nouveau au sein du chapitre 65-01 inscrit au budget des services généraux du Premier ministre.

Art. 9. — A titre transitoire, les ministres dont une partie des attributions a été transférée au ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, mettront à la disposition du ministre délégué les personnels, les moyens et crédits nécessaires au fonctionnement des services transférés.

Art. 10. — Le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'éducation nationale, le ministre des affaires culturelles, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des départements et territoires d'outre-mer, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, le ministre du développement industriel et scientifique, le ministre de l'équipement et du logement, le ministre de l'agriculture, le ministre des transports, le ministre du travail, de l'emploi et de la population, le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, le secrétaire d'Etat à la moyenne et petite industrie et à l'artisanat et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 2 février 1971.

GEORGES POMPIDOU.

Par le Président de la République:

*Le Premier ministre,*

JACQUES CHABAN-DELMAS.

*Le ministre délégué auprès du Premier ministre,  
chargé de la protection de la nature et de l'environnement,*

ROBERT POUJADE.

*Le ministre des affaires étrangères,*

MAURICE SCHUMANN.

*Le ministre de l'intérieur,*

RAYMOND MARCELLIN.

*Le ministre de l'économie et des finances,*

VALÉRY GISCARD D'ESTAING

*Le ministre de l'éducation nationale,*

OLIVER GUICHARD.

*Le ministre des affaires culturelles,*

JACQUES DUHAMEL.

*Le ministre délégué auprès du Premier ministre,  
chargé du Plan et de l'aménagement du territoire,*

ANDRÉ BETTENCOURT

*Le ministre délégué auprès du Premier ministre,  
chargé des départements et territoires d'outre-mer,*

HENRY REY.

*Le ministre du développement industriel et scientifique,*

FRANÇOIS ORTOLI.

*Le ministre de l'équipement et du logement,*

ALBIN CHALANDON

*Le ministre de l'agriculture,*

MICHEL COINTAT.

*Le ministre des transports,*

JEAN CHAMANT.

*Le ministre du travail, de l'emploi et de la population,*

JOSEPH FONTANET

*Le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale,*

ROBERT BOULIN.

*Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie  
et des finances, chargé du budget,*

JEAN TAITTINGER.

*Le secrétaire d'Etat à la moyenne et petite industrie  
et à l'artisanat,*

GABRIEL KASPEREIT.

*Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture,*

BERNARD PONS."

Para um melhor entendimento, damos a seguir, a tradução do Decreto acima, fornecida durante o I Simpósio de Poluição Ambiental, realizada na Câmara dos Deputados em Brasília.

*"Decreto nº 71/94, de 2 de fevereiro de 1971, relativo às atribuições do Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente.*

*Artigo 1º — O Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, tem por missão garantir a proteção de lugares e paisagens, de melhorar o ambiente e a qualidade de vida, de prevenir, reduzir ou suprimir as poluições e os danos de toda espécie quer resultem de*

ações particulares ou provenham de equipamentos coletivos, das grandes organizações ou das atividades agrícolas, comerciais ou industriais.

*Artigo 2º* — O Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e do meio-ambiente, exerce as atribuições anteriormente conferidas:

Ao Ministro do desenvolvimento industrial e científico, no que concerne aos estabelecimentos perigosos, insalubres ou incômodos;

Ao Ministro da Agricultura, no que concerne à caça, à pesca, aos parques nacionais e aos parques naturais regionais;

Ao Ministro dos Transportes, no que concerne à caça marítima;

Ao Ministro da Cultura, no que concerne à proteção aos monumentos e aos lugares de valor paisagístico;

Ao Ministro encarregado do Planejamento e da organização do território, no que concerne à coordenação interministerial no domínio da água.

Em consequência, as diretorias e serviços de administrações centrais encarregados dessas atribuições são colocados sob sua autoridade os serviços departamentais e regionais dessas administrações são colocados a sua disposição na medida do necessário.

*Artigo 3º* — O Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, elabora, em combinação com outros Ministros interessados e, apresenta ao Governo tôdas as medidas necessárias ao cumprimento de sua missão.

Ele acompanha, nessa matéria, os resultados da ação governamental.

Ele informa a opinião pública a fim de associar a população a essa ação.

Ele está ligado às ações internacionais da França nesse âmbito.

Para o exercício dessas atribuições, êle pode, na medida do necessário, apelar para os serviços e organismos subordinados a outros Ministros e promover inspeções que julgue necessárias.

*Artigo 4º* — Fica criado junto a êsse Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, um fundo de intervenção e de ação em prol da natureza e do meio-ambiente destinado ao financiamento complementar das operações reconhecidas como necessárias ao exercício da política de proteção à natureza e ao meio-ambiente.

Os recursos consignados à proteção da natureza, na aplicação do artigo 29 da lei de finanças de 21 de dezembro de 1970 serão providos pelo fundo de intervenção e de ação a favor da natureza e do meio ambiente.

*Artigo 5º* — Fica criado junto ao Primeiro-Ministro um comité interministerial encarregado de estimular, de coordenar e controlar as ações relativas à proteção à natureza e ao meio-ambiente.

Êste comité tem competência específica para os problemas que necessitem de uma coordenação interministerial em matéria de água.

Ficam-lhe subordinados os programas de emprêgo dos créditos do fundo de intervenção e ação em prol da natureza e do meio-ambiente instituído no artigo 4º acima:

O comitê interministerial compõe-se, sob a presidência do Primeiro-Ministro, dos Ministros: das relações exteriores, do interior, da economia e das finanças, da educação nacional, da cultura, dos Ministros-Adjuntos ao Primeiro-Ministro encarregado do Planejamento e da organização do território e o encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, dos Ministros: do Desenvolvimento Industrial e Científico, do Equipamento e Habitação, da Agricultura, dos Transportes, do Trabalho, Emprego e População, da Saúde Pública e da Segurança Social.

O Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, prepara as deliberações do comitê interministerial. Ele acompanha a execução das decisões tomadas.

A secretaria do comitê interministerial fica aos cuidados da secretaria-geral do Governo.

*Artigo 6º* — O Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente é obrigatoriamente consultado pelos Ministros interessados nos projetos de medidas legislativas e regulamentares, referentes à política de uso das águas superficiais, subterrâneas e marítimas, bem como à luta contra as poluições de toda natureza, os ruídos e os odores.

Por ocasião da elaboração do orçamento, ele é informado dos créditos previstos para outros departamentos ministeriais destinados aos objetivos relacionados com a proteção da natureza e do meio-ambiente. Ele comunica, eventualmente, suas observações ao Ministro da Economia e das Finanças.

Com relação a êsses objetivos, ele está a par da execução orçamentária e recebe comunicação dos relatórios de inspeção e de controle sobre a aplicação dos créditos.

*Artigo 7º* — O Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente preside:

Ao alto comitê do meio-ambiente;

Ao comitê interministerial dos parques nacionais;

À comissão interministerial dos parques naturais regionais;

À missão interministerial da água.

O delegado para a organização do território e para a ação regional provê a vice-presidência dêsses organismos.

O Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, provê a presidência do Conselho nacional de proteção à natureza. Ele provê junto com o Ministro da Cultura, a presidência da Comissão superior de monumentos naturais, panoramas e paisagens.

*Artigo 8º* — Para o ano de 1971, os créditos abertos no orçamento de cada um dos Ministérios a título de atribuições transferidas ao Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, serão empregados segundo as modalidades a serem fixadas pelos decretos, respectivamente dos Ministros da Economia e Finanças, do Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente e do Ministro interessado.

O fundo criado no artigo 4º supracitado é objeto de um artigo novo dentro do Capítulo 65-01 inscrito no Orçamento dos serviços gerais do Primeiro-Ministro.

*Artigo 9º* – A título transitório, os Ministros cujas atribuições foram transferidas em parte ao Ministro-Adjunto ao Primeiro-Ministro, encarregado da proteção à natureza e ao meio-ambiente, colocarão à disposição do Ministro-Adjunto o pessoal, os meios e créditos necessários ao funcionamento dos serviços transferidos.

*Artigo 10* – O Primeiro-Ministro, os Ministros: das Relações Exteriores, do Interior, da Economia e das Finanças, da Educação Nacional, da Cultura, os Ministros-Adjuntos ao Primeiro-Ministro encarregado do Planejamento e do Desenvolvimento do Território, e Encarregado dos Departamentos e Territórios de Ultramar e o Encarregado da Proteção à Natureza e ao meio-ambiente, os Ministros do Desenvolvimento Industrial e Científico, de Equipamento e Habitação, da Agricultura, dos Transportes, do Trabalho, Emprego e População, da Saúde Pública e da Segurança Social, o Secretário de Estado junto ao Ministro da Economia e Finanças, encarregado do Orçamento, o Secretário de Estado para a média e pequena indústria e para o artesanato e o Secretário de Estado junto ao Ministro da Agricultura, são encarregados, cada um no que lhe compete, da execução do presente decreto, que será publicado no *Diário Oficial* da República Francesa.

(D.O. Leis e Decretos, 3 fev., 1971, págs. 1182-1183) – Le Courier de la Nature, nº 17. – Premier trimestre – 1971. – Paris.

x x x

“Na literatura jurídica italiana, êle ainda não encontrou o desenvolvimento que, ao contrário, teve na literatura tedesca e na suíça; porém, é comumente debatido nos jornais. Além de uma série de proibições particulares, sancionadas a título de contravenções por leis especiais (por exemplo, a de sinais acústicos em zonas habitadas), o Código Penal italiano prevê, de maneira geral, no art. 659, a contravenção consistente na perturbação das ocupações ou do repouso das pessoas, mediante barulhos, ruídos ou outros abusos de instrumentos sonoros, incluindo na proibição também o exercício de profissões ou ofícios ruidosos contra as disposições da lei ou as prescrições da autoridade. A tranqüilidade e a própria saúde individual ficam portanto confiadas, sob êste aspecto, sobretudo ao senso de compreensão e à inteligência das autoridades encarregadas da organização da vida social.” (18)

x x x

A Suécia é o país considerado mais avançado em relação à proteção de seu meio-ambiente. Com oitenta e cinco mil lagos e imensas florestas, dispõe de 11 leis e numerosos regulamentos sobre o problema.

— x —

No Japão, onde a poluição tem atingido um índice muito alto, a ação do homem em combatê-la entra em ação:

“Quando o problema da poluição assumiu proporções maiores, começou a desenvolver-se no Japão uma nova atividade industrial, que se conven-

(18) “*Justitia*” — 1º trimestre de 1967 — vol. 56.

cionou chamar de indústria de antipoluição. Atualmente, 95 companhias participam do departamento (na Associação Nacional de Máquinas daquele país), criado com a finalidade de promover pesquisas e o desenvolvimento de máquinas e equipamentos destinados a prevenir a poluição. Levantamento realizado junto a essas companhias mostrou que as vendas de equipamentos de prevenção à poluição da água e do ar sempre crescendo, passaram de US\$ 100 milhões em 1966 para US\$ 500 milhões em 1970. Incluindo os equipamentos de purificação dos gases do escapamento de veículos automotores, o volume de vendas do ano passado ascende a US\$ 600 milhões.

Inquérito semelhante, realizado pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior, em 1969, entre 25 mil estabelecimentos industriais japoneses, mostrou inversões de US\$ 300 milhões no combate à poluição, sendo: ar, 65%; água 25%; outras áreas 10%. A taxa de expansão dessa modalidade de investimento tem aumentado de ano para ano. Nas centrais termelétricas, indústrias siderúrgicas e refinarias de petróleo tais inversões chegaram a 7,5% dos investimentos totais de 1969.

Estimativas recentes, baseadas no fato de que as indústrias japonesas são os agentes de maior responsabilidade no aumento da poluição ambiental, indicam que o incremento da produção da indústria de antipoluição ambiental deverá ser de 40% anualmente, devendo as vendas totais deste novo ramo alcançar US\$ 2 bilhões em 1976." (19)

— x —

Na Organização das Nações Unidas, nada menos de 27 países estão encarregados de redigir uma Declaração Contra a Contaminação Ecológica. Será um novo direito do homem: o de desfrutar de um meio ambiente saudável.

— x —

## LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A legislação brasileira como a da maioria dos países está um pouco esparsa, não tendo sido feita até hoje uma legislação específica da matéria.

Encontramos em 1938 o Decreto-lei nº 794 (Código de Pesca), que reza em um de seus artigos:

"Art. 16. O lançamento de resíduos e detritos comprovadamente tóxicos nas águas interiores ou litorâneas será regulado por instruções emanadas do Serviço de Caça e Pesca.

§ 1º — É expressamente proibido o lançamento de óleo e produtos oleosos nas águas interiores ou litorâneas.

§ 2º — Os infratores deste artigo serão punidos com multa de 1:000\$ a 5.000\$ (um conto a cinco conto de réis), elevada em dôbro na reincidência."



O Decreto-lei acima foi revogado pelo Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, baixando novas normas:

“Art. 38. É proibido o lançamento de óleos e produtos oleosos nas águas determinadas pelo órgão competente, em conformidade com as normas internacionais.

.....  
 Art. 59. A infração ao art. 38 será punida com a multa de dois a dez salários-mínimos mensais vigentes na Capital da República, dobrando-se na reincidência.

§ 1º — Se a infração fôr cometida por imprudência, negligência, ou imperícia, deverá a embarcação ficar retida no porto até a solução da pendência judicial ou administrativa.

§ 2º — A responsabilidade do lançamento de óleos e produtos oleosos será do comandante da embarcação.”

No Código Civil Brasileiro, encontramos na Seção V — Dos Direitos de Vizinhança:

“Art. 554. O proprietário ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.

Art. 555. O proprietário tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.”

.....  
 “Art. 584. São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes.”

No Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) na parte dos Crimes Contra a Saúde Pública encontramos:

“Art. 271. Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde:

*Pena* — reclusão, de dois a cinco anos.

Parágrafo único — Se o crime é culposo:

*Pena* — detenção, de dois meses a um ano.”

Na Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, na parte “Das Contravenções à Incolumidade Pública” encontramos:

“Art. 38. Provocar abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás, que possa ofender ou molestar alguém:

*Pena* — multa, de duzentos cruzeiros a dois mil cruzeiros.”

Na Consolidação das Leis do Trabalho, no Capítulo que dispõe sobre “Segurança e Higiene do Trabalho”, encontramos:

“Art. 221. Deverão os responsáveis pelos estabelecimentos industriais dar aos resíduos destino e tratamento que os tornem inócuos aos empregados e à coletividade.

Art. 222. As infrações do disposto no presente Capítulo serão punidas com a multa de 1/10 (um décimo) do salário-mínimo regional a 10 (dez) vezes esse salário.

Art. 223. A penalidade de que trata o art. 222, será sempre aplicada no grau máximo, se ficar apurado o emprêgo de artifício ou simulação para fraudar a aplicação dos dispositivos deste Capítulo, assim como nos casos de reincidência.”

No Código Nacional de Trânsito em seu artigo 5.º, inciso XVI, encontramos:

“Art. 5º Compete ao Conselho Nacional do Trânsito, além do que dispõem outros artigos deste Código:

.....  
XVI — determinar o uso de aparelhos que diminuam ou impeçam a poluição do ar.”

Em 1961 encontramos no Decreto nº 49.974-A, (Código Nacional de Saúde) em seu Capítulo IV normas relativas ao combate à poluição, principalmente no que tange à contaminação das águas (art. 37), e à instalação das indústrias (art. 38):

#### “CAPÍTULO IV

##### *Saneamento*

Art. 32. Dada a natureza e importância do saneamento como medida fundamental de proteção da saúde individual e coletiva, o Ministério da Saúde estabelecerá normas e padrões ajustáveis às condições locais. Parágrafo único. A promoção das medidas de saneamento constitui obrigação do Estado e do indivíduo.

Art. 33. O Governo Federal prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, visando à solução dos problemas básicos de saneamento.

§ 1º Serviços de saneamento, tais como o abastecimento de água e a remoção de resíduos (sólidos, líquidos ou gasosos), para melhoria das condições ambientais, atribuídos ou não à administração pública, ficarão sujeitos à orientação e fiscalização das autoridades sanitárias competentes.

§ 2º As instalações ou estabelecimentos, públicos ou privados, que abasteçam de água, direta ou indiretamente, meios de transporte para uso de pessoas em trânsito interestadual, internacional ou em concentrações humanas temporárias, ficarão sujeitos, além do controle das autoridades sanitárias locais, à fiscalização do órgão competente do Ministério da Saúde.

§ 3º Todo manancial que possa ser utilizado para abastecimento de água por mais de uma Unidade da Federação, ou por países fronteiriços, ficará sujeito, além do controle das autoridades sanitárias locais, à fiscalização do órgão competente do Ministério da Saúde.

Art. 34. A autoridade sanitária competente participará na regulamentação sobre traçados e zoneamento de áreas urbanas e rurais.

Parágrafo único. Para aprovação dos projetos de loteamento de terrenos com o fim de extensão ou formação de núcleos urbanos, será ouvida, sempre, a autoridade sanitária competente.

Art. 35. A habitação obedecerá aos requisitos de higiene indispensáveis à proteção da saúde e ao bem-estar individual.

Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais ou industriais, públicos ou privados, ficam obrigados, além do disposto neste artigo, a satisfazer aos preceitos de segurança do Trabalho.

Art. 36. É obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede pública de abastecimento de água e aos coletores públicos de esgoto.

§ 1º Quando não existir rede pública de abastecimento de água ou coletores de esgoto, a autoridade sanitária competente indicará as medidas adequadas a serem executadas.

§ 2º É obrigação do proprietário do imóvel a execução de adequadas instalações domiciliares de abastecimento de água potável e de remoção de dejetos, cabendo ao ocupante do imóvel a necessária conservação.

Art. 37. As águas residuárias de qualquer natureza, quando por suas características físicas, químicas ou biológicas, alterarem prejudicialmente a composição das águas receptoras, deverão sofrer prévio tratamento.

§ 1º O lançamento de águas residuárias de qualquer natureza, em águas receptoras ou áreas territoriais, somente é permitido quando não prejudicial à saúde humana e à ecologia.

§ 2º A administração local, dentro de sua jurisdição, será diretamente responsável pela contaminação ou poluição de águas receptoras ou de áreas territoriais, conseqüente ao lançamento de resíduos sem prévio pronunciamento da autoridade sanitária competente, não excluindo a responsabilidade de terceiros.

Art. 38. As indústrias a se instalarem em território nacional ficam obrigadas a submeter à autoridade sanitária competente, para prévio conhecimento e aprovação, o plano completo do lançamento de resíduos líquidos, sólidos ou gasosos, visando a evitar os inconvenientes ou prejuízos da poluição e da contaminação de águas receptoras, de áreas territoriais e da atmosfera.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, as indústrias mencionarão, no plano, as linhas completas de sua produção, com esquema da marcha das matérias-primas beneficiadas e respectivos produtos, subprodutos e resíduos, para cada operação, registrando a quantidade, a qualidade, a natureza e a composição de uns e de outros, e ainda o consumo de água na indústria.

Art. 39. As indústrias instaladas em território nacional antes da vigência deste Código, ficam obrigadas a promover as medidas necessárias, com o fim de corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação de águas receptoras, de áreas territoriais e da atmosfera.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, as indústrias são obrigadas a satisfazer as condições do parágrafo único do artigo anterior, dentro de prazos a serem fixados pela autoridade sanitária competente.

Art. 40. A coleta, o transporte e o destino do lixo, processar-se-ão em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem-estar público e à estética.

Art. 41. A drenagem do solo, como medida de saneamento, do meio, será executada, sempre, de acordo com as recomendações da autoridade sanitária competente.

Art. 42. O controle de substâncias estranhas, introduzidas na atmosfera interior ou exterior e consideradas incômodas ou nocivas à saúde, será exercido pela autoridade sanitária competente.

Art. 43. O Ministério da Saúde estabelecerá as medidas de proteção da coletividade contra ruídos e de controle deste.

Art. 44. O planejamento, a construção e o uso de piscinas coletivas ficam sujeitos ao controle da autoridade sanitária competente.”

Durante o governo do Presidente Jânio Quadros foi baixado o Decreto nº 50.877 que, além de proibir o lançamento de detritos nocivos em águas nacionais, determina penalidades:

#### “DECRETO Nº 50.877, DE 20 DE JUNHO DE 1961

*Dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas do País, e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, item I da Constituição, e considerando a necessidade de disciplinar o lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, domiciliares ou industriais, visando a preservar a poluição das águas interiores e litorâneas do País, na forma prevista no art. 16 do Código de Pesca, baixado com o Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938, decreta:

Art. 1º Os resíduos líquidos, sólidos ou gasosos, domiciliares ou industriais, somente poderão ser lançados às águas, *in natura* ou depois de tratados, quando essa operação não implique na poluição das águas receptoras.

Art. 2º Fica proibida, terminantemente, a limpeza de motores dos navios e o lançamento dos resíduos oleosos dela provenientes às águas litorâneas do País.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se “poluição” qualquer alteração das propriedades básicas, químicas e biológicas das águas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativos e, principalmente, a existência normal da fauna aquática.

Art. 4º Serão consideradas poluídas as águas que não satisfaçam os seguintes padrões:

a) o índice coliforme não poderá ser superior a 200 (duzentos) por cm<sup>3</sup> (centímetro cúbico) com predominância sobre, pelo menos, 5% (cinco por cento) das contagens;

b) a média mensal de oxigênio dissolvido não será inferior a 4 (quatro) partes por milhão, nem a média diária será inferior a 3 (três) partes por milhão;

c) a média mensal de demanda bioquímica de oxigênio não será superior a 5 (cinco) partes por milhão (BOD) — 5 (cinco) dias a 20°C;

d) o pH não será inferior a 5 (cinco) e nem superior a 9 1/2 (nove e meio).

Art. 5º Os padrões estabelecidos no artigo anterior poderão ser alterados para mais ou para menos, a juízo da Divisão de Caça e Pesca, ouvidos os serviços sanitários do Ministério da Saúde e os Estados interessados.

Art. 6º O lançamento dos resíduos de que trata o art. 1º dependerá de autorização expressa da Divisão de Caça e Pesca ou das autoridades estaduais em regime de Acórdo.

Art. 7º Os infratores das disposições do presente decreto estarão sujeitos às seguintes penalidades:

a) multa de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros) elevada em dôbro em caso de reincidência, sem prejuízo das demais cominações da legislação penal;

b) retenção da embarcação infratora da proibição do art. 2º, por prazo que não excederá de 5 (cinco) dias, sem prejuízo das cominações previstas no inciso anterior.

Art. 8º As pessoas físicas ou jurídicas, que lancem resíduos poluidores nas águas interiores, terão um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da expedição do presente decreto, para tomarem as providências tendentes a retê-los ou tratá-los, observadas as normas técnicas e científicas aplicáveis ao caso.

Art. 9º O Ministério da Agricultura contará, para a execução do presente decreto, com a efetiva colaboração dos Serviços Sanitários do Ministério da Saúde, inclusive o Serviço Especial de Saúde Pública e das Forças Armadas, Exército, Marinha e Aeronáutica.

Art. 10. As dúvidas surgidas na execução do presente decreto serão dirimidas pelo Ministério da Agricultura, através da Divisão de Caça e Pesca.

Art. 11. O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 29 de junho de 1961; 139º da Independência e 73º da República.  
— JÂNIO QUADROS — Romero Costa — Sylvio Heck — Odylio Denys — Gabriel Grün Moss — Cattete Pinheiro.

No ano de 1967 tivemos o Decreto-lei baixado pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco que recebeu o nº 248 — “Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências”. Neste mesmo ano foi baixado outro decreto-lei que recebeu o nº 303, de 28 de fevereiro de 1967 — “Cria o Conselho Nacional de Contrôlo da Poluição Ambiental, e dá outras providências”.

Na época em que foram baixados êstes decretos-leis, estava em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 156/67, de iniciativa do Poder Executivo, que depois de aprovado em setembro dêste mesmo ano foi à san-

ção presidencial e recebeu o número de Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967.

Esta lei, no seu artigo 13, revoga os Decretos-leis nºs 248 e 303, de 1967.

#### LEI Nº 5.318, DE 26 DE SETEMBRO DE 1967

##### *Institui a Política Nacional de Saneamento, e cria o Conselho Nacional de Saneamento.*

Art. 1º A Política Nacional de Saneamento, formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento.

Art. 2º A Política Nacional de Saneamento abrangerá:

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.

Art. 3º É criado, no Ministério do Interior, o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), órgão colegiado, com a finalidade de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento.

Art. 4º O Conselho Nacional de Saneamento é constituído pelos seguintes órgãos:

- I — Conselho Pleno;
- II — Comissão Diretora.

Art. 5º Ao Conselho Pleno compete:

- a) manifestar-se sobre o Plano Nacional de Saneamento e outros assuntos que lhe forem submetidos pela Comissão Diretora;
- b) pronunciar-se sobre os critérios que regerão os convênios a serem firmados em decorrência do Plano Nacional de Saneamento;
- c) manifestar-se sobre as medidas destinadas a estimular o aperfeiçoamento e a especialização de pessoal de nível superior, médio e auxiliar, no campo do saneamento.

Art. 6º O Conselho Pleno, presidido pelo Ministro do Interior, será constituído por representantes dos seguintes órgãos:

- a) Ministério do Interior;
- b) Ministério da Saúde;
- c) Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral;
- d) Ministério da Agricultura;
- e) Ministério das Minas e Energia;
- f) Ministério da Indústria e do Comércio;
- g) Ministério da Educação e Cultura;

- h) Estado-Maior das Fôrças Armadas;
- i) cada um dos Governos dos Estados;
- j) Associação Brasileira de Municípios;
- l) Confederação Nacional da Indústria;
- m) Confederação Nacional da Agricultura;
- n) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária;
- o) Sociedade Brasileira de Higiene;
- p) Sociedade Brasileira de Medicina;
- q) Federação Nacional de Odontologia.

Art. 7º A Comissão Diretora compete:

a) elaborar e expedir o Plano Nacional de Saneamento, observadas as normas gerais do planejamento governamental;

b) fixar critérios para a delimitação dos campos de atuação dos órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento;

c) orientar a elaboração orçamentária dos órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento;

d) incentivar as providências necessárias ao estabelecimento dos convênios de saneamento;

e) promover o aperfeiçoamento da tecnologia nacional no campo do saneamento e incentivar o treinamento de pessoal especializado, cooperando na criação de cursos de formação e aperfeiçoamento de pessoal de nível médio e superior que possa atender às necessidades das Regiões, Estados e Municípios;

f) estabelecer critérios de prioridade para obras de saneamento básico, que serão preferentemente financiadas sob o regime de empréstimo;

g) colaborar com os Estados e Municípios na criação de entidades estaduais de saneamento e órgãos municipais autônomos que assegurem a operação e administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários.

Art. 8º A Comissão Diretora será constituída por um Presidente, designado pelo Ministro do Interior, e por dois representantes de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Interior;

II – Ministério da Saúde;

III – Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral.

Art. 9º A Comissão Diretora será assistida por uma Assessoria Técnica e uma Secretaria, cujo pessoal será requisitado de órgãos da administração pública.

Art. 10. São órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento, no âmbito federal:

I – no Ministério do Interior;

a) o Departamento Nacional de Obras de Saneamento;

II — no Ministério da Saúde:

- a) a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública.
- b) Departamento Nacional de Endemias Rurais.

Art. 11. A execução do Plano Nacional de Saneamento far-se-á de preferência por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal.

Art. 12. A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário e, especialmente, os Decretos-leis nºs 248 e 303, de 28 de fevereiro de 1967.

A. COSTA E SILVA — Presidente da República.”

Neste mesmo ano, encontramos a Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967, que estabelece penalidades para as embarcações e terminais marítimos e fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras:

“LEI Nº 5.357, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1967

*Estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras, e dá outras providências.*

Art. 1º As embarcações ou terminais marítimos ou fluviais de qualquer natureza, estrangeiros ou nacionais, que lançarem detritos ou óleo nas águas que se encontrem dentro de uma faixa de 6 (seis) milhas marítimas do litoral brasileiro, ou nos rios, lagoas e outros tratos de água, ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

- a) as embarcações, à multa de 2% (dois por cento) do maior salário-mínimo vigente no território nacional, por tonelada de arqueação ou fração;
- b) os terminais marítimos ou fluviais, à multa de 200 (duzentas) vêzes o maior salário-mínimo vigente no território nacional.

Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

Art. 2º A fiscalização desta lei fica a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, em estreita cooperação com os diversos órgãos federais ou estaduais interessados.

Art. 3º A aplicação da penalidade prevista no art. 1º e a contabilidade da receita dela decorrente far-se-ão de acôrdo com o estabelecido no Regulamento para as Capitânicas de Portos.

Art. 4º A receita proveniente da aplicação desta Lei será vinculada ao Fundo Naval, para cumprimento dos programas e manutenção dos serviços necessários à fiscalização da observância desta lei.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

A. COSTA E SILVA — Presidente da República.”



O Código Penal (Decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969) que ainda não entrou em vigor, dispõe:

*“Poluição de fluidos*

“Art. 303. Poluir lagos e cursos de água ou, nos lugares habitados, as praias e a atmosfera, infringindo prescrições legais ou regulamentares federais:

Pena — reclusão, até três anos, e pagamento de cinco a vinte e cinco dias-multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de detenção, de dois meses a um ano.

*Corrupção ou poluição de água potável*

Art. 304. Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde:

Pena — reclusão, de dois a cinco anos, e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

*Modalidade culposa*

Parágrafo único. Se o crime é culposo:

Pena — detenção, de dois meses a um ano.”

Em 8 de março de 1971, tivemos a Portaria de nº 66-GB, baixada pelo Ministro da Saúde, designando um Grupo de Trabalho destinado a estudar os problemas da poluição ambiental, que seria composto por 6 (seis) membros, aumentado para sete com a Portaria nº 76-GB, de 12 de março do mesmo ano.

**“PORTARIA Nº 66-GB, DE 8 DE MARÇO DE 1971**

O Ministro de Estado da Saúde resolve:

Designar Grupo de Trabalho destinado a estudar os problemas da poluição ambiental e propor as medidas adequadas ao seu controle compostos dos membros abaixo indicados:

Dr. Froylen Robinson Horta de Souza Moitra — Presidente;

Prof. Aimone Camardella;

Dr. Pedro Gondim;

Dr. Tom Job Benolial;

Dr. Pedro Márcio Braille; e

Dr. Fausto Pereira Guimarães.

— *Francisco de Paula da Rocha Lagoa.*”

**“PORTARIA Nº 76-GB, DE 12 DE MARÇO DE 1971**

O Ministro de Estado da Saúde resolve:

Designar o Capitão de Fragata Luiz Carlos Pereira dos Santos para integrar o Grupo de Trabalho destinado a estudar os problemas da poluição ambiental e propor medidas adequadas ao seu controle, designado pela Portaria Ministerial GB nº 66, de 8 de março de 1971.

— *Francisco de Paula da Rocha Lagoa.*”

## PROJETOS APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL

Projeto-lei nº 1.959/64 — Aatoria do Deputado Geremias Fontes — “Dispõe sobre a organização do Conselho Nacional de Contrôles da Poluição do Ar e das Águas Públicas, e dá outras providências.” Recebeu parecer contrário das Comissões, foi arquivado. (DCN, Seção I, 6-8-67). Desarquivado a pedido da Comissão Especial que estuda a poluição ambiental. (DCN, Seção I, 28-5-71).

Projeto-lei nº 4.020/66 — Aatoria do Deputado Levy Tavares — “Estabelece normas e proibições visando à prevenção e repressão da Poluição do ar”. Recebeu parecer contrário nas Comissões, sendo arquivado. (DCN, Seção I, 2-4-71). Desarquivado a pedido da Comissão Especial. (DCN, Seção I, 28-5-71.)

Projeto-lei nº 4.040/66 — Aatoria do Deputado Levy Tavares. Recebeu parecer contrário nas Comissões, sendo arquivado. (DCN, Seção I, 2-4-71). Desarquivado a pedido da Comissão Especial. (DCN, Seção I, 28-5-71.)

Projeto-lei nº 719/67 — Aatoria do Deputado Marcos Kertzman — “Cria a Comissão de Pureza do Ar, e dá outras providências”. Arquivado. (DCN, Seção I, 2-4-71.)

Projeto-lei nº 2.068/69 — Aatoria do Deputado Reynaldo Santana, dando nova redação à Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967. Este projeto foi arquivado. A pedido de seu autor foi desarquivado em 16-4-71.

Projeto-lei nº 2.157/70 — Aatoria do Deputado Reynaldo Santana — “Dispõe sobre a organização do Conselho Nacional de Contrôles da Poluição do Ar e das Águas Públicas, e dá outras providências”.

Em sua justificativa o Deputado refere-se ao Conselho Nacional de Contrôles da Poluição Ambiental que foi criado pelo Decreto-lei nº 303, de 1967, e revogado pela Lei nº 5.318, de 1967, que criou em contrapartida o Conselho Nacional de Saneamento junto ao Ministério do Interior, e frisa, “são passados 3 (três) anos e o Conselho Nacional de Saneamento não foi até agora instalado e jamais funcionou”. Este projeto foi arquivado e a pedido de seu autor desarquivado em 16 de abril de 1971. Recebeu, em 2 de julho de 1971, da Comissão de Constituição e Justiça parecer pela inconstitucionalidade.

Projeto-lei nº 2.272/70 — Aatoria do Deputado Thales Ramalho — “Dispõe sobre o controle da poluição do ar provocada por veículos automotores, e dá outras providências”. Este projeto foi arquivado, sendo desarquivado em 24 de maio de 1971, a pedido da Comissão Especial.

Projeto-lei nº 34/71 — Aatoria do Deputado Nina Ribeiro — “Fixa normas de combate à poluição atmosférica”. Este projeto aguarda parecer das Comissões.

Projeto-lei nº 40/71 — Aatoria do Deputado Francisco Amaral — “Estabelece normas destinadas a evitar a poluição do ar, das águas, e dos mares, e dá outras providências”. Aguardando parecer das Comissões.

x x x

Sendo a legislação brasileira, no assunto, muito esparsa, e tendo sido arquivados quase todos os projetos apresentados no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados decidiu criar a Comissão Especial de Estudos do Meio-Ambiente.

Esta Comissão, sob a Presidência do Deputado Faria Lima, organizou o I Simpósio Sobre Poluição Ambiental, onde congregou técnicos e legisladores de várias partes do mundo.

Ao término deste Simpósio foi apresentado um resumo de todos os trabalhos apresentados, e de onde poderá surgir a Consolidação Legislativa sobre a matéria:

**“OS PARTICIPANTES DO I SIMPÓSIO SOBRE POLUIÇÃO AMBIENTAL, INICIATIVA DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE POLUIÇÃO AMBIENTAL, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, CONSIDERANDO:**

1º — que a poluição do ambiente, com repercussões econômicas, sanitárias, sociais e políticas, tem-se constituído num dos graves problemas atuais da humanidade;

2º — que a degradação do meio-ambiente, nos países desenvolvidos, pelo lançamento indiscriminado de resíduos poluentes, tem-se constituído em fator limitante de seu próprio desenvolvimento, impedindo, inclusive, a ampliação do parque industrial;

3º — que são por demais conhecidos os consideráveis prejuízos que a poluição ambiental causa à economia nacional, não só pela degradação dos recursos naturais, impedindo seu integral aproveitamento, como também pelos reflexos na produção e qualidade dos produtos industrializados;

4º — que a implantação de um programa de controle da poluição ambiental em países altamente industrializados tem exigido elevados recursos financeiros, como única forma de harmonizar o problema e não permitir que haja estrangulamento em seu desenvolvimento;

5º — que em países em desenvolvimento, como o Brasil, há áreas em que a poluição vem impedindo a ampliação e fixação de novas indústrias, obrigando outras a se transferirem, tal o grau de degradação alcançado pelo meio-ambiente, acarretando prejuízos econômicos e sociais a essas mesmas áreas;

6º — que a implantação de uma política preventiva de controle da poluição, além de proporcionar menores sacrifícios econômicos, garante, em áreas ainda não prejudicadas, o desenvolvimento harmônico, sem o perigo do aparecimento de condições limitantes e seus reflexos econômicos e sociais;

7º — que o controle da poluição ambiental traz conseqüências imediatas à melhoria dos níveis de saúde, reduzindo os índices de morbidade e mortalidade, com reflexos crescentes na força de trabalho;

8º — que os investimentos na prevenção e controle da poluição ambiente terão impacto positivo no desenvolvimento econômico, principalmente pelo aumento da produtividade e do Produto Interno Bruto;

9º — que o sistema de controle da poluição ambiental, interessando à Nação, deverá ter, como participantes, tôdas as suas forças vivas e, nesse sentido, amplo programa de conscientização deve ser desenvolvido, objetivando o apoio e a efetiva participação dessas mesmas forças;

10 — que a implantação de um sistema de controle da poluição exige, previamente, um amplo programa de desenvolvimento tecnológico, devendo, para isso, serem providos os meios indispensáveis;

**RECOMENDAM:**

1º — o estabelecimento de uma Política Nacional de prevenção e controle da poluição ambiental e a reabilitação de áreas atingidas pelo problema;

2º — a promulgação de Lei Federal, adequada ao estágio de desenvolvimento do País, fixando a política nacional de prevenção e controle da poluição, estabelecendo metas e conceitos básicos, definindo competência e poderes, no que concerne à aplicação da legislação;

3º — a instituição de um organismo nacional, vinculado diretamente à Presidência da República, de caráter normativo, coordenador e controlador da execução dos programas necessários ao desenvolvimento da política nacional de prevenção e controle da poluição ambiental;

4º — que a legislação federal a ser elaborada tenha presente que a prevenção e o controle da poluição, na sua origem, devem ser da responsabilidade de áreas estaduais e municipais;

5º — que sejam considerados, na legislação federal a ser elaborada, recursos humanos e financeiros indispensáveis à execução adequada da política nacional de prevenção e de controle da poluição ambiental.

Brasília, 26 de agosto de 1971.”

## XXX

**LEGISLAÇÃO ESTADUAL  
ESTADO DE SÃO PAULO**

Para termos maiores detalhes sobre a legislação de combate à poluição do meio-ambiente, vamos observar o que já foi feito no Estado de São Paulo. Focalizaremos este Estado, por ser considerado pelos técnicos como um dos centros mais poluídos do mundo.

A legislação paulista no combate à poluição data de 1950, quando a grande São Paulo já sentia a contaminação de seu meio-ambiente.

A Lei nº 860, de 24 de novembro de 1950, “estabelece normas tendentes a evitar a contaminação e poluição das águas, litorâneas ou interiores, correntes ou dormentes.” Esta lei foi revogada pela de nº 2.182, de 23 de julho de 1953, que baixava normas referentes à poluição das águas. Esta última lei foi revogada pelo Decreto-lei nº 195-A, de 19 de fevereiro de 1970.

**DECRETO-LEI Nº 195-A, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1970**

*Dispõe sobre a proteção dos recursos hídricos contra agentes poluidores*

O Governador do Estado de São Paulo, no uso da atribuição que, por força do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º Os efluentes das redes de esgotos, os resíduos líquidos das indústrias e os resíduos sólidos domésticos ou industriais somente poderão ser lançados nas águas situadas no território do Estado, interiores, ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, desde que não sejam consideradas poluentes, na forma estabelecida neste decreto-lei.

Parágrafo único. A presente prescrição aplica-se aos lançamentos dos resíduos e efluentes referidos neste artigo, feitos nos corpos de água, diretamente pelo poluidor, ou indiretamente através de canalizações públicas ou privadas, ou de outros dispositivos de transporte, próprios ou de terceiros.

Art. 2º Consideram-se poluentes, para os efeitos deste decreto-lei, os efluentes e resíduos que:

I — constituam ameaça à saúde, segurança ou bem-estar das populações, prejudiquem a vida aquática ou, ainda, alterem as características das águas receptoras, tornando-as impróprias para abastecimento ou para fins agrícolas, comerciais, industriais ou recreativos, consoante o disposto no artigo 5º

II — apresentem características físicas, químicas ou biológicas em desacordo com os índices estabelecidos em decorrência deste decreto-lei.

Art. 3º Ao Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, caberá exercer o controle de poluição das águas no Estado.

Parágrafo único. O regulamento do presente decreto-lei estabelecerá:

1 — a discriminação da competência do pessoal para aplicação de seus dispositivos ou dele decorrentes;

2 — os casos em que a ação do FESB poderá ser exercida conjuntamente com a de outras Secretarias de Estado, por delegação de atribuições nele previstas.

Art. 4º No exercício das atribuições previstas no artigo anterior, competirá ao FESB:

I — propor, para efeito do disposto no artigo 5º, a classificação das águas receptoras e o enquadramento nessa classificação dos corpos de água, e as características e condições de lançamento de efluentes e resíduos;

II — fiscalizar os lançamentos feitos por entidades públicas e particulares;

III — efetuar exames das águas receptoras de efluentes e resíduos;

IV — efetuar inspeções a estabelecimentos, instalações e sistemas que produzam ou lancem resíduos, de qualquer natureza, aos corpos de água;

V — prestar assistência na elaboração de projetos de instalações para disposição de despejos;

VI — coordenar e indicar prioridades nos financiamentos a serem concedidos para a construção de estações depuradoras e outros implementos para disposição de despejos;

VII — efetuar campanhas de esclarecimentos para a preservação dos recursos hídricos;

VIII — efetuar pesquisas, visando a aperfeiçoar os métodos de controle da poluição das águas;

IX — solicitar a colaboração de outras entidades, públicas ou privadas, na obtenção de informações relativas à ocorrência de poluição nas águas do Estado, bem como de elementos necessários ao seu controle;

X — estudar e propor aos municípios, em colaboração com os órgãos competentes do Estado, os requisitos mínimos para aprovação de instalações de estabelecimentos industriais e comerciais e as normas a serem observadas na

elaboração de planos diretores urbanos e regionais, no interesse da preservação dos recursos hídricos;

XI — aplicar multas aos infratores das exigências estabelecidas em decorrência do presente Decreto-lei;

XII — propor ao Poder Executivo normas, regulamentos modificações na legislação sanitária relativa ao controle da poluição das águas;

XIII — tomar outras medidas necessárias ao cumprimento deste Decreto-lei.

Parágrafo único. Para os fins a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo, o FESB efetuará vistorias, análises, exames de efluentes e resíduos e demais medidas pertinentes à fiscalização, ficando assegurado a seus agentes credenciados o acesso e permanência que se tornarem necessários, em propriedades públicas e particulares.

Art. 5º Serão fixados por decreto:

I — a classificação das águas do Estado, em função dos usos preponderantes;

II — o enquadramento dos corpos de água receptores na classificação citada no inciso anterior;

III — as características admissíveis e as condições de lançamento de efluentes e resíduos domésticos e industriais.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto-lei, a classificação de preponderância incidirá sobre um dos seguintes usos da água:

- 1 — abastecimento doméstico;
- 2 — abastecimento industrial;
- 3 — irrigação;
- 4 — preservação de flora e fauna;
- 5 — recreação;
- 6 — navegação;
- 7 — diluição de despejos;

Art. 6º A aprovação, por parte dos Órgãos competentes, de projetos de instalação ou ampliação de estabelecimentos industriais e de loteamentos será obrigatoriamente comunicada ao FESB, para efeito de cadastramento visando ao controle da poluição das águas.

Parágrafo único. A aprovação referida neste artigo não exime os estabelecimentos industriais ou entidades loteadoras dos exames e exigências que forem feitas com relação a instalações de tratamento ou disposição de resíduos, nem implica no reconhecimento de que tais resíduos não sejam poluentes.

Art. 7º As indústrias que, nos termos da legislação anterior, possuírem instalações de tratamento de seus despejos, terão prazo a ser fixado por decreto para se adaptarem às exigências do presente Decreto-lei ou às dele decorrentes, desde que essas instalações sejam mantidas em operação com a capacidade, condições de funcionamento e demais características para as quais foram aprovadas.

Art. 8º Aos infratores das disposições deste Decreto-lei, ou dos decretos dele decorrentes, serão aplicadas pelo FESB, observado o disposto no parágrafo único do artigo 3º, as seguintes penalidades:

I — advertência, com fixação de prazo para cessar a causa da infração, no caso de primeira infração;

II — multa de 1/3 (um terço) a 10 (dez) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no Estado, aplicada em dobro no caso de reincidência;

III — interdição da atividade causadora da poluição, independente da sanção prevista no inciso anterior, para as infrações gravíssimas.

§ 1º Para efeito de aplicação das multas de que trata este artigo, as infrações se classificam em:

1 — leves, aquelas que comprometam o uso preponderante da água;

2 — graves, aquelas que impossibilitem o aproveitamento normal da água, quanto ao seu uso preponderante;

3 — gravíssimas, aquelas que atentem à saúde pública.

§ 2º Na aplicação das multas a que se refere o inciso II deste artigo, será observada a seguinte proporção:

1 — de 1/3 (um terço) a 3 (três) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no Estado, em caso de infração leve;

2 — de 4 (quatro) a 6 (seis) vezes o valor do mesmo salário, em caso de infração grave;

3 — de 7 (sete) a 10 (dez) vezes o valor do mesmo salário, em caso de infração gravíssima.

Art. 9º As autoridades sanitárias, as de fiscalização de caça e pesca e todos os serviços públicos estaduais ou sob controle do Estado, relacionados com obras e serviços de saneamento, deverão, sempre que fôr de seu conhecimento, notificar o Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, sobre a ocorrência de infração aos dispositivos deste Decreto-lei.

Art. 10. Este Decreto-lei será regulamentado dentro de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação.

Art. 11. Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as Leis nºs 2.182, de 23 de julho de 1953, e 3.068, de 14 de julho de 1955.

*Roberto Costa de Abreu Sodré. — Governador do Estado.*”

O Decreto-lei acima foi regulamentado pelo Decreto nº 52.490, de 14 de julho de 1970, que estabelece multas nos casos de infrações:

#### DECRETO Nº 52.490 — DE 14 DE JULHO DE 1970

*Aprova o regulamento da proteção dos recursos Hídricos do Estado de São Paulo contra agentes poluidores.*

Roberto Costa de Abreu Sodré, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições e nos termos do artigo 10 do Decreto-Lei nº 195-A, de 19 de fevereiro de 1970, decreta:

Art. 1.º Fica aprovado o Regulamento anexo, sobre a proteção dos recursos hídricos do Estado, nos termos do artigo 10, do Decreto-Lei nº 195-A, de 19 de fevereiro de 1970.

Art. 2.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

*Roberto Costa de Abreu Sodré* — Governador do Estado.

## REGULAMENTO DA PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA FONTES POLUIDORAS

### CAPÍTULO I

#### *Da Poluição*

Art. 1.º O presente Regulamento é aplicável aos assuntos pertinentes à proteção dos recursos hídricos, no território do Estado, contra quaisquer fontes poluidoras.

Art. 2.º Considera-se fonte poluidora, para efeitos deste Regulamento, toda a instalação ou prédio de entidade que lance poluentes nas coleções de água.

Art. 3.º Consideram-se poluentes, para os efeitos deste regulamento, os efluentes e resíduos que:

I — constituam ameaça à saúde, segurança ou bem-estar das populações, prejudiquem a vida aquática, ou ainda, alterem as características das águas receptoras, tornando-as impróprias para o abastecimento de populações, para fins agrícolas, comerciais, industriais ou recreativos; e

II — apresentem características físicas, químicas ou biológicas em desacordo com os índices estabelecidos no artigo 13, deste regulamento.

### CAPÍTULO II

#### *Das Águas*

#### SEÇÃO I

##### *Do Uso Preponderante*

Art. 4.º As águas situadas no território do Estado, para os efeitos deste Regulamento, serão classificadas segundo os seguintes usos preponderantes.

I — abastecimento doméstico: — destinadas ao abastecimento público ou privado, em condições naturais, ou após tratamento;

II — preservação da flora e da fauna: — destinadas à existência normal de organismos aquáticos desejáveis;

III — recreação: — destinadas à natação e a outros esportes aquáticos, ou reservadas para fins paisagísticos;

IV — irrigação: — destinadas à rega artificial e a outros fins agrícolas;

V — abastecimento industrial: — destinadas a processos industriais, inclusive geração de energia;

VI — navegação: — destinadas à manutenção de navegação; e

VII — diluição de despejos: — destinadas ao recebimento, diluição e/ou afastamento de despejos industriais ou domésticos.



## SEÇÃO II

*Da Classificação*

Art. 5º As águas situadas no território do Estado, para os efeitos deste regulamento, serão classificadas, segundo seu uso preponderante, da seguinte forma:

Classe especial: águas destinadas ao abastecimento doméstico, sem tratamento prévio ou com simples desinfecção;

Classe I — águas destinadas ao abastecimento doméstico após filtração seguida de desinfecção, à irrigação de hortaliças e à natação;

Classe II — águas destinadas ao abastecimento doméstico após tratamento por processo convencional, à preservação da flora e da fauna e à dessedentação de animais;

Classe III — águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento especial, à irrigação e à harmonia paisagística e à navegação; e

Classe IV — águas destinadas ao afastamento de despejos.

Parágrafo único. A Classificação de que trata o presente artigo poderá abranger parte ou a totalidade da coleção de água, devendo, a portaria que efetuar o enquadramento, definir os pontos limites.

Art. 6º Nas águas de classe especial não serão tolerados lançamentos de efluentes, mesmo tratados.

Art. 7º Nas águas de Classe I não poderão ser lançados efluentes mesmo tratados, que prejudiquem sua qualidade pela alteração dos seguintes valores:

I — virtualmente ausentes:

- a) materiais flutuantes;
- b) óleos e graxas;
- c) substâncias que comuniquem gosto ou odor;
- d) substâncias tóxicas ou potencialmente tóxicas;
- e) cor; e
- f) turbidez.

II — fenóis até 0,001 (um milésimo) mg/l;

III — Número Mais Provável (N.M.P.) de coliformes até (cinco mil), sendo 1.000 (mil) o limite para os de origem fecal, em 100 (cem) mil litros para 80% (oitenta por cento) das amostras colhidas em qualquer mês;

IV — Demanda Bioquímica de Oxigênio (D.B.O.), em 5 (cinco) dias, a 20°C (vinte graus centígrafos) em qualquer amostra, até 3,0 (três) mg/l;

V — Oxigênio Dissolvido (O.D.), em qualquer amostra, maior do que 70% (setenta por cento) da saturação; e

VI — pH entre 5 (cinco) e 9 (nove).

Art. 8.º Nas águas da Classe II não poderão ser lançados efluentes, mesmo tratados, que prejudiquem sua qualidade pela alteração dos seguintes valores:

I — virtualmente ausentes:

- a) materiais flutuantes;
- b) óleos e graxas;
- c) substâncias que comuniquem gosto ou odor; e
- d) substâncias tóxicas ou potencialmente tóxicas;

II — fenóis até 0,001 (um milésimo) mg/l;

III — Número Mais Provável (N.M.P.) de coliformes até 10.000 (dez mil), sendo 2.000 (dois mil) o limite para os de origem fecal, em 100 mililitros, para 80% (oitenta por cento) das amostras colhidas em qualquer mês;

IV — Demanda Bioquímica de Oxigênio (D.B.O.), em 5 (cinco) dias, 20°C (vinte graus centígrados) até 5,0 (cinco) mg/l, em qualquer dia;

V — Oxigênio Dissolvido (O.D.), em qualquer dia, maior do que 60% (sessenta por cento) da saturação; e

VI — pH entre 5 (cinco) e 9 (nove).

Art. 9.º Nas águas da Classe III não poderão ser lançados efluentes, mesmo tratados, que prejudiquem sua qualidade pela alteração dos seguintes valores:

I — virtualmente ausentes:

- a) materiais flutuantes;
- b) óleos e graxas;
- c) substâncias que comuniquem gosto ou odor; e
- d) substâncias tóxicas ou potencialmente tóxicas;

II — Número Mais Provável (N.M.P.) de coliformes até 20.000 (vinte mil), sendo 5.000 (cinco mil) o limite para os de origem fecal, em 100 (cem) mililitros, para 80% (oitenta por cento) das amostras colhidas em qualquer mês;

III — Demanda Bioquímica de Oxigênio (D.B.O.), em 5 (cinco) dias, 20°C (vinte graus centígrados) até 7,00 (sete) mg/l, em qualquer dia;

IV — Oxigênio Dissolvido (O.D.) maior do que 50% (cinquenta por cento) da saturação, em qualquer dia; e

V — pH entre 5 (cinco) e 9 (nove).

Art. 10. Para as águas da Classe IV, visando atender às necessidades de jusante, o FESB poderá estabelecer, em cada caso, limites a serem observados para lançamento de cargas poluidoras.

Art. 11. Na classificação das águas não serão consideradas as causas naturais de poluição.

Art. 12. Para efeito deste regulamento considera-se “virtualmente ausente” teores desprezíveis de poluentes, cabendo ao FESB, quando necessário, quantificá-los para cada classe.

## CAPÍTULO III

*Dos Efluentes*

Art. 13. Os efluentes, de quaisquer fontes poluidoras somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nas coleções de águas, desde que obedçam as seguintes características:

I – pH entre 5 (cinco) e 9 (nove);

II – temperatura inferior a 40°C (quarenta graus centígrados);

III – materiais sedimentáveis abaixo de 1 (um) ml/1 em prova de sedimentação de 1 (uma) hora em cone... imhoff;

IV – regime em vazão variável no máximo 1,5 (uma e meia) vezes a razão média diária; e

V – ausência de materiais flutuantes, permitindo-se óleos e graxas em teores abaixo de 75 mg/1.

§ 1º Os efluentes, além de obedecerem aos limites deste artigo, não deverão conferir características ao corpo receptor em desacôrdo com o enquadramento do mesmo na classificação das águas.

§ 2º Ao Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB, caberá a fixação de limites para outros parâmetros quando a utilização do corpo receptor assim o exigir.

Art. 14. O Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB, poderá fixar, para cada caso, condições a serem observadas pelos efluentes lançados nas rêdes de esgôto, sempre que os mesmos causarem danos à canalização e instalações e ao pessoal encarregado de sua operação e manutenção.

## CAPÍTULO IV

*Das Entidades Atuantes no Contrôlo da Poluição*

## SEÇÃO I

*Do Órgão Aplicador*

Art. 15. Ao Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB, entidade autárquica criada pelo Decreto-lei nº 172, de 26 de dezembro de 1969, caberá a aplicação do presente regulamento.

Art. 16. Ao Centro Tecnológico de Saneamento Básico – CETESB, órgão do FESB, caberá proporcionar o suporte tecnológico, bem como fixar as técnicas, normas de amostragem e de análise, necessárias à aplicação do presente regulamento.

Art. 17. O FESB prestará, através do CETESB, assistência na elaboração de projetos de instalações para a disposição de despejos.

Parágrafo único. Essa assistência não eximirá o agente poluidor do cumprimento das disposições legais de contrôlo da poluição.

Art. 18. À Diretoria de Contrôlo da Poluição das Águas – CPA, do FESB, caberá:

I – estudar e propor a classificação das águas receptoras, bem como o enquadramento dos corpos de água na respectiva classificação;

II — fixar as características admissíveis e as condições para o lançamento de efluentes e resíduos;

III — fiscalizar os lançamentos feitos por entidades públicas e particulares;

IV — efetuar inspeções em estabelecimentos, instalações e sistemas que produzam ou lancem resíduos, de qualquer natureza, nos corpos de água;

V — desenvolver campanhas de esclarecimento visando a preservação dos recursos hídricos;

VI — propor normas disciplinadoras, a serem observadas em planos urbanos e regionais, que interessem à preservação dos recursos hídricos, bem como sugerir requisitos mínimos para aprovação, pelas autoridades competentes, de projetos de estabelecimentos industriais e comerciais;

VII — coordenar e indicar prioridades nos financiamentos a serem concedidos para a construção de estações depuradoras e outros implementos para a disposição de despejos;

VIII — apurar as responsabilidades e fixar as cargas poluidoras, por fonte, nos casos de vários e diferentes lançamentos em um mesmo corpo receptor; e

IX — receber e instruir os expedientes a serem encaminhados à apreciação ao Comitê de Controle da Poluição das Águas.

Art. 19. Ao Comitê Técnico de Controle da Poluição das Águas, adjunto à CPA, caberá:

I — examinar e decidir sobre os recursos interpostos contra a aplicação da legislação de controle da poluição das águas;

II — estabelecer critérios para quantificação das cargas poluidoras;

III — fixar prazos para que indústrias possuidoras de tratamento de despejos, aprovado por entidades públicas, em atendimento à legislação anterior, se enquadrem nas normas do presente regulamento;

IV — recomendar a interdição da atividade de fontes poluidoras; e

V — dirimir as dúvidas surgidas na aplicação das disposições do presente regulamento.

Parágrafo único — As decisões do Comitê serão, obrigatoriamente, publicadas no órgão oficial do Estado.

## SEÇÃO II

### *Da Delegação de Atribuições*

Art. 20. O FESB, por meio de convênios, poderá delegar a outras entidades públicas, atribuições pertinentes ao controle de poluição das águas para atender, entre outros, os casos referentes à:

I — saúde pública;

II — proteção da flora e da fauna;

III — recreação e esportes aquáticos; e

IV — navegação fluvial.

Parágrafo único. Independentemente da delegação constante neste artigo, todos os órgãos estaduais deverão comunicar de imediato ao FESB, as irregularidades de ocorrência que possam comprometer o uso das águas nas formas previstas neste regulamento.

## CAPÍTULO V

### Da Fiscalização

Art. 21. No exercício das suas atividades fiscalizadoras o FESB deverá:

I – fiscalizar os lançamentos feitos por entidades públicas e particulares;

II – efetuar exames das águas receptoras, de efluentes e de resíduos;

III – efetuar inspeções em estabelecimentos, instalações e sistemas que produzam ou lancem resíduos, de qualquer natureza, nos corpos de água;

IV – solicitar a colaboração de outras entidades públicas ou privadas, na obtenção de informações relativas à ocorrência de poluição nas águas situadas no território do Estado, bem como quaisquer elementos necessários ao seu controle; e

V – aplicar multas aos infratores das exigências estabelecidas em decorrência do presente regulamento;

Parágrafo único. Para os fins dos incisos I, II e III deste artigo, o FESB efetuará vistoria, análise, exames de efluentes e resíduos e demais medidas pertinentes à fiscalização, ficando assegurado, ao seus agentes credenciados, o acesso e permanência que se tornarem necessários, em propriedades públicas e particulares.

Art. 22. A aprovação, por parte dos órgãos competentes, de projetos de instalação ou ampliação de estabelecimentos industriais e de loteamentos, será obrigatoriamente, comunicada ao FESB, dentro de 30 (trinta) dias, visando ao controle da poluição das águas.

Parágrafo único. A aprovação referida neste artigo não exige os estabelecimentos industriais e as entidades loteadoras, dos exames e exigências que forem feitos pelo FESB, com relação às instalações de tratamento, ou disposição de resíduos, nem implica no reconhecimento de que tais resíduos não sejam poluentes.

Art. 23. A fiscalização será exercida por agentes fiscais credenciados pelo FESB, ou por entidades públicas, no caso de delegação.

Art. 24. Os agentes fiscais credenciados poderão requisitar força policial, para o exercício de suas atribuições, em qualquer parte do território do Estado.

Art. 25. Aos agentes fiscais credenciados compete:

I – efetuar vistorias em geral;

II – constatar as infrações e propor as respectivas penalidades;

III – intimar, por escrito, as entidades poluidoras, ou potencialmente poluidoras, a prestarem esclarecimentos em local e data previamente fixados; e

IV – advertir as entidades poluidoras.

## CAPÍTULO VI

## Das Penalidades

## SEÇÃO I

## Das Espécies

Art. 26. Aos infratores das normas de proteção contra poluição das águas serão aplicadas, pelo FESB, as seguintes penalidades:

- I — advertência;
- II — multa; e
- III — interdição.

Art. 27. A advertência será feita, por escrito, pelo agente fiscal credenciado, quando se tratar de primeira infração, devendo ter fixada, em seus termos, o prazo para que sejam sanadas as irregularidades apontadas.

Art. 28. As multas serão aplicadas pelo Diretor da CPA, do FESB por proposta do agente fiscal credenciado.

Art. 29. A notificação deverá ser assinada pelo agente fiscal credenciado que constatar a infração por representante da entidade responsável pela poluição.

Parágrafo único. Sempre que o infrator se negar a assinar a notificação será feita declaração a respeito, no próprio instrumento, remetendo-se 2 (duas) vias do auto de infração à entidade responsável pela poluição, por correspondência registrada e mediante recibo.

Art. 30. A autoridade que lavrar o auto de infração deve extrair-lo em 5 (cinco) vias, sendo que 2 (duas) serão entregues ao infrator, duas remetidas à Diretoria a que pertence a autoridade e a quinta constituirá o próprio talão de infrações.

Art. 31. A interdição da fonte poluidora será determinada pelo Secretário dos Serviços e Obras Públicos, a pedido do FESB, em caso de reincidência ou de infração capitulada como gravíssima, nos termos deste regulamento.

§ 1º As interdições serão determinadas sem prejuízo da aplicação da sanção prevista no inciso II, do artigo 26.

§ 2º No caso de resistência a interdição será efetuada com a requisição de força policial.

§ 3º A fonte poluidora ficará, no caso do § 2º deste artigo, sob custódia policial até a autorização de sua liberação pelo FESB.

Art. 32. Quando da aplicação da pena de interdição o agente poluidor será o único responsável pelas conseqüências, não cabendo quaisquer pagamentos ou indenizações por parte do FESB.

Parágrafo único. Todos os custos ou despesas decorrentes da aplicação da pena de interdição ficarão sob a responsabilidade do infrator.

## SEÇÃO II

*Dos Prazos*

Art. 33. O FESB, antes da aplicação das sanções previstas poderá conceder, aos infratores, os seguintes prazos para corrigirem as atividades poluidoras:

- I — infrações leves — até 180 (cento e oitenta) dias;
- II — infrações graves — até 90 (noventa) dias; e
- III — infrações gravíssimas — a critério do FESB, observado o grau de periculosidade.

## SEÇÃO III

*Das Multas*

Art. 34. Aos infratores das normas de proteção contra poluição das águas serão aplicadas multas de 1/3 (um terço) a 10 (dez) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no Estado, e em dobro em caso de reincidência.

Art. 35. Para efeito de aplicação das multas de que trata o artigo 34, as infrações classificam-se em:

- I — leves: quando apenas comprometem o uso preponderante de água;
- II — graves: quando impossibilitem o aproveitamento normal da água, quanto ao seu uso preponderante, sujeitando-a a processos especiais de tratamento para utilização;
- III — gravíssimas: quando atentem à saúde pública.

Art. 36. Na aplicação das multas será observada a seguinte proporção;

- I — de 1/3 (um terço) a 3 (três) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no Estado, em caso de infração leve;
- II — de 4 (quatro) a 6 (seis) vezes o valor do mesmo salário, em caso de infração grave;
- III — de 7 (sete) a 10 (dez) vezes o valor do mesmo salário em caso de infração gravíssima.

## SEÇÃO IV

*Do Recolhimento das Multas*

Art. 37. As multas dispostas neste regulamento deverão ser recolhidas dentro de 30 (trinta) dias, contados a partir de sua aplicação, excluído o dia da entrega da notificação e incluído o dia de vencimento, sob pena de inscrição como dívida ativa.

Art. 38. O recolhimento deverá ser feito no Banco do Estado de São Paulo S.A. e suas agências, em favor do Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB.

Parágrafo único. Na falta de agência do Banco do Estado de São Paulo S.A., as multas poderão ser recolhidas na Caixa Econômica do Estado de São Paulo, ou em banco autorizado.

Art. 39. O não-recolhimento da multa no prazo previsto, além de acarretar um acréscimo de 1% (um por cento), ao mês, sobre o seu valor, sujeitará o infrator à decadência do direito de recurso, sem prejuízo de outras cominações legais.

## CAPÍTULO VII

*Dos Recursos*

Art. 40. Os infratores autuados poderão recorrer dessa medida desde que o façam dentro de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento da notificação da infração.

Art. 41. Os recursos, que não terão efeito suspensivo, deverão ser dirigidos ao Presidente do Comitê Técnico de Contrôlo de Poluição das Águas, do FESB, devidamente instruídos com todos os elementos necessários ao seu exame.

*Parágrafo único.* Não serão conhecidos os recursos que deixarem de vir acompanhados de uma cópia autêntica da guia de recolhimento da multa.

Art. 42. Os recursos serão instruídos, preliminarmente, pela Diretoria de Contrôlo da Poluição das Águas, e em seguida, remetidos ao Comitê para decisão.

Art. 43. Das decisões do Comitê Técnico de Contrôlo de Poluição das Águas, na esfera administrativa, somente caberá recurso ao Superintendente do Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, impetrado dentro de 5 (cinco) dias da sua publicação em órgão oficial do Estado.

Art. 44. As restituições de multa resultante da aplicação do presente regulamento serão efetuadas, sempre, pelo valor recolhido, sem quaisquer acréscimos.

*Das Disposições Finais*

Art. 45. A aplicação das disposições dêste regulamento, por parte do FESB, não interrompe, substitui ou altera quaisquer processos de indenização ou outros, provocados por terceiros, contra os infratores.

*Das Disposições Transitórias*

Art. 1º As indústrias que possuem tratamento de seus despejos, aprovado por entidade pública, e que atendem à legislação anteriormente em vigor, terão prazo não inferior a um ano, a ser fixado pelo Comitê Técnico de Contrôlo da Poluição das Águas, para se enquadrarem, nas normas estabelecidas por êste regulamento, desde que as referidas instalações sejam mantidas em operação com a capacidade, condição de funcionamento e demais características para as quais foram aprovadas.

Para exercer um contrôlo da poluição dos recursos hídricos do Estado, foi criado o Fundo Estadual de Saneamento Básico — FESB, pela Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968, mais tarde alterada pelo Decreto-lei nº 172, de 26 de dezembro de 1969, que veio dar mais autoridade ao FESB no contrôlo da poluição:

“LEI Nº 10.107, DE 8 DE MAIO DE 1968

*Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Saneamento Básico, e dá outras providências.*

Art. 1º É criado um Fundo Estadual especialmente destinado aos programas de Saneamento Básico, na forma prevista no artigo 138 da Constituição do Estado.



Art. 2º O Fundo, abreviadamente, designado pela sigla "FESB", reger-se-á pelas normas estabelecidas nesta lei, ficando vinculado à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas.

Art. 3º Constituem finalidades do Fundo promover ou colaborar no desenvolvimento de programas de abastecimento de água e sistemas de esgotos no Estado de São Paulo, na realização de levantamentos, contróles e ensaios de laboratórios, pesquisas, estudos e preparação de pessoal técnico especializado como também na promoção de empréstimos para execução de obras e serviços relacionados com a melhoria das condições sanitárias de cidades e regiões.

Art. 4º Constituirão receita do Fundo:

I — as subvenções que forem consignadas pelo Govêrno do Estado de São Paulo;

II — as rendas de serviços prestados a terceiros;

III — as contribuições de organismos internacionais, baseados em convênio;

IV — as contribuições dos governos federal, estaduais e municipais e de autarquias;

V — as contribuições voluntárias de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, inclusive de organismos internacionais; e

VI — os juros e rendas dos bens do Fundo ou provenientes de operações por êle realizadas.

Art. 5º As disponibilidades do Fundo serão aplicadas:

I — na execução de obras e serviços relativos ao abastecimento de água e sistemas de esgotos;

II — na locação de imóveis e na aquisição de material permanente e de consumo, destinados à realização de suas finalidades;

III — na preparação de pessoal técnico especializado, através de realização de cursos, conferências, estágios e outros meios de comunicação e de treinamento;

IV — em trabalhos de pesquisa e investigações científicas no campo de suas atividades;

V — no custeio total ou parcial de viagens de pessoal técnico, inclusive ao estrangeiro;

VI — no contrato de pessoal técnico ou cientistas, nacionais e estrangeiros;

VII — na admissão de pessoal auxiliar, administrativo e de campo, necessário às suas atividades;

VIII — na concessão de gratificação aos empregados do Fundo pelo desempenho de funções de maior responsabilidade, ou prêmios de incentivo à produção de trabalho, desde que previamente autorizado pelo Secretário dos Serviços e Obras Públicas;

IX — na impressão e reimpressão de trabalhos técnicos e de divulgação; e

X — na realização de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, com o objetivo de facilitar a execução de seus trabalhos.

Art. 6º São os órgãos da Administração do Fundo:

I— o Conselho Administrativo; e

II — o Superintendente.

Art. 7º O Conselho Administrativo, é o órgão diretor do Fundo e o Superintendente o órgão executivo.

Art. 8º O Conselho Administrativo, nomeado pelo Governador terá a seguinte composição:

I — um Engenheiro da Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, que será o presidente do órgão;

II — um representante da Universidade de São Paulo;

III — um representante da Secretaria da Saúde Pública;

IV — um representante da Secretaria de Economia e Planejamento;

V — um representante da Secretaria da Fazenda.

§ 1º Os Secretários dos Serviços e Obras Públicas, da Saúde Pública, de Economia e Planejamento e da Fazenda, e o Reitor da Universidade de São Paulo indicarão os representantes de seus respectivos órgãos, em lista tríplice.

§ 2º O mandato dos membros do Conselho Administrativo, os quais serão demissíveis *ad nutum*, será de 2 (dois) anos, permitida a recondução.

§ 3º Os membros do Conselho Administrativo perceberão um *pro labore*, a ser fixado em regulamento, por sessão a que comparecerem.

Art. 9º Compete ao Conselho Administrativo do Fundo:

I — administrar permanentemente o Fundo;

II — disciplinar e fiscalizar a arrecadação da receita, promovendo o seu recolhimento ao Banco do Estado de São Paulo S/A;

III — resolver sobre a forma de aplicação das disponibilidades do Fundo, bem assim autorizar toda e qualquer despesa que deva onerar esses recursos, observado o Regulamento;

IV — resolver sobre a conveniência de aceitação ou não de contribuições, particulares ou oficiais, visando à aplicação especial ou condicional;

V — autorizar a admissão, com salário não superior ao que é pago pelo Estado para funções idênticas, de empregados do Fundo;

VI — aprovar as propostas de concessão de gratificação e prêmios a serem submetidos ao Secretário dos Serviços e Obras Públicas, nos termos do inciso VIII do artigo 5º;

VII — autorizar a convocação de empregados do Fundo para prestarem serviços extraordinários;

VIII — examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas pelo Superintendente; e

IX — promover o desenvolvimento do Fundo, visando ao melhor cumprimento de suas finalidades.

Art. 10. O Superintendente do Fundo, de livre nomeação do Governador, terá suas atribuições e respectivo *pro labore* ou salário, quando não fôr servidor público, fixados no regulamento.

Parágrafo único. Aplica-se ao Superintendente o disposto no § 2º do artigo 8º desta lei.

Art. 11. Os empregados admitidos para o serviço do Fundo estipendiados à conta dos respectivos recursos não serão considerados, para nenhum efeito, servidores públicos.

Art. 12. As aquisições que corram à conta dos recursos próprios do Fundo ficam isentas da centralização disciplinada pela Lei nº 5.825, de 25 de agosto de 1960, subordinadas, porém, aos demais dispositivos legais que regem a matéria no âmbito estadual.

Art. 13. As subvenções do Governo do Estado de São Paulo, constantes dos créditos orçamentários e adicionais, após registros no Tribunal de Contas, serão distribuídas em parcelas mensais e iguais, segundo o correspondente período de vigência e depositadas pela Secretaria da Fazenda no Banco do Estado de São Paulo S.A., até o quinto dia útil de cada mês, em conta especial a ser movimentada pelo Superintendente do Fundo.

Art. 14. As contribuições recebidas e as rendas próprias do Fundo, criadas por esta lei constarão obrigatoriamente dos orçamentos do Estado compensadamente, na receita e na despesa.

§ 1º As importâncias referidas neste artigo serão recolhidas, à medida em que forem arrecadadas, ao Banco do Estado de São Paulo S.A., em conta especial, e serão aplicadas na forma e nas condições estabelecidas nesta lei.

§ 2º As despesas efetuadas na forma do parágrafo anterior ficarão sujeitas à prestação de contas, nos termos das leis e regulamentos do Estado.

§ 3º As contribuições recebidas em espécie serão contabilizadas pela Contadoria Seccional que funciona junto à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas.

Art. 15. O serviço encarregado da movimentação e contróle dos recursos a que se referem os artigos 13 e 14 encaminhará, mensalmente, até o dia 10 do mês seguinte, o balancete da receita e da despesa, acompanhado da respectiva documentação, à Contadoria Geral do Estado.

Art. 16. Para atender aos encargos da presente lei no corrente exercício, fica o Poder Executivo autorizado a abrir na Secretaria da Fazenda, à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, um crédito especial de NCr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros novos), a ser coberto com os recursos provenientes da redução, em igual quantia, da dotação do Código Local 180-A — Categorias Econômicas 4.1.0.0, 4.1.5.0, do orçamento vigente.

Art. 17. O Presidente do Conselho Administrativo do FESB submeterá ao Secretário dos Serviços e Obras Públicas, para a sua aprovação, o Regulamento do Fundo dentro de 90 (noventa) dias contados da sua constituição.

Art. 18. Fica o Poder Executivo autorizado a unificar os laboratórios pertencentes ou vinculados à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, que

passarão a constituir um centro de estudos, pesquisas, ensaios e exames, levantamentos e treinamento de pessoal no campo da engenharia sanitária.

Parágrafo único. A entidade resultante dessa unificação será dirigida pelo Conselho Administrativo do Fundo, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 19. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 20. Revogam-se as disposições em contrário.”

“DECRETO-LEI Nº 172, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1969

*Dispõe sobre a criação, como entidade autárquica, do Fomento Estadual de Saneamento Básico — “FESB.”*

O Governador do Estado de São Paulo, no uso da atribuição que, por força do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º Fica criado, como entidade autárquica, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio, com sede e fôro na Capital do Estado, o Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, com a finalidade de executar programas de saneamento básico, nos termos deste decreto-lei.

Parágrafo único. A autarquia ora criada gozará dos privilégios, das regalias e isenções, conferidas à Fazenda Estadual.

Art. 2º Compete ao Fomento Estadual de Saneamento Básico no cumprimento de suas finalidades:

I — exercer o controle da poluição dos recursos hídricos existentes no território do Estado, de acordo com a legislação específica;

II — executar e administrar obras e serviços relativos ao abastecimento de água e sistema de esgotos nas áreas não servidas pelo Departamento de Águas e Esgotos — DAE, Companhia de Saneamento da Baixada Santista — SBS e Companhia Metropolitana de Água de São Paulo — COMASP;

III — conceder empréstimos para execução de obras e serviços, visando à melhoria das condições sanitárias de cidades e regiões e exercer a fiscalização correspondente que garanta a real aplicação dos recursos e a obtenção dos resultados colimados;

IV — prestar assistência financeira aos Municípios, mediante dotações que lhe forem especificamente destinadas, nos casos de calamidade pública e comprovada incapacidade econômico-financeira;

V — participar de programas intersecretariais de combate à esquistossomose e outros no setor de saúde pública;

VI — prestar assistência técnica a terceiros no campo do saneamento básico;

VII — promover campanhas de esclarecimento relativas às atividades de saneamento básico, inclusive de combate à poluição das águas;

VIII — promover e realizar, através de um centro tecnológico de saneamento básico:

a) pesquisas científicas e estudos no campo da engenharia sanitária em geral e, em particular, no setor de saneamento básico, no que se relacione com

a qualidade das águas de abastecimento, técnicas de purificação, tratamento e disposição de águas residuais e demais aspectos do uso da água;

b) exames e análises de águas de abastecimento e residuárias em todo o Estado;

c) controle de rotina da qualidade da água, nos sistemas de abastecimento, quer sejam operados diretamente ou sob assistência do Governo do Estado, quer em virtude de convênios nos sistemas de outras entidades;

d) controle da qualidade das águas para abastecimento domiciliar nas áreas de atuação do Departamento de Águas e Esgotos, Companhia Metropolitana de Água de São Paulo e Companhia de Saneamento da Baixada Santista;

e) exame em convênio com entidades interessadas, da qualidade da água nos mananciais de abastecimento e de outros cursos e coleções de águas, tendo em vista o controle da poluição subsidiariamente, outros exames, análises e ensaios no campo da engenharia sanitária;

f) assistência técnica na administração, operação e manutenção de sistemas de águas e esgotos;

g) cursos de treinamento e aperfeiçoamento a engenheiros, químicos, biólogos, técnicos de laboratório e outros profissionais e servidores, em assuntos referentes a exames e análises de água, técnicas de purificação da água, de tratamento de esgotos, de controle da poluição das águas ou outros no campo da engenharia sanitária;

h) complementação didática, cursos, conferências, seminários, campanhas, aulas práticas e outros, a estudantes universitários e técnicos do País e do Exterior; e

i) intercâmbio com as Universidades, núcleo de pesquisa ou outras entidades que operem no campo da engenharia sanitária.

Parágrafo único. As atribuições previstas no inciso VIII d'este artigo serão remuneradas na forma que fôr estabelecida em regulamento.

Art. 3º O Fomento Estadual de Saneamento Básico será dirigido por um Superintendente, escolhido dentre engenheiros de reconhecida capacidade, no campo da engenharia sanitária e nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

Art. 4º Fica criado, como órgão de administração, um Conselho Deliberativo, com a seguinte composição:

I — um engenheiro da Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, que será o seu Presidente;

II — um representante da Universidade de São Paulo;

III — um representante da Secretaria da Saúde;

IV — um representante da Secretaria de Economia e Planejamento; e

V — um representante da Secretaria da Fazenda.

§ 1º Os membros a que se referem os incisos I, II e III serão escolhidos dentre técnicos que se identifiquem com os problemas de saneamento básico, e, os demais, com os referentes às especialidades de finanças e planejamento.

§ 2º Os membros serão nomeados pelo Governador, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, com mandato de 4 (quatro) anos, na forma do artigo 12 do Decreto-lei Complementar nº 7, de 6 de novembro de 1969.

§ 3º Para efeito do disposto no Decreto-lei nº 162, de 18 de novembro de 1969, fica o Conselho Deliberativo classificado no grupo "A".

Art. 5º Constituem receita do Fomento Estadual de Saneamento Básico:

I — dotação anual do Govêrno do Estado, consignada no seu orçamento;

II — créditos adicionais que lhe sejam destinados;

III — contribuição da União, de outros Estados, dos Municípios, de autarquias e de sociedades das quais o Poder Público participe como acionista;

IV — produto de suas operações de crédito, juros de depósitos bancários e os de outras operações;

V — auxílios, subvenções, contribuições, partes em convênios, financiamentos e doações de entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou internacionais;

VI — produto da cobrança de serviços, exames, ensaios, análises e outros prestados a terceiros;

VII — taxas de administração e produto decorrente de convênios para execução de serviços no campo de sua especialidade;

VIII — recursos provenientes de seus cursos de treinamento e aperfeiçoamento;

IX — rendas oriundas da prestação de assistência técnica na administração, operação e manutenção de sistema de águas e esgotos ou decorrentes de estudos, pesquisas ou exames efetuados em matérias, equipamentos ou métodos utilizados em instalações de saneamento básico;

X — produto das multas decorrentes de infrações às normas de contrôle da poluição dos corpos de água.

Art. 6º Os recursos do Fundo de Saneamento Básico, criado pela Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968, serão aplicados na concessão de empréstimos de que trata o inciso III do artigo 2º dêste decreto-lei.

*Parágrafo único.* Os empréstimos concedidos nos têrmos do artigo anterior ficam condicionados à fixação de taxas ou tarifas adequadas à justa retribuição dos serviços de saneamento básico, de modo a garantir recursos a serem aplicados de forma rotativa e crescente, de acôrdo com as necessidades decorrentes do aumento populacional.

Art. 7º Serão transferidos, por decreto, para o patrimônio do Fomento Estadual de Saneamento Básico, os bens, móveis e imóveis, que constituem os laboratórios unificados pelo artigo 18 da Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968, bem assim os demais bens patrimoniais adquiridos com recursos do Fundo criado pela mesma lei.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir, por decreto, ao Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB, as dotações consignadas em orçamento ao Fundo criado pela Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968, bem

como as previstas no orçamento plurianual de investimentos e os saldos de orçamentos anteriores, exceto aquelas cuja destinação tenha sido prevista para constituição do Fundo Rotativo.

Parágrafo único. As dotações destinadas ao Fundo Rotativo mencionado neste artigo, continuam a integrar o Fundo criado pela Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968.

Art. 9º O Fomento Estadual de Saneamento Básico se sub-rogará nos direitos e obrigações assumidos pelos órgãos da Administração, de que trata o artigo 6º da Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968, especialmente no que se refere:

- I — às relações empregatícias dos servidores sujeitos à legislação trabalhista;
- II — às relações contratuais decorrentes de suas atividades;
- III — à administração e assistência de obras e serviços.

Art. 10. Este decreto-lei entrará em vigor dentro de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação, ficando revogados os artigos 2º e 3º, o inciso II do artigo 4º, o artigo 5º, o inciso II do artigo 6º, o artigo 7º, inciso V, VI, VII e VIII do artigo 9º, os artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15 e o parágrafo único do artigo 18, todos da Lei nº 10.107, de 8 de maio de 1968.

*Roberto Costa de Abreu Sodré — Governador do Estado.*

x x x

Encontramos também o Decreto nº 50.079, de 24 de julho de 1968, que criou o Centro Tecnológico de Saneamento Básico — CETESB, alterado meses depois pelo Decreto nº 50.592, de 29 de outubro de 1968, ambos revogados pelo Decreto nº 52.433, de 6 de abril de 1970. Este Decreto regulamenta a Diretoria de Contrôlo da Poluição das Águas (Seção VII); e o Centro Tecnológico de Saneamento Básico (Seção VIII), órgãos subordinados ao FESB.

“DECRETO Nº 52.433, DE 6 DE ABRIL DE 1970

*Aprova o Regulamento do Fomento Estadual de Saneamento Básico — FESB.*

## SEÇÃO VII

### *Da Diretoria de Contrôlo da Poluição das Águas*

Art. 16. À Diretoria de Contrôlo da Poluição das Águas compete:

- I — elaborar o projeto do orçamento-programa da unidade, seguindo normas e instruções estabelecidas pela Diretoria de Planejamento e Contrôlo;
- II — programar e executar a ação destinada ao combate à poluição dos corpos de água no Estado, valendo-se do suporte técnico especializado do Centro Tecnológico de Saneamento Básico — CETESB;
- III — estudar e propor a classificação das águas receptoras, bem como o enquadramento dos corpos de água na classificação que fôr estabelecida;
- IV — fixar características admissíveis e condições de lançamento para efluentes e resíduos;

- V — fiscalizar os lançamentos feitos por entidades públicas e particulares;
- VI — efetuar inspeções em estabelecimentos, instalações e sistemas que produzam ou lancem resíduos, de qualquer natureza, nos corpos de água;
- VII — desenvolver campanhas de esclarecimentos, visando à preservação dos recursos hídricos;
- VIII — propor ao Poder Executivo e aos Municípios normas disciplinadoras a serem observadas nos Planos Diretores urbanos e regionais, que interessem à preservação dos recursos hídricos, bem como sugerir requisitos mínimos para aprovação, pela autoridade competente, de projetos de estabelecimentos industriais ou comerciais;
- IX — instruir a aplicação da legislação referente à proteção dos recursos hídricos contra a poluição.

Art. 17. O Comitê Técnico de Contrôlo da Poluição das Águas será constituído de 6 (seis) membros e dos respectivos suplentes, a saber:

- I — 2 (dois) membros indicados pelo Secretário dos Serviços e Obras Públicas, sendo um deles do Departamento de Águas e Energia Elétrica;
- II — um membro indicado pelo Superintendente do FESB;
- III — um membro indicado pela Secretaria da Saúde;
- IV — um membro indicado pela Secretaria da Agricultura;
- V — um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

§ 1º Os membros e suplentes do Comitê serão de livre nomeação e exoneração do Governador.

§ 2º O Secretário dos Serviços e Obras Públicas indicará, dentre os membros referidos nos incisos I e II deste artigo, o Presidente do Comitê, devendo a indicação recair em profissional de notória especialização em engenharia sanitária.

§ 3º O membro e seu suplente, a que se refere o inciso V, serão escolhidos de lista triplíce apresentada pela entidade e submetida ao Governador pelo Secretário dos Serviços e Obras Públicas.

§ 4º O mandato dos membros do Comitê será de 3 (três) anos, permitida a recondução.

§ 5º Perderá o mandato, automaticamente, o membro do Comitê que deixar de comparecer a 4 (quatro) sessões ordinárias em cada exercício.

§ 6º Serão fixados em regimento interno o número de sessões e demais normas de funcionamento do Comitê.

Art. 18. O Comitê Técnico de Contrôlo de Poluição das Águas terá as seguintes atribuições:

- I — apreciar e aprovar programas de contrôlo de poluição das águas a serem submetidos à administração superior;
- II — apreciar e aprovar estudos sobre regulamentos, instruções e normas, visando ao desenvolvimento dos programas de contrôlo de poluição dos corpos de água;



III — aprovar, tendo em vista o encaminhamento às autoridades competentes, os projetos de atos normativos previstos na legislação de controle de poluição de águas;

IV — acompanhar os programas em desenvolvimento, emitindo parecer sobre relatórios periódicos de avaliação a serem submetidos pelo Superintendente do FESB à aprovação do Secretário dos Serviços e Obras Públicas;

V — examinar e decidir sobre os recursos contra a aplicação da legislação de controle da poluição das águas que lhe forem encaminhados, nos termos da referida legislação;

VI — elaborar seu regimento interno e apresentá-lo, através do Superintendente, ao Secretário dos Serviços e Obras Públicas, para aprovação.

### SEÇÃO VIII

#### *Do Centro Tecnológico de Saneamento Básico*

Art. 19. Ao Centro Tecnológico de Saneamento Básico — CETESB, compete:

I — elaborar o projeto de orçamento-programa da unidade, seguindo normas e instruções estabelecidas pela Diretoria de Planejamento e Controle;

II — efetuar exames e análises de águas de abastecimento e residuárias em todo o Estado;

III — exercer, às expensas dos serviços públicos de abastecimento operados pelo Estado ou por entidades sob seu controle, o exame rotineiro da qualidade da água e, mediante acôrdo, dos que são operados por outras entidades;

IV — prestar subsídios, em matéria de sua especialidade e que forem necessários ao desempenho das demais unidades do FESB, especialmente os destinados a instruir a programação e execução, por parte da Diretoria de Controle da Poluição das Águas, da ação destinada ao combate à poluição dos corpos de água no Estado;

V — examinar, em convênio com entidades interessadas, a qualidade da água nos mananciais de abastecimento e de outros cursos e coleções de água, tendo em vista o controle da poluição;

VI — efetuar outros exames, análises e ensaios no campo da Engenharia Sanitária;

VII — promover, em harmonia com os programas da Universidade de São Paulo, pesquisas e estudos no campo da engenharia sanitária em geral e, em particular, no setor de saneamento básico, especialmente no que se relacione com a qualidade das águas de abastecimento, técnicas de purificação, tratamento e disposição de águas residuárias, bem como com os demais aspectos relativos ao uso da água;

VIII — elaborar normas, especificações e instruções técnicas sobre obras, serviços e equipamentos, referentes ao saneamento básico e promover sua divulgação e medidas para treinamento e pesquisa sistemática, necessários à sua implantação e progressivo aperfeiçoamento;

IX — programar e promover cursos de treinamento e aperfeiçoamento para engenheiros, químicos, biólogos, técnicos de laboratório e outros profissionais, em assuntos pertinentes a exames e análises de águas, bem como a técnicas de purificação de águas, de tratamento de esgotos, de controle da poluição das águas, de projeto, construção e operação de obras e serviços de saneamento básico, ou de outros setores no campo da engenharia sanitária;

X — proporcionar, em convênio, aulas práticas a estudantes da Universidade de São Paulo, de outros estabelecimentos de ensino universitário ou técnico, do País ou do Exterior;

XI — prestar assistência técnica especializada na operação e manutenção de sistemas de água e esgotos;

XII — manter um serviço de apropriação de custos, tendo em vista os trabalhos remunerados desenvolvidos em convênio com outras entidades.

Parágrafo único. Serão remunerados os serviços prestados pelo CETESB a terceiros.

Art. 20. Funcionará, adjunta à direção do Centro Tecnológico de Saneamento Básico — CETESB, uma Junta Consultiva, à qual competirá:

I — propor diretrizes para a elaboração do orçamento-programa específico do CETESB;

II — opinar sobre o andamento dos trabalhos, acompanhando sua execução, conforme relatórios apresentados pelo seu Diretor;

III — recomendar medidas que visem a melhorar suas atividades;

IV — aprovar os valores retributórios propostos para os trabalhos prestados pelo CETESB.

Art. 21. A Junta Consultiva será composta de 10 (dez) membros, com representantes do Departamento de Águas e Energia Elétrica — DAEE, Departamento de Águas e Esgotos — DAE, Companhia Metropolitana de Água de São Paulo — COMASP, Companhia de Saneamento da Baixada Santista — SBS, Centrais Elétricas de São Paulo S.A. — CESP, Secretaria da Saúde Pública, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Faculdade de Higiene e Saúde Pública, da Universidade de São Paulo e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e um de livre escolha do Governador do Estado.”

O Decreto-lei nº 232, de 17 de abril de 1970, criou a Superintendência do Saneamento Ambiental — SUSAM, com a finalidade principal de exercer o controle da poluição atmosférica:

#### DECRETO-LEI Nº 232, DE 17 DE ABRIL DE 1970

*Dispõe sobre a criação, como entidade autárquica, da Superintendência de Saneamento Ambiental — SUSAM.*

O Governador do Estado de São Paulo, no uso da atribuição que, por força do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º Fica criada, como entidade autárquica, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio, com sede e foro na Capital do Estado, a Superin-

tendência de Saneamento Ambiental – SUSAM, com a finalidade de executar programas de saneamento ambiental, nos termos dêste Decreto-lei.

Parágrafo único. A autarquia, ora criada, gozará dos privilégios, regalias e isenções conferidas à Fazenda Estadual.

Art. 2º Compete à SUSAM:

I – exercer o contróle da poluição atmosférica, no território do Estado de São Paulo, de acôrdo com as disposições da legislação vigente;

II – efetuar o combate a vetores biológicos e hospedeiros intermediários, visando ao contróle ou erradicação de endemias;

III – oferecer os dados técnicos necessários à permanente atualização da legislação relativa ao contróle da poluição ambiental;

IV – propor normas técnicas, efetuar treinamento e fornecer informações adequadas à atuação da rede de unidades sanitárias no campo do saneamento ambiental;

V – realizar estudos e pesquisas no campo do saneamento ambiental;

VI – prestar assistência técnica a terceiros, no campo de suas atividades;

VII – desenvolver atividades de fiscalização das disposições referentes ao saneamento ambiental, dentro do seu campo de atuação, na forma prevista em legislação própria;

VIII – prestar assistência tecnológica, no campo de sua atuação, aos órgãos da Secretaria de Estado da Saúde; e

IX – executar outras atividades de saneamento ambiental, de interêsse da saúde pública.

Art. 3º O regulamento da autarquia, ora criada, estabelecerá as normas de seu relacionamento com os demais órgãos da administração que atuem no campo de saneamento.

Art. 4º A SUSAM assumirá dentro de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação dêste Decreto-lei, os direitos e obrigações decorrentes de compromissos assumidos em convênios com o Governo Federal e a Organização Pan-americana de Saúde, inclusive os realizados através do Escritório Regional da Organização Mundial de Saúde, para erradicação da malária no Estado de São Paulo, conforme o disposto no inciso I do artigo 2º da Lei nº 5.593, de 2 de fevereiro de 1960.

Art. 5º A Superintendência de Saneamento Ambiental será dirigida por um Superintendente, escolhido dentre engenheiros sanitaristas de reconhecida capacidade, nomeado em comissão pelo Governador, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

Art. 6º A SUSAM terá um Conselho Deliberativo de caráter especializado com a seguinte composição:

I – o Superintendente na qualidade de Presidente nato;

II – um representante da Secretaria da Saúde;

III – um representante da Secretaria dos Serviços e Obras Públicas;

IV — um representante da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo;

V — um representante da Secretaria da Fazenda; e

VI — um representante da Secretaria de Economia e Planejamento.

§ 1º Os membros do Conselho serão nomeados pelo Governador, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa, com mandato de 4 (quatro) anos, na forma do § 2º do artigo 12 do Decreto-Lei Complementar nº 7, de 6 de novembro de 1969, devendo as indicações referentes aos incisos II a VI ser encaminhadas ao Governador do Estado, em lista tríplice, por intermédio do Secretário de Estado a que se vincular a autarquia.

§ 2º As atribuições do Conselho Deliberativo serão fixadas em regulamento.

§ 3º Para efeito do disposto no Decreto-lei nº 162, de 18 de novembro de 1969, fica o Conselho Deliberativo classificado no inciso I — Grupo A.

Art. 7º Constituem receita da SUSAM:

I — dotação anual do Govêrno do Estado, consignada em seu orçamento;

II — créditos adicionais que lhe sejam destinados;

III — contribuição da União, de outros Estados, dos Municípios, de autarquias e de sociedades, das quais o poder público participe como acionista;

IV — produto de suas operações de crédito, juros de depósitos bancários e os de outras operações;

V — auxílios, subvenções, contribuições, partes em convênios, financiamentos e doações de entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

VI — produto da cobrança de serviços, exames, ensaios, análises e assistência técnica prestados a terceiros;

VII — taxas de administração e renda decorrente de convênios para execução de serviços, no campo de sua especialidade;

VIII — recursos provenientes da manutenção de cursos de treinamento e aperfeiçoamento;

IX — produtos de multas por infrações de dispositivos de legislação sanitária estadual.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir, por decreto, à SUSAM as dotações consignadas no orçamento da Secretaria de Estado da Saúde, a órgãos cujas atribuições se transferem à responsabilidade da autarquia ora criada, observado o disposto no artigo 4º

Art. 9º Serão transferidos, por decreto, para o patrimônio da SUSAM:

I — os bens móveis e imóveis, inclusive veículos e equipamentos, adquiridos ou recebidos em doação, até a data prevista no artigo 4º, pelo Fundo de Erradicação da Malária e Profilaxia da Doença de Chagas;

II — os bens móveis e imóveis atualmente na posse da Divisão de Combate a Vetores do Departamento de Saneamento da Secretaria da Saúde.

Art. 10. A SUSAM assumirá no mesmo prazo previsto no artigo 4º os direitos e obrigações do Fundo de Erradicação da Malária e Profilaxia da Doença de Chagas, bem como dos demais órgãos da Secretaria da Saúde, cujo campo de atuação seja transferido à autarquia, no que respeita:

I — às relações empregatícias de servidores sujeitos à legislação trabalhista;

II — às demais relações contratuais, decorrentes de suas atividades.

Art. 11. A SUSAM poderá manter convênios com entidades federais, estaduais e municipais, inclusive autárquicas visando ao cumprimento de suas finalidades.

Art. 12. A SUSAM fica autorizada a receber, no tocante à parte referente à poluição de ar, o patrimônio e os direitos da Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição do Ar e da Água — CICPAA, constituída por convênio de 17 de agosto de 1960, bem como a assumir as obrigações dele decorrentes, inclusive quanto a pessoal.

§ 1º A transferência de que trata este artigo será efetivada mediante prévia anuência das partes convenientes.

§ 2º Executado o disposto neste artigo, será feita a revisão do convênio firmado em 17 de agosto de 1960, para o fim de denúncia ou reformulação.

Art. 13. Poderão ser colocados à disposição da SUSAM servidores da Administração centralizada e descentralizada.

Parágrafo único. Os servidores abrangidos por este artigo terão funções previstas no quadro de pessoal da autarquia, mediante a correspondente remuneração.

Art. 14. Para atender às despesas decorrentes da execução deste Decreto-lei, fica o Poder Executivo autorizado a abrir na Secretaria da Fazenda à Secretaria de Estado a que se vincular a autarquia ora criada, crédito suplementar até o limite de NCr\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil cruzeiros novos).

Parágrafo único. O valor do presente crédito será coberto com recursos provenientes da redução de dotações de órgãos incumbidos de programas de saneamento ambiental, do orçamento vigente suprido, se necessário, com recursos provenientes de operações de crédito que o Poder Executivo fica autorizado a realizar, nos termos da legislação em vigor.

Art. 15. Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

*Roberto Costa de Abreu Sodré* — Governador do Estado.”

O Decreto-Lei acima foi regulamentado pelo Decreto nº 52.531, de 17 de setembro de 1970, que tem na Seção IX o regulamento da Diretoria de Controle da Poluição do Ar.

## “DECRETO Nº 52.531, DE 17 DE SETEMBRO DE 1970

*Aprova o regulamento da Superintendência do Saneamento Ambiental — SUSAM.*

## SEÇÃO IX

## Da Diretoria de Contrôles da Poluição do Ar

Art. 22. Compete à Diretoria de Contrôles da Poluição do Ar:

- I — desenvolver estudos e investigações relativos à poluição do ar;
- II — elaborar e executar planos e programas de atividades de controle da poluição atmosférica;
- III — prestar assessoria e assistência técnica em poluição atmosférica;
- IV — realizar a formação e adiestramento de pessoal no campo da poluição do ar;
- V — efetuar levantamentos, organizar e manter um cadastro de fontes de poluição do ar;
- VI — manter serviços de laboratório especializado no campo de sua competência;
- VII — oferecer sugestões relativas às atividades de divulgação educativa no campo de sua competência;
- VIII — propor normas técnicas e medidas legais, visando a atingir seus objetivos.

Art. 23. Compete ao Centro Tecnológico:

- I — programar e realizar coleta de amostras, exames de laboratório e análises de resultados, necessários à avaliação da qualidade do ar;
- II — recomendar padrões de emissão e de qualidade do ar;
- III — organizar e desenvolver atividades de Meteorologia para relacionamento entre parâmetros meteorológicos e poluição do ar;
- IV — desenvolver investigações relativas aos efeitos da poluição do ar na saúde, bem-estar e economia das populações;
- V — elaborar normas, especificações e instruções técnicas sobre o controle da poluição do ar;
- VI — efetuar treinamento do pessoal da SUSAM e da Secretaria da Saúde, bem como de outras entidades, na esfera de sua competência;
- VII — prestar assessoria e assistência técnica a órgãos do Poder Público e a entidades particulares;
- VIII — avaliar e certificar a eficiência de equipamentos e processos corretivos da poluição atmosférica;
- IX — fornecer suporte tecnológico para ação da Divisão de Operações da SUSAM e de órgãos da Secretaria da Saúde.

Art. 24. Compete à Divisão de Operações:

- I — efetuar levantamentos, organizar e manter atualizado cadastro de fontes de poluição do ar;

- II — realizar coleta de amostras de poluentes;
- III — efetuar inspeções em fontes de poluição atmosférica e indicar medidas corretivas de acordo com orientação do Centro Tecnológico;
- IV — opinar sobre localização, construção, instalação, ampliação e reformas de estabelecimentos industriais ou não, que se possam constituir em fontes de poluição do ar;
- V — prestar orientação técnica às comunidades quanto aos aspectos de planejamento territorial e de crescimento urbano, que interessem à ação preventiva no controle da poluição do ar;
- VI — elaborar planos de trabalho de controle da poluição do ar;
- VII — realizar avaliação operacional e técnica dos trabalhos de controle;
- VIII — receber e analisar reclamações das comunidades sobre poluição do ar;
- IX — participar das atividades de divulgação educativa e de treinamento de pessoal;
- X — supervisionar e orientar a rede de unidades sanitárias, nas atividades de controle da poluição do ar.”

#### LEGISLAÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

No Estado da Guanabara, encontramos o Decreto “N” nº 779, de 30 de janeiro de 1967, que Regulamenta o Controle da Poluição Atmosférica.

#### “DECRETO “N” Nº 779, DE 30 DE JANEIRO DE 1967

*Aprova o Regulamento do controle da poluição atmosférica no Estado da Guanabara.*

Art. 1º Fica aprovado e mandado executar o Regulamento para controle da poluição atmosférica no Estado da Guanabara, que a este acompanha.

Art. 2º O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### REGULAMENTO DO CONTROLE DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA, DE QUE TRATA O DECRETO “N” Nº 779, DE 30 DE JANEIRO DE 1967

Art. 1º Não será permitido, proveniente de qualquer local, equipamento, máquina, instalação, fábrica ou assemelhados, bem como de quaisquer veículos, o lançamento ou emissão de substâncias em quantidade ou qualidades tais que venham a causar a poluição do ar-ambiente.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, considera-se “poluição do ar” a presença, na atmosfera exterior, de um ou mais contaminantes, em quantidade e duração tais que sejam ou tendam a ser prejudiciais ao ser humano, às plantas, à vida animal ou às propriedades ou que interfiram no conforto da vida ou uso das propriedades.

Art. 2º Fica adotada a Escala de Ringelmann como medida de poluição ocasionada pela descarga de fumaças na atmosfera.

§ 1º Para os fins dêste artigo, "Fumaça" consiste em pequenas partículas sólidas resultantes de uma combustão incompleta de material carbonáceo.

§ 2º A Escala de Ringelmann consiste em uma escala gráfica para avaliação calorimétrica de densidade de fumaça, constituída de seis padrões com variações uniformes de tonalidade entre o branco e o preto. Os padrões são apresentados por meio de quadros retangulares, com rêdes de linhas de espessura e espaçamentos definidos, sôbre um fundo branco.

§ 3º Os padrões da Escala de Ringelmann são numerados de 0 a 5 e assim definidos:

- Padrão nº 0 — Inteiramente branco.
- Padrão nº 1 — Reticulado com linhas pretas de 1mm de espessura, deixando, como intervalos, quadrados brancos de 9mm de lado.
- Padrão nº 2 — Reticulado com linhas pretas de 2,3mm de espessura, deixando, como intervalos, quadrados brancos com 7,7mm de lado.
- Padrão nº 3 — Reticulado com linhas pretas de 3,7mm de espessura, deixando, como intervalos, quadrados brancos com 6,3mm de lado.
- Padrão nº 4 — Reticulado com linhas pretas de 5,5mm de espessura, deixando como intervalos, quadrados brancos com 4,5mm de lado.
- Padrão nº 5 — Inteiramente preto.

Art. 3º Não será permitida emissão, para a atmosfera, de fumaça com tonalidade superior à do Padrão nº 2 da Escala de Ringelmann.

Parágrafo único. Será tolerada a emissão de fumaça do padrão nº 3 da Escala de Ringelmann por um período máximo de 6 minutos, em qualquer período de uma hora, correspondendo às operações iniciais de uma queima ou limpeza das fornalhas.

Art. 4º Os limites de tolerância para emissão de gases, vapores e poeiras serão estabelecidos oportunamente pelo Instituto de Engenharia Sanitária.

Art. 5º Fica atribuído ao Instituto de Engenharia Sanitária (IES) da SURSAN o cumprimento dêste Regulamento.

Parágrafo único. Competem ao Serviço de Contrôlo da Poluição Atmosférica do IES as medidas de natureza normativa, estudos, pesquisas e laboratórios e informações técnicas sôbre poluição atmosférica.

Art. 6º Quem se opuser, embargar ou dificultar, por qualquer meio ou forma, a ação sanitária a que se refere êste Regulamento ou deixar de cumprir no prazo estabelecido as intimações do Instituto de Engenharia Sanitária (IES), estará sujeito às penas de advertência: multas previstas na legislação sanitária (Lei nº 1.043 — Código Estadual de Saúde) em vigor; suspensão, interdição, cassação de registro ou do alvará de licenciamento.

§ 1º As multas serão elevadas ao dôbro do valor anterior, no caso de reincidência das infrações previstas neste Regulamento.

§ 2º A aplicação das penalidades de que trata êste artigo não impede que outras ações paralelas, de responsabilidade penal, sejam tomadas.



Art. 7º Os casos omissos neste Regulamento serão resolvidos pelo Diretor do IES, que os submeterá, em grau de recurso, à Administração Superior.”

Outra Lei que veio a dar combate à poluição na Baía de Guanabara foi a de nº 1.476, de 23 de outubro de 1967, proibindo o despejo de óleo e lixo na baía, inclusive prevendo multa em caso de violação:

“LEI Nº 1.476, DE 23 DE OUTUBRO DE 1967

*Dispõe sobre o despejo de óleo e lixo na Baía de Guanabara*

Art. 1º Fica proibido o despejo de óleo, lixo e outros detritos na Baía de Guanabara.

Art. 2º A violação da presente lei implicará na multa de dez vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa será elevada para trinta vezes o salário-mínimo.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a entrar em entendimento com as autoridades federais e do Estado do Rio e assinar convênio no sentido de obter uniformidade de tratamento na aplicação das sanções necessárias à boa conservação da Baía de Guanabara.

Art. 4º A presente lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 5º A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

No ano seguinte, entrava em vigor a Lei nº 1 648, de 28 de junho de 1968, fixando “normas para proteção contra o ruído.” Esta Lei foi revogada pelo Decreto-lei nº 112, de 12 de agosto de 1969.

“DECRETO-LEI Nº 112, DE 12 DE AGOSTO DE 1969

*Fixa normas de proteção contra o ruído.*

O Governador do Estado da Guanabara, no uso das atribuições que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

TÍTULO I

*O ruído — Das proibições*

Art. 1º Constitui infração a ser punida na forma dêste Decreto-lei a produção de ruído, como tal entendido o som puro, ou mistura de sons, com dois ou mais tons, capaz de prejudicar a saúde, a segurança ou o sossego públicos.

Art. 2º São considerados abrangidos pelo disposto no artigo 1º os ruídos:

a) que atinjam, no ambiente exterior ao recinto em que sejam produzidos, nível sonoro superior a 85 (oitenta e cinco) decibéis, medidos na Curva C do “Medidor de Intensidade de Som”, de acôrdo com o método MB-268 prescrito pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

b) que alcancem, no interior dos recintos em que sejam produzidos, níveis de sons superiores aos considerados normais pela Associação Brasileira de Normas Técnicas;

c) produzidos por veículos com o equipamento de descarga aberto ou silencioso adulterado;

d) produzidos por pregões, anúncios ou propaganda, na via pública ou para ela dirigido, por meio de aparelhos ou instrumentos de qualquer natureza;

e) provenientes de aparelhos ou instrumentos amplificadores de som ou ruído, individuais ou coletivos, tais como: radiolas, vitrolas, businas, trompas, apitos, tímpanos, campainhas, sinos, sereias, matracas, cornetas, alto-falantes, tambores, fanfarras, bandas ou conjuntos musicais, quando produzidos na via pública, ou quando nela sejam ouvidos de forma incômoda;

f) originários de businas de veículos de qualquer natureza, na zona urbana, salvo nos casos em que o Código Nacional do Trânsito permite o seu uso;

g) provocados pelo estampido de morteiros, bombas, foguetes, rojões, fogos de artifício e similares;

h) provocados por ensaio ou exibição de escolas de samba, ou quaisquer outras entidades similares, no período de 0 hora às 7 horas, salvo aos domingos, dias feriados, e nos 30 dias que antecederem o tríduo carnavalesco, quando o horário será livre;

i) produzidos por conjuntos musicais em agrupamentos residenciais;

j) produzidos por animais, que provoquem o desassossêgo e a intranqüilidade da vizinhança.

## TÍTULO II

### *Das permissões*

Art. 3º Serão permitidos os ruídos que provenham:

a) de alto-falantes utilizados para a propaganda eleitoral, durante a época autorizada pela Justiça Eleitoral, no horário compreendido entre as 7 e 22 horas;

b) de sinos de igrejas ou templos, desde que sirvam, exclusivamente, para indicar as horas, ou para a realização de atos ou cultos religiosos;

c) de bandas de música em desfiles oficiais e religiosos ou nas praças e nos jardins públicos;

d) de sereias ou aparelhos semelhantes que assinalem o início e o fim da jornada de trabalho, desde que funcionem apenas nas zonas apropriadas, e o sinal não se alongue por mais de 60 (sessenta) segundos;

e) de máquinas e equipamentos usados na preparação ou conservação de logradouros públicos, no período das 7 às 22 horas;

f) de máquinas ou equipamentos de qualquer natureza, utilizados, em construções ou obras em geral, no período entre as 7 e 22 horas;

g) sirenes e aparelhos semelhantes, quando usados em serviço urgente, limitado o seu uso ao mínimo necessário;

h) de explosivos empregados em pedreiras, rochas e demolições, entre 7 e 12 horas;

i) de alto-falantes em praças públicas ou outros locais permitidos pelas autoridades, durante o tríduo carnavalesco, e nos 15 dias que lhe antecedem desde que destinado exclusivamente a divulgar músicas carnavalescas, sem propaganda comercial;

j) do exercício das atividades do Poder Público.

Parágrafo único. A limitação de horário a que se referem as letras e e f dêste artigo não se aplica quando a obra estiver sendo executada em zona não-residencial, ou em artérias nas quais o intenso movimento de veículos durante o dia recomenda a sua realização à noite.

### TÍTULO III

#### *Das penalidades e sua aplicação*

Art. 4º Salvo quando se tratar de infração a ser punida de acôrdo com o Código Nacional de Trânsito, o descumprimento de quaisquer dos dispositivos dêste Decreto-lei sujeita o infrator a uma multa equivalente a 1/8 até 1/2 do salário-mínimo vigente na data da autuação. Na reincidência, a multa será aplicada em dôbro. Ocorrendo nova reincidência, a autoridade competente poderá determinar a apreensão da fonte produtora do ruído, ou a sua interdição.

Parágrafo único. Tratando-se de estabelecimento comercial ou industrial, se as penalidades referidas neste artigo se revelarem inócuas para fazer cessar o ruído, a sua licença para localização poderá ser cassada, por não mais atender às condições legais para funcionamento.

Art. 5º As sanções indicadas no artigo 4º não exoneram o infrator das responsabilidades civis e criminais a que fique sujeito.

### TÍTULO IV

#### *Disposições gerais*

Art. 6º Qualquer pessoa que considerar seu sossêgo perturbado por sons ou ruídos não permitidos poderá solicitar ao órgão competente providências destinadas a fazê-lo cessar.

Art. 7º O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário e especialmente a Lei nº 1.648, de 28 de junho de 1968.

*Francisco Negrão de Lima, Governador do Estado.*

O Decreto-lei, acima, foi regulamentado pelo Decreto "E" nº 3.217, de 3 de outubro de 1969.

#### **"DECRETO "E" Nº 3.217, DE 3 DE OUTUBRO DE 1969**

*Aprova o regulamento do Decreto-lei nº 112, de 12 de agosto de 1969, que fixa normas de proteção contra o ruído.*

O Governador do Estado da Guanabara, no uso de suas atribuições legais, decreta:

Art. 1º Fica aprovado o regulamento do Decreto-lei nº 112, de 12 de agosto de 1969, que fixa normas de proteção contra o ruído.

Art. 2º Este Decreto e o regulamento que o acompanha entrarão em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Francisco Negrão de Lima* — Governador do Estado.

## REGULAMENTO DO DECRETO-LEI Nº 112, DE 12 DE AGOSTO DE 1969, QUE FIXA NORMAS DE PROTEÇÃO CONTRA O RUÍDO

### TÍTULO I

#### *Das proibições*

Art. 1º Constitui infração a ser punida na forma deste Regulamento, a produção de ruído, como tal entendido o som puro, ou mistura de sons, com dois ou mais tons, capaz de prejudicar a saúde, a segurança ou o sossego públicos

Art 2º São considerados abrangidos pelo disposto no art 1º, independentemente de medições de qualquer natureza, os ruídos:

a) produzidos por veículos com o equipamento de descarga aberto ou o silencioso adulterado, bem como o originário de buzinas de veículos de qualquer natureza, na zona urbana, salvo nos casos em que a autoridade do Trânsito permitir o seu uso;

b) produzidos por pregões, anúncios ou propaganda, no logradouro público ou para êle dirigidos, por meio de aparelhos ou instrumentos de qualquer natureza;

c) produzidos por pregões, anúncios ou propaganda, à viva voz, no logradouro público ou para êle dirigidos, nas áreas da II e da V Regiões Administrativas;

d) provenientes de instalações mecânicas, fanfarras, bandas ou conjuntos musicais e de aparelhos ou instrumentos produtores ou amplificadores de som ou ruído, tais como radiolas, vitrolas, buzinas, trompas, apitos, tímpanos, campainhas, sinos, sereias, matracas, cornetas, alto-falantes, tambores, quando produzidos no logradouro público ou quando ouvidos de forma incômoda fora do recinto em que sejam produzidos;

e) provocados pelo estampido de morteiros, bombas, foguetes, rojões, fogos de artifício e similares;

f) provocados por ensaio ou exibição de escolas de samba, ou quaisquer outras entidades similares, no período de 0 às 7 horas, salvo aos domingos, dias feriados e nos 30 dias que antecederem ao tríduo carnavalesco, quando o horário será livre;

g) produzidos por animais, de modo a provocar o desassossego ou a intranquilidade da vizinhança

Parágrafo único. Ao Poder Executivo, mediante atos normativos, caberá especificar as demais modalidades da infração a que se refere o art 1º

Art 3º O estabelecimento que exercer atividade de venda de discos ou de gravações de sons e similares, só poderá tocá-los em cabina especial, cujo isolamento acústico impeça seja o som ouvido fora do local em que é produzido.

Parágrafo único. Não será concedida licença de localização a estabelecimento de que trata este artigo sem que disponha de cabina com isolamento

acústico no recinto de sua loja, o estabelecimento já licenciado com a atividade em referência, tem o prazo de 60 (sessenta) dias para instalar cabina com isolamento acústico, sob pena de ser declarado seu alvará fora de vigor e ficar sujeito às sanções específicas.

Art. 4º Além dos casos previstos no art. 2º, é igualmente proibida a produção de ruídos:

a) que atinjam, no ambiente exterior ao recinto em que sejam produzidos, nível sonoro superior a 85 (oitenta e cinco) decibéis, medidos na Curva "C" do "Medidor de Intensidade de Som", de acordo com o método MB-268, prescrito pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

b) que alcancem, no interior do recinto em que sejam produzidos, níveis de sons superiores aos considerados normais, de acordo com as tabelas elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Parágrafo único. A infração a que se refere este artigo será verificada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia, que, por iniciativa própria ou a pedido de outros órgãos do Estado, emitirá laudo técnico, que servirá de base para a aplicação das penalidades previstas no art. 6º deste Regulamento.

## TITULO II

### *Das Permissões*

Art. 5º São permitidos os ruídos que provenham:

a) de alto-falantes utilizados para a propaganda eleitoral, durante a época estabelecida pela Justiça Eleitoral, no horário compreendido entre as 7 e as 22 horas;

b) de sinos, desde que sirvam, exclusivamente, para indicar as horas ou para a realização de atos ou cultos religiosos;

c) de bandas de música em desfiles autorizados ou nas praças e nos jardins públicos;

d) de sirenas ou aparelhos semelhantes que assinalem o início e o fim da jornada de trabalho, desde que funcionem apenas em zona apropriada, e o sinal não se alongue por mais de 60 (sessenta) segundos;

e) de máquinas e equipamentos usados na preparação ou conservação de logradouros públicos, no período das 7 às 22 horas;

f) de máquinas ou equipamentos de qualquer natureza, utilizados em construções ou obras em geral, no período entre as 7 e às 22 horas;

g) de sirenas e aparelhos semelhantes, quando usados em ambulância ou veículos de serviço urgente ou ainda, quando empregados para alarma e advertência, limitado o seu uso ao mínimo necessário;

h) de explosivos empregados em pedreiras, rochas e demolições, entre as 7 e as 12 horas;

i) de alto-falantes em praças públicas ou outros locais permitidos pelas autoridades, durante o tríduo carnavalesco, e nos 15 dias que lhe antecedem, desde que destinados exclusivamente a divulgar músicas carnavalescas, sem propaganda comercial;

j) do exercício das atividades do Poder Público, nos casos em que a produção de ruídos seja inerente a essas atividades.

Parágrafo único. Nos casos das alíneas e e f, a permissão poderá depender do cumprimento da exigência, de se anotar adequada proteção acústica, não se aplicando a limitação de horário quando a obra estiver sendo executada em zona não residencial ou em artérias nas quais o intenso movimento de veículos durante o dia recomenda a sua realização à noite.

### TÍTULO III

#### *Das Formalidades e sua Aplicação*

Art. 6º O descumprimento de qualquer dispositivo deste Regulamento sujeita o infrator às seguintes multas:

a) 0,10 UFEG, quando o som ou o ruído fôr eventual e produzido no horário compreendido entre as 7 e as 22 horas, não provocando riscos adicionais à saúde ou danos materiais;

b) 0,20 UFEG, quando o som ou o ruído fôr contínuo e produzido no horário compreendido entre as 7 e as 22 horas, sem riscos adicionais à saúde ou danos materiais;

c) 0,40 UFEG, quando a infração ocorrer no período compreendido entre as 22 e as 7 horas, independentemente da duração;

d) 0,78 UFEG, quando o som ou ruído causar risco adicional à saúde ou danos materiais, independentemente da duração ou do horário em que seja produzido.

§ 1º As sanções das alíneas a e c, deste artigo, aplicam-se também nos casos do art. 2º, alínea c.

§ 2º Quando as infrações referidas no parágrafo anterior forem praticadas por empregados ou pessoas a serviço de estabelecimento de qualquer natureza, este será punido com as sanções correspondentes; quando fôr praticada por trabalhador autônomo, a licença ou a mercadoria apregoada, que tiver em seu poder, será apreendida para garantia do pagamento da multa.

§ 3º Tratando-se de estabelecimento comercial ou industrial, se as penalidades referidas neste artigo se revelarem insuficientes para fazer cessar o ruído, a sua licença para localização poderá ser cassada, por não mais atender às condições legais para funcionamento.

§ 4º Nos casos de estabelecimento industrial situado em zona apropriada, o ruído decorrente de sua atividade só será considerado infração quando constatado que atinge, no ambiente exterior, nível sonoro superior a 85 decibéis, por medição realizada na conformidade do estabelecido no art. 4º, letra a, deste Regulamento, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia.

§ 5º Na reincidência, a multa será aplicada em dôbro; ocorrendo nova reincidência, a autoridade competente poderá determinar a apreensão da fonte produtora do ruído ou a sua interdição.

Art. 7º Para identificar a infração e fixar a multa, a autoridade competente observará, além de outras circunstâncias, a duração do ruído, a natureza da fonte sonora causadora da infração, a hora que a mesma ocorreu e os riscos adicionais à saúde ou danos materiais que possa acarretar a terceiros.

Parágrafo único. O ruído será considerado eventual quando tiver a duração máxima de 15 segundos, e contínuo, quando superior a 15 segundos, ou ainda, quando, intermitente, durar um período superior a êste.

Art. 8º As sanções indicadas no art. 6º não exoneram o infrator das responsabilidades civis e criminais a que esteja sujeito.

#### TÍTULO IV

##### *Dos Órgãos Fiscalizadores e suas Atribuições*

Art. 9º São incumbidas do contrôle da execução do presente Regulamento:

- a) a Secretaria de Justiça, pelo Departamento de Fiscalização;
- b) a Secretaria de Ciências e Tecnologia;
- c) a Secretaria de Segurança Pública, pelo Departamento de Trânsito e pelas Delegacias Policiais.

Art. 10. À Secretaria de Justiça caberá:

a) fiscalizar o cumprimento das normas dêste Regulamento quando não seja o caso da competência específica da Secretaria de Segurança Pública;

b) aplicar as penalidades pelas infrações constatadas, inclusive as que resultem da indicação dos laudos técnicos emitidos pela Secretaria de Ciência e Tecnologia ou de comunicações dos órgãos competentes da Secretaria de Segurança Pública;

c) manter o registro dos infratores e das multas aplicadas por infração dos dispositivos do presente Regulamento.

Art. 11. À Secretaria de Ciência e Tecnologia incumbirá:

a) preparar diretamente, ou por seus órgãos delegados, laudos técnicos sobre ruídos, por iniciativa própria ou quando solicitada;

b) delegar poderes, para execução dos dispositivos de caráter técnico do presente Regulamento a órgãos devidamente aparelhados para tal fim;

c) exercer funções de coordenação das diversas atividades técnicas governamentais e particulares relativas à matéria de que trata êste Regulamento.

Art. 12. Caberá à Secretaria de Segurança Pública:

a) pelo Departamento de Trânsito, constatar infrações e aplicar penalidades, nos casos de sua competência específica;

b) pelas Delegacias Policiais, além dos procedimentos que sejam de sua competência específica, na forma da legislação penal e contravencional, adotar as providências a que se refere o art. 13 dêste Regulamento, diretamente ou com auxílio de outros órgãos da Secretaria de Segurança Pública, registrar ocorrências de infrações e comunicá-las imediatamente à Circunscrição Fiscal da respectiva Jurisdição.

#### TÍTULO V

##### *Disposições Gerais*

Art. 13. Qualquer pessoa que considerar seu sossego perturbado por sons ou ruídos, não permitidos, poderá solicitar aos órgãos competentes providências para fazê-los cessar.

Art. 14. Êste Regulamento entrará em vigor na data de sua publicação."

JORNALISMO – LEGISLAÇÃO (1963) ..... esgotada

#### DIREITO ELEITORAL

– Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963) esgotada

#### REFORMA AGRÁRIA

– Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, Mensagens Presidenciais, legislação (1963) ..... esgotada

– Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963) esgotada

– Debates parlamentares – Senado Federal (1963) ..... 7,00

#### REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

– março nº 1 (1964) ..... 5,00

– junho nº 2 (1964) ..... 5,00

– setembro nº 3 (1964) ..... esgotada

– dezembro nº 4 (1964) ..... 5,00

– março nº 5 (1965) ..... 5,00

– junho nº 6 (1965) ..... 5,00

– setembro nº 7 (1965) ..... 5,00

– dezembro nº 8 (1965) ..... esgotada

– março nº 9 (1966) ..... esgotada

– junho nº 10 (1966) ..... esgotada

– setembro nº 11 (1966) ..... esgotada

– outubro-novembro-dezembro nº 12 (1966) ..... esgotada

– janeiro a junho nºs 13 e 14 (1967) ..... esgotada

– junho a dezembro nºs 15 e 16 (1967) ..... 5,00



— janeiro a março nº 17 (1968) .....	5,00
— abril a junho nº 18 (1968) .....	5,00
— julho a setembro nº 19 (1968) .....	5,00
— outubro a dezembro nº 20 (1968) .....	5,00
— janeiro a março nº 21 (1969) .....	5,00
— abril a junho nº 22 (1969) .....	5,00
— julho a setembro nº 23 (1969) .....	5,00
— outubro a dezembro nº 24 (1969) (Especial) .....	10,00
— janeiro a março nº 25 (1970) .....	5,00
— abril a junho nº 26 (1970) .....	5,00
— julho a setembro nº 27 (1970) .....	5,00
— outubro a dezembro nº 28 (1970) .....	10,00
— janeiro a março nº 29 (1971) .....	10,00
— abril a junho nº 30 (1971) .....	10,00

#### ÍNDICE DA REVISTA

#### DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

— do 1º ao 10º número .....	1,00
— do 1º ao 20º número .....	2,00
— do 1º ao 30º número .....	

#### DIREITO DE GREVE

— Edição de 1964 .....	5,00
— Histórico do Direito de Greve no Brasil	
— Constituinte de 1946	
— Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional	
— Origem da Lei nº 4.330, de 1º-6-64(*)	
— Jurisprudência dos Tribunais	
— Pareceres da Consultoria-Geral da República	

#### VENDAS E CONSIGNAÇÕES

— Edição de 1965 .....	esgotada
— Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na <i>Revista de Informação Legislativa</i> nºs 15/16, pág. 217, e nº 30, pág. 239)	

(\*) A obra é anterior à publicação da lei, cujo texto é divulgado na *Revista de Informação Legislativa* n.º 2 (junho/64), pág. 221. Vide, também, neste número da revista o Parecer do Deputado Ulysses Guimarães proferido na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (pág. 98).

## DECRETOS-LEIS (Governo Castello Branco) — legislação correlata

— Vol. I ( 1 a 64) .....	8,00
— Vol. II ( 65 a 164) .....	8,00
— Vol. III (165 a 243) .....	12,00
— Vol. IV (244 a 318) .....	12,00

## ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (Projeto) — Edição de 1966

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constituição de 1946, e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais) comparados em todos os artigos e itens.

## ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

*Os Anais da Constituição de 1967*, obra elaborada pela Diretoria de Informação Legislativa e impressa pelo Serviço Gráfico do Senado Federal, compreendem sete volumes em feição inteiramente nova, diversa do estilo tradicional de Anais.

*Ao Quadro Comparativo* (Projeto de Constituição de 1967, Constituição de 1946, Emendas Constitucionais e Atos), distribuído aos Senhores Congressistas no início da discussão e votação da nova Constituição, seguem-se os volumes dos *Anais*.

- *1º Volume* — Antecedentes da Constituição através do noticiário da Imprensa ..... 6,00

Neste volume são divulgadas as principais manifestações da Imprensa brasileira, no decorrer do ano de 1966, em editoriais, crônicas, entrevistas e reportagens, abordando a reforma constitucional desde a indicação da Comissão de Juristas; o texto do Anteprojeto da Comissão de Juristas; as divergências ocorridas entre os membros daquela Comissão; as manifestações de congressistas e constitucionalistas face ao problema da outorga, eleição de uma Assembléia Constituinte ou ato convocatório do atual Congresso; o papel desempenhado pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Senador Auro Moura Andrade e Deputado Aduactô Lúcio Cardoso, em defesa da independência e soberania do Poder Legislativo, críticas e sugestões ao Projeto de Constituição e análise dos Capítulos do Projeto originário do Executivo e remetido ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

- 2º Volume — Primeira fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional — Discussão e Votação do Projeto ..... 5,00
- Este volume contém os pronunciamentos dos parlamentares nas 18 sessões conjuntas realizadas de 12 a 21 de dezembro de 1966 para discussão e votação do projeto de Constituição. Focaliza as manifestações referentes à matéria constitucional, fornecendo, para facilitar as pesquisas, índices de sessões, autores (de discursos, apartes, declarações de voto e questões de ordem) — com pequeno resumo dos temas abordados — e ainda um índice de assuntos.
- 3º Volume — Discursos pronunciados em sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ..... 5,00
- Discursos pronunciados antes do envio do Projeto da nova Constituição ao Congresso Nacional, assim como aqueles referentes ao período da convocação extraordinária do Congresso, com uma cobertura completa dos trabalhos constitucionais, a partir de 29-11-66 até 11-1-67.
- 4º Volume (2 Tomos) — Segunda fase de tramitação do Projeto de Constituição no Congresso Nacional ..... 20,00
- Discussão e votação das emendas. Contém os pronunciamentos ocorridos nas sessões conjuntas, realizadas de 5 a 24 de janeiro de 1967, para discussão e votação das emendas ao Projeto e promulgação da nova Constituição.
- 5º Volume — Comissão Mista ..... 10,00
- Contém as reuniões realizadas pela Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre o Projeto de Constituição e as emendas que lhe foram oferecidas.
- 6º Volume (2 Tomos) — Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição ..... 20,00
- Este volume apresenta cada emenda com a respectiva justificação e sua tramitação detalhada: pareceres (dos Sub-Relatores, do Relator-Geral e da Comissão Mista), requerimentos (destaque, preferência, votação conjunta) e votação. É feita a remissão ao 4º volume da obra, com indicação das páginas.
- 7º Volume — Quadro Comparativo da Constituição de 1967.
- Projeto originário do Poder Executivo — Emendas aprovadas (artigo por artigo) ..... 5,00

REFORMA AGRÁRIA (3 Tomos) (edição de 1969) ..... 30,00

- Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:
  - textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
  - alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita
  - ementário da legislação correlata
  - histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
  - marginália (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas.

**"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"**

- QUADRO COMPARATIVO ..... 8,00

Contém, e o m- paradas em to- dos os artigos:	}	Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.
		Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais n.ºs 5 a 17 e Ato Complementar n.º 40/69, ratificado pelo art. 3.º do Ato Institucional n.º 6/69).
		Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (com as Emendas Constitucionais e Atos Institucionais que a alteraram).

Em notas, além de outras observações, são destacadas as alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, através de emendas, ao Projeto de Constituição remetido ao Congresso pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em dezembro de 1966.

**O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL**

Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

"A IMPRENSA E O DIREITO" (leis, projetos — profissão de jornalista; legislação de imprensa) ..... esgotada

**"DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS"**

(Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971)

2 tomos ..... 30,00

Os pedidos devem ser endereçados à Fundação Getúlio Vargas — Sede: Praia de Botafogo, 190 — ZC-02 — Rio de Janeiro-GB (atende pelo Serviço de Reembolso Postal) — Lojas: no Rio de Janeiro: Av. Graça Aranha, 26; em Brasília: SQS 104, Bloco "A", Loja 11; em São Paulo: Av. Nove de Julho, 2.029 — Caixa Postal n.º 5.534.